

martedì 1° marzo 2016, ore 11:00

Sala del Tempio di Adriano

Piazza di Pietra, Roma

presentazione
dell'indagine

il nodo di Gordio



**da una burocrazia “contro”
a una burocrazia “per”**

apertura dei lavori

Silvio Rossignoli

Presidente Federlazio

presentazione indagine

Antonio D'Onofrio

Vice Presidente Vicario Federlazio

relatori

Lorenzo Tagliavanti

Presidente Camera di Commercio di Roma

Nicola Zingaretti

Governatore Regione Lazio

conclusioni

Marianna Madia

*Ministro per la Semplificazione
e la Pubblica Amministrazione*

moderatore dell'incontro

Luciano Mocci

Direttore Generale Federlazio

dati i posti limitati
si prega di inviare
l'adesione a
segreteria@federlazio.it
oppure chiamare
al numero
06 549121

si ringrazia

















SOMMARIO

1. INTRODUZIONE.....	4
2. I RISULTATI.....	10
2.1 LE CARATTERISTICHE DEL CAMPIONE.....	11
2.2 IL RAPPORTO DELLE IMPRESE CON LA BUROCRAZIA.....	14
3 . NOTE CONCLUSIVE.....	26
BIBLIOGRAFIA.....	33

1. INTRODUZIONE

Il sistema economico e il tessuto imprenditoriale in Italia e nel Lazio stanno attraversando una profonda crisi che, sebbene si inserisca nel quadro di una più ampia situazione di difficoltà generale, presenta tuttavia una sua singolare gravità che pone sul tappeto una questione non più eludibile. Ovvero la necessità che tutto il sistema - economico, sociale ed istituzionale - ripensi in profondità il modo di fare impresa sul nostro territorio, l'approccio culturale retrostante e, da ultimo, quali debbano essere il ruolo e la collocazione che la società intende assegnare al soggetto impresa.

Oggi, se si vuole che quest'ultima riesca ad esprimere al meglio tutte le sue potenzialità, che sono la capacità di creare valore, ricchezza e lavoro per i singoli e per la

collettività, bisogna mettere da parte lo strisciante pregiudizio negativo che ancora alberga sotterraneamente in alcune aree della società e che fa guardare all'impresa come ad un soggetto quasi contrapposto agli interessi generali della collettività.

Un soggetto che viene visto prevalentemente come agente che inquina, evade le tasse, elude le normative, persegue l'arricchimento ad ogni costo (magari non disdegnando, all'occorrenza, anche quello illecito), peraltro ottenuto grazie allo "sfruttamento" dei lavoratori, e che non si fa scrupolo di licenziare questi ultimi quando la situazione lo richiede.

E' del tutto evidente che, se si interiorizza anche solo in parte questo approccio culturale, la prima preoccupazione che legislatore, Istituzioni e apparati burocratici sentono di avere nei confronti delle imprese è quella di varare atti, norme e regole volte a limitarne, a contrastarne, a frenarne il cammino.

L'impresa allora sembra quasi diventare per la società una sorta di male necessario, utile a creare ricchezza ma, al tempo stesso, da controllare a vista.

Fuor di metafora, se guardiamo alla complessa produzione normativa e regolamentare cui il nostro sistema politico-istituzionale è riuscito a dare vita nel corso degli anni, non possiamo sfuggire alla sensazione di avere assistito ad una proliferazione legislativa abnorme, talvolta persino incongruente, che, lungi dal rappresentare un aiuto allo sviluppo dell'impresa, ne ha di fatto rappresentato una camicia di forza.

A ciò si aggiunga che, fin quando i mercati hanno tirato, la adattabilità e la flessibilità del nostro sistema imprenditoriale (sia pure al prezzo di qualche crisi passeggera), unitamente ad alcuni strumenti di politica economica e monetaria allora a disposizione dei nostri governi (ad esempio la svalutazione competitiva e il finanziamento in debito della spesa), hanno fatto sì che il ruolo frenante del complesso burocratico-normativo facesse sentire meno i suoi effetti.

Oggi, al contrario, con i vincoli europei più stringenti, un'arena concorrenziale più estesa e, infine, una crisi economica virulenta come mai si era avuta dal dopoguerra, quella criticità assume un peso molto più rilevante.

Tutte le ricerche sull'argomento concordano, infatti, nel collocare l'Italia agli ultimi posti delle classifiche europee dei Paesi dove è più facile fare impresa. Il peso della burocrazia in Italia, ad esempio, "grava sulle Piccole e medie imprese (Pmi) per un importo di

31 miliardi di euro l'anno¹ e che "...le complicazioni legate al pagamento delle imposte, che richiede in Italia 269 ore annue, contro le 177 necessarie nella media delle nazioni Ocse: una differenza di oltre il 52%, tutta a sfavore delle nostre imprese ²".

In altri termini, dalle indagini realizzate da diverse Associazioni Imprenditoriali, e confermate dalla ricerca della Federlazio, emerge, in buona sostanza, come la maggior parte delle imprese – quelle più piccole in modo particolare – siano convinte che la burocrazia costituisca uno dei principali fattori di "freno al loro sviluppo". Il World Economic Forum, inoltre, ha collocato l'Italia al 142° posto sui 144 disponibili per quanto concerne l'indicatore di competitività "Peso della regolamentazione", uno delle sotto-categorie che concorre a determinare il voto e la classifica del Pilastro della Competitività cui afferisce, in questo caso le Istituzioni ³ (106° posto).

La stessa Federlazio, nella sua indagine congiunturale relativa al 2° semestre 2015, rileva come le imprese indichino stabilmente al terzo posto, nella classifica dei principali elementi di debolezza competitiva, la "Complessità normativa e burocratica".

¹Ufficio studi CGIA Mestre (2013).

²CER-Rete Imprese Italia: Scenari di crescita in presenza di una semplificazione amministrativa (2015)

³Sono 12 i Pilastri della Competitività considerati dal Rapporto WEF, tra cui "Istituzioni", composto da 21 sotto-categorie tra cui il "Peso della Regolamentazione". I restanti 11 Pilastri sono: infrastrutture, ambiente macroeconomico, sanità e istruzione primaria, istruzione superiore e formazione, efficienza del mercato dei prodotti, efficienza del mercato del lavoro, sviluppo del mercato finanziario, preparazione tecnologica, dimensioni di mercato, complessità di impresa e innovazione

Secondo Lei, cos'è che rende meno competitiva la sua attività qui in Italia rispetto a quella dei suoi concorrenti, o comunque di aziende come la Sua, all'estero? (%)

	II sem. 2014	I sem. 2015	II sem. 2015
Pressione Fiscale	31,6	30,2	28,8
Costo del lavoro	23,7	25,4	26,4
Complessità normativa e burocratica	19,3	20,9	19,8
Costo dei servizi (energia, trasporti, comunicazione, servizi professionali, ecc.)	14,6	12,5	12,4
Costo del credito	11,6	8,7	9,6
Altro	4,1	2,3	3,0

Fonte: Indagine Congiunturale Federlazio.

Si pone dunque l'esigenza di condurre un'azione conoscitiva più mirata per individuare quale sia la sovrastruttura burocratica che grava sull'attività delle PMI. Questo nella convinzione che oggi, in una realtà competitiva a scala globale e sempre più a vasi comunicanti, il successo imprenditoriale non sia più soltanto funzione della capacità, della creatività e del talento del singolo imprenditore, ma anche della qualità del sistema-paese, che è un derivato a sua volta della snellezza, della semplicità e della razionalità dell'apparato normativo del quale quello stesso paese dispone.

Il sistema normativo che presiede e regola il funzionamento dell'attività economico-imprenditoriale di un sistema territoriale può essere un fattore di fluidificazione e di accelerazione dei processi economici, oppure può costituire un fattore frenante. Il che significa che esso non è neutrale rispetto alle determinanti dello sviluppo del territorio.

Alla luce di tutto questo, la ricerca che la Federlazio ha realizzato con il contributo della Camera di Commercio di Roma ha voluto indagare sul modo in cui viene vissuto dalle PMI del territorio il rapporto con il sistema burocratico nelle sue varie determinazioni e come quest'ultimo, se ridondante e/o inefficiente, possa deprimere la capacità competitiva delle imprese stesse. L'indagine cercherà altresì di individuare quali comparti del sistema burocratico presentino le principali criticità dal punto di vista dell'impresa.

L'analisi ha riguardato un campione rappresentativo di imprese appartenenti a tutti i settori dell'industria e dei servizi. E' stato loro somministrato un questionario on-line

finalizzato, da un lato, a far emergere gli elementi di maggiore “sofferenza” nel rapporto che esse intrattengono con l’apparato burocratico e, dall’altro, in quali soggetti amministrativi quegli elementi si annidino maggiormente e quali tipologie di impresa ne risultino più colpite⁴.

Per finire, si è cercato di formulare, in sede di note conclusive, alcuni suggerimenti utili in chiave di elaborazione di *policy* future.

⁴ Alcune domande contenute nel questionario utilizzato per la presente indagine sono state riprese e opportunamente riadattate dal Rapporto Annuale “Imprese e burocrazia” della Fondazione PROMO P.A.

2. I RISULTATI

2.1 Le caratteristiche del campione

L'indagine ha riguardato un campione di 128 imprese di Roma e provincia, rappresentative di diversi settori economici.

Si tratta di aziende caratterizzate dalla piccola e medio-piccola dimensione, che rappresenta il 93% circa dell'universo.

Oltre un terzo del campione, infatti, ha un numero di addetti che non supera le 9 unità e, nell'insieme, comunque, circa i 4/5 del totale si colloca nella fascia al di sotto dei 50 addetti (tab.1).

Tabella 1 - Imprese per classi di addetti (%)

Classe di Addetti	Percentuale
1-9	36,5
10-20	21,4
21-50	20,6
> 50	21,4

Fonte: elaborazione Ufficio Studi Federlazio

Dal punto di vista del settore merceologico (tab.2) vi è una relativa preponderanza del settore metalmeccanico, con il 24,4% delle imprese, seguito a ridosso dal settore dei servizi, con il 22,8%. Il resto si distribuisce in proporzioni notevolmente più basse tra tutti gli altri settori, con una leggera prevalenza di edili, grafici e informatici.

Tabella 2 - Imprese per settore (%)

Settore	Percentuale
Aerospazio	3,1
Alimentare	0,8
Ambiente	0,8
Audiovisivo	0,8
Ceramico	3,9
Chimico	4,7
Distribuzione	2,4
Edile	7,1
Energia	1,6
Estrattivi	1,6
Grafici	6,3
Impiantisti	3,1
Informatica	7,1
Legno	1,6
Metalmeccanico	24,4
Sanità Privata	0,8
Servizi	22,8
Tessile	1,6
Trasporto	4,7
Turismo	0,8

Fonte: elaborazione Ufficio Studi Federlazio

La distribuzione per anno di inizio attività dell'azienda vede sostanzialmente una po' più della metà del campione (53,2%) costituito prima del 1990 e la quota restante successivamente a questa data (tab.3).

Tabella 3 - Imprese per anno di inizio attività (%)

Anno di inizio attività	Percentuale
Prima del 1980	23,0
Dal 1980 al 1989	30,2
Dal 1990 al 2000	23,8
Dopo il 2000	23,0

Fonte: elaborazione Ufficio Studi Federlazio

Per completare il quadro delle caratteristiche strutturali delle imprese facenti parte della rilevazione, dal punto di vista del fatturato, poco meno della metà (45,2%) si colloca nella fascia inferiore al milione di euro e, in particolare, quasi un quarto si trova al di sotto dei 250.000 euro (tab.4).

Tabella 4 - Imprese per classi di fatturato (%)

Classi di Fatturato	Percentuale
fino a 50.000€	8,1
da 50.001€ a 100.000€	4,8
da 100.001€ a 250.000€	11,3
da 250.001€ a 500.000€	9,7
da 500.001€ a 1.000.000€	11,3
da 1.000.001€ a 5.000.000€	27,4
oltre 5.000.001€	27,4

Fonte: elaborazione Ufficio Studi Federlazio

In conclusione, si tratta dunque di un tipo di impresa che, sotto il profilo della dimensione – sia economica che occupazionale - si colloca nella fascia un po' più debole: quella di chi ha minori risorse e, conseguentemente, maggiore necessità di essere sostenuta ed accompagnata da una burocrazia efficiente.

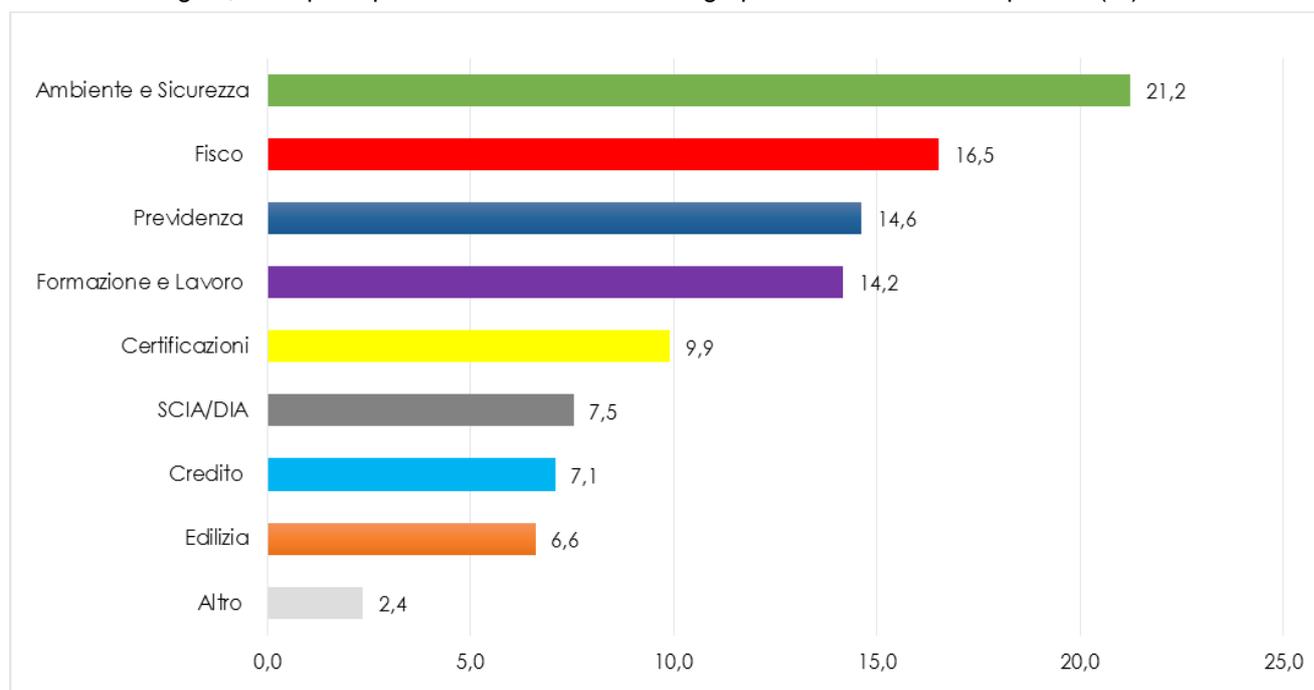
2.2 Il rapporto delle imprese con la burocrazia

Descritte le caratteristiche strutturali delle imprese analizzate, come si configura il rapporto che esse intrattengono con la struttura burocratica nelle sue varie articolazioni?

L'ambito offre già una panoramica degli adempimenti amministrativi di regola espletati dalle imprese per lo svolgimento della loro quotidiana attività (graf.1).

Gli adempimenti relativi alla delicata materia “ambiente e sicurezza”, con il 21,2% delle risposte, sono stati messi al primo posto dalle imprese. Seguono quelli “fiscali”, con il 16,5%, quelli legati alla “previdenza” (14,6%) e quelli alla “formazione e lavoro” (14,2%).

Graf. 1 – Di regola, che tipo di pratiche amministrative svolge per la sua attività di impresa? (%)



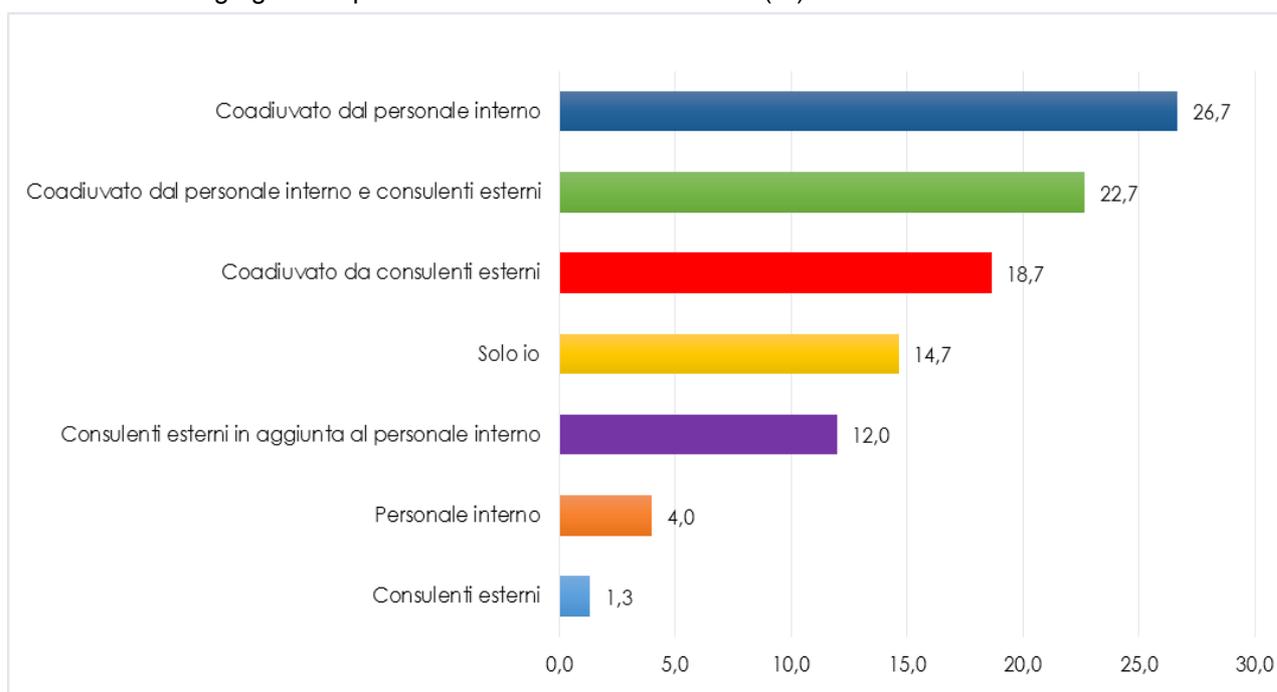
Fonte: elaborazione Ufficio Studi Federlazio

Con una percentuale inferiore al 10, le imprese svolgono adempimenti amministrativi in materia di “certificazioni” (9,9%), per la “Segnalazione Certificata di Inizio Attività – SCIA” o

per la “Dichiarazione di Inizio Attività – DIA” (7,5%), per motivi concernenti il “credito” (7,1%), per le “problematiche edili” (6,6%) per poi finire con il 2,4% per “altre questioni”.

Le pratiche amministrative sono diverse, richiedono tempo, preparazione e competenza per essere espletate e, per inquadrare l’atteggiamento degli imprenditori nei confronti del sistema burocratico, è anche utile capire chi, all’interno nell’azienda, svolge queste attività (graf.2).

Graf. 2 – Chi svolge gli adempimenti amministrativi in azienda? (%)



Fonte: elaborazione Ufficio Studi Federlazio

Come dato complessivo, come dato complessivo quasi il 70% degli imprenditori intervistati espleta gli adempimenti amministrativi con l’ausilio di altre figure professionali: da “personale solo interno” (26,7%), da “personale interno e consulenti esterni” (22,7%) e, infine, “coadiuvato da consulenti esterni” nel 18,7% dei casi. Solo nel 14,7% dei casi l’imprenditore svolge queste mansioni autonomamente.

Accertato che è soprattutto l'imprenditore ad avere esperienza diretta nel contatto con la burocrazia, gli è stato chiesto di esprimere una valutazione sul livello di difficoltà di tali adempimenti dal punto di vista procedurale (tab.5).

Tabella 5 – Come sono gli adempimenti dal punto di vista procedurale? (%)

	per niente difficili	poco difficili		difficili	abbastanza difficili	molto difficili	
Ambiente e Sicurezza	9,8	2,4	12,2	29,3	17,1	41,5	87,9
SCIA/DIA	23,1	15,4	38,5	23,1	7,7	30,8	61,6
Certificazione	29,4	5,9	35,3	23,5	23,5	17,6	64,6
Fisco	--	12,1	12,1	21,2	21,2	45,5	87,9
Formazione e Lavoro	17,9	7,1	25,0	35,7	14,3	25,0	75,0
Previdenza	16,0	12,0	28,0	32,0	8,0	32,0	72,0
Edilizia	--	16,7	16,7	8,3	8,3	66,7	83,3
Credito	7,1	21,4	28,5	0,0	35,7	35,7	71,4

Fonte: elaborazione Ufficio Studi Federlazio

Tra gli adempimenti amministrativi giudicati più negativamente dal punto di vista del loro "funzionamento", quelli relativi la materia "ambiente e sicurezza" condividono il primo posto con quelli relativi al "fisco", entrambi con l'87,9% delle imprese rispondenti che li ritiene "difficili", "abbastanza difficili" o "molto difficili".

Subito dopo, con una percentuale pari all'83,3%, le pratiche in materia di "edilizia" e, a seguire, gli adempimenti in tema di "formazione e lavoro" segnalati nel 75,0% dei casi.

Tra quelli "per niente" o "poco difficili", per converso, vengono individuati gli adempimenti riguardanti le pratiche per il "credito" (28,5%), le "certificazioni" (35,3%) e la SCIA-DIA (38,5%).

Ma quanto costa all'imprenditore "svolgere gli adempimenti amministrativi" in termini di incidenza sul fatturato complessivo? I costi diretti e indiretti per le ore dedicate agli adempimenti burocratici (personale interno e formazione, consulenti esterni, software ed aggiornamento, spese vive, ecc.), sono stimati entro il 10% del fatturato nel 63,4% dei casi; il restante 36,6% dichiara invece un costo che arriva a superare il 10% del fatturato.

Tabella 6 - Sul fatturato, quanto incidono i costi diretti ed indiretti (personale interno e formazione, consulenti esterni, software ed aggiornamento, spese vive ecc.) per gli adempimenti amministrativi? (%)

Classi di incidenza sul fatturato	Percentuale
0 - 10%	63,4
oltre il 10% - 20%	36,6

Fonte: elaborazione Ufficio Studi Federlazio

In particolare, il personale interno di ogni azienda impiega in media 19 ore mensili solo per lo svolgimento delle prime fasi degli adempimenti burocratici, con un costo quantificabile in circa 7500 euro l'anno.

Stime che possono anche dipendere dal modo in cui si è evoluto il rapporto tra l'azienda e la struttura amministrativo-burocratica negli ultimi anni per quanto riguarda tre variabili: costo, numero e complessità, caratteristiche per le quali si assiste ad un sistematico incremento dei valori.

In particolare, per quanto riguarda i costi, la maggioranza relativa delle imprese (44,4%) afferma di aver rilevato nel corso degli ultimi 2 anni un "aumento notevole", cui si aggiunge un 34,7% che ha registrato un aumento sia pure "leggero" (tab.7)

Tabella 7 – I costi degli adempimenti amministrativi nel corso degli ultimi 2 anni sono (%)

leggermente aumentati	34,7
notevolmente aumentati	44,4
leggermente diminuiti	1,4
invariati	19,4

Fonte: elaborazione Ufficio Studi Federlazio

Lo stesso andamento lo si è registrato in riferimento al numero degli adempimenti cui le imprese sono sottoposte, che, nel corso del biennio, ritengono siano "aumentati" per il 56,3% e "aumentati leggermente" per il 23,9% (tab.8).

Tabella 8 – Il numero degli adempimenti amministrativi nel corso degli ultimi 2 anni è (%)

leggermente aumentato	23,9
notevolmente aumentato	56,3
leggermente diminuito	1,4
Invariato	18,3

Fonte: elaborazione Ufficio Studi Federlazio

Infine, per quanto concerne la complessità degli adempimenti richiesti dalle normative vigenti, la netta maggioranza del campione (63,9%) concorda nel ritenere che questa sia divenuta progressivamente “più pesante” nel corso degli ultimi due anni (tab.9).

Tabella 9 – Gli adempimenti amministrativi nel corso degli ultimi 2 anni denotano (%)

maggiore complessità	63,9
medesima complessità	36,1
minore complessità	--

Fonte: elaborazione Ufficio Studi Federlazio

Un risultato che richiama l'attenzione su una questione che, apparentemente ovvia, sembra opportuno non perdere mai di vista: una crescita nel numero e nella complessità delle procedure burocratiche, oltre a rappresentare un ulteriore carico che va a gravare sulla singola impresa, apre anche la strada, inevitabilmente, a possibili fenomeni di corruzione. E' infatti possibile che aumentando i passaggi e rendendo meno fluido il percorso burocratico, qualcuno possa prestarsi ad offrire all'imprenditore una "corsia preferenziale", ovviamente dietro compenso. C'è dunque un nesso perverso che può talora instaurarsi tra procedure amministrative, da un lato, e fenomeni di malcostume, dall'altro.

Ma, teoricamente, quali sarebbero le variabili che per l'impresa concorrono a definire un servizio burocratico di buona o di cattiva qualità e, quindi, una PA "ideale" agli occhi dell'imprenditore (tab.10)?

Le imprese indicano al primo posto: la diffusione della "autocertificazione", ritenuta importante complessivamente dal 98,5%; la "disponibilità nell'ottenere informazioni" per telefono/email/internet/social network con il 97,3%.

Tabella 10 - Una PA "ideale" su quali variabili dovrebbe basarsi (grado di importanza)? (%)

	per niente importante	poco importante	13,4	importante	abbastanza importante	molto importante	
Tempi di apertura	3,0	10,4	13,4	22,4	16,4	47,8	86,6
Disponibilità informazioni (*)	1,4	1,4	2,8	9,9	9,9	77,5	97,3
Chiarezza del procedimento amministrativo	4,3	0,0	4,3	7,2	0,0	88,4	95,6
Personale competente	1,5	1,5	3,0	7,5	11,9	77,6	97,0
Reclamare ed avere risposta	2,9	2,9	5,8	10,1	20,3	63,8	94,2
Servizi disponibili on-line	2,9	1,5	4,4	10,3	14,7	70,6	95,6
Tempi di attesa	2,9	2,9	5,8	4,4	16,2	73,5	94,1
Autocertificazione	1,5	0,0	1,5	7,4	13,2	77,9	98,5
Coordinamento e Cooperazione tra uffici	1,5	3,0	4,5	11,9	6,0	77,6	95,5
Congruenza tra le norme	3,1	4,7	7,8	9,4	6,3	76,6	92,3

Fonte: elaborazione Ufficio Studi Federlazio. (*)per telefono/email/internet/social network

In particolare, dietro all'auspicio di avere un maggior spazio per l'autocertificazione nelle varie procedure burocratiche vi è probabilmente quell'antica consuetudine dei nostri uffici pubblici a richiedere ogni volta a cittadini ed imprese di produrre certificati che attestino informazioni che, invece, la PA ha già in suo possesso.

Oltre ai suddetti aspetti, anche la "competenza del personale" è una variabile molto apprezzata dalle imprese nel giudicare la qualità del servizio, collocandosi al terzo posto con il 97,0% delle risposte, seguita dalla "diffusione dei servizi on-line" che si colloca a pari merito con la "chiarezza del procedimento amministrativo" per espletare una pratica (95,6%).

Dopo aver chiesto agli imprenditori facenti parte del campione su quali variabili dovrebbe basarsi una Pubblica Amministrazione ideale, agli stessi è stato chiesto di esprimere un giudizio sulla situazione reale (tab.11).

Tabella 11 - Nella realtà, è soddisfatto di come questi aspetti sono considerati dalla PA? (%)

	per niente soddisfatto	poco soddisfatto		soddisfatto	abbastanza soddisfatto	molto soddisfatto	
Tempi di apertura	29,9	23,9	53,8	32,8	7,5	6,0	46,3
Disponibilità informazioni	42,9	21,4	64,3	21,4	5,7	8,6	35,7
Chiarezza del procedimento amministrativo	59,4	21,7	81,1	11,6	1,4	5,8	18,8
Personale competente	40,3	32,8	73,1	19,4	4,5	3,0	26,9
Reclamare ed avere risposta	39,1	24,6	63,7	26,1	5,8	4,3	36,2
Servizi disponibili on- line	30,3	30,3	60,6	24,2	7,6	7,6	39,4
Tempi di attesa	55,2	20,9	76,1	14,9	6,0	3,0	23,9
Autocertificazione	41,2	27,9	69,1	22,1	4,4	4,4	30,9
Coordinamento e Cooperazione tra uffici	52,2	26,9	79,1	13,4	4,5	3,0	20,9
Congruenza tra le norme	56,5	22,6	79,1	16,1	3,2	1,6	20,9

Fonte: elaborazione Ufficio Studi Federlazio

Le riposte ottenute segnalano che, secondo le imprese, l'aspetto che oggi l'organizzazione burocratica sembra tenere in minore considerazione è, senza dubbio, la "chiarezza" del procedimento amministrativo, il quale dall'81,1% viene giudicato inutilmente complesso, e dunque disfunzionale all'attività imprenditoriale. A seguire si segnala il "mancato coordinamento" tra i vari uffici, messo tra le cause più gravi di una prestazione amministrativa di basso livello, insieme con la "irrazionalità delle norme" (entrambe con il 79,1%). A seguire "i tempi di attesa" (76,1%).

Ma la percezione della qualità del servizio della PA da parte delle imprese si è modificata nel corso degli ultimi due anni (tab.12)?

Le risposte fornite dagli imprenditori non lasciano troppe illusioni.

Infatti, per il 9,7% la qualità dei servizi può dirsi leggermente migliorata. Il 26,4% la giudica invece "lievemente peggiorata" e un terzo (33,3%) addirittura "notevolmente

peggiorata”. A tali risultati, va comunque aggiunto un 30,6% di imprese per le quali la qualità è “rimasta invariata”.

Tabella 12 - La qualità dei servizi della PA negli ultimi 2 anni è (%)

Lievemente migliorata	9,7
Lievemente peggiorata	26,4
Notevolmente peggiorata	33,3
Rimasta invariata	30,6

Fonte: elaborazione Ufficio Studi Federlazio

Se questa è la valutazione che le imprese hanno complessivamente formulato sulla qualità da loro percepita sui servizi amministrativi, le loro attese per il futuro e la possibilità che quei servizi migliorino o meno indicano che le speranze sono scarse (tab.13).

La quota di quanti ritengono che la qualità dei servizi amministrativi migliorerà nei prossimi 2 anni, sia pure lievemente, è appena il 19,4%. Le imprese che, al contrario, ritengono che peggiorerà “lievemente o notevolmente”, ammontano complessivamente al 48,6%. A queste ultime si va a sommare un altro 31,9% che si dice convinto che la qualità dei servizi “rimarrà invariata” e, tenuto conto che si parte da un giudizio sul presente già negativo, non può certo dirsi confortante.

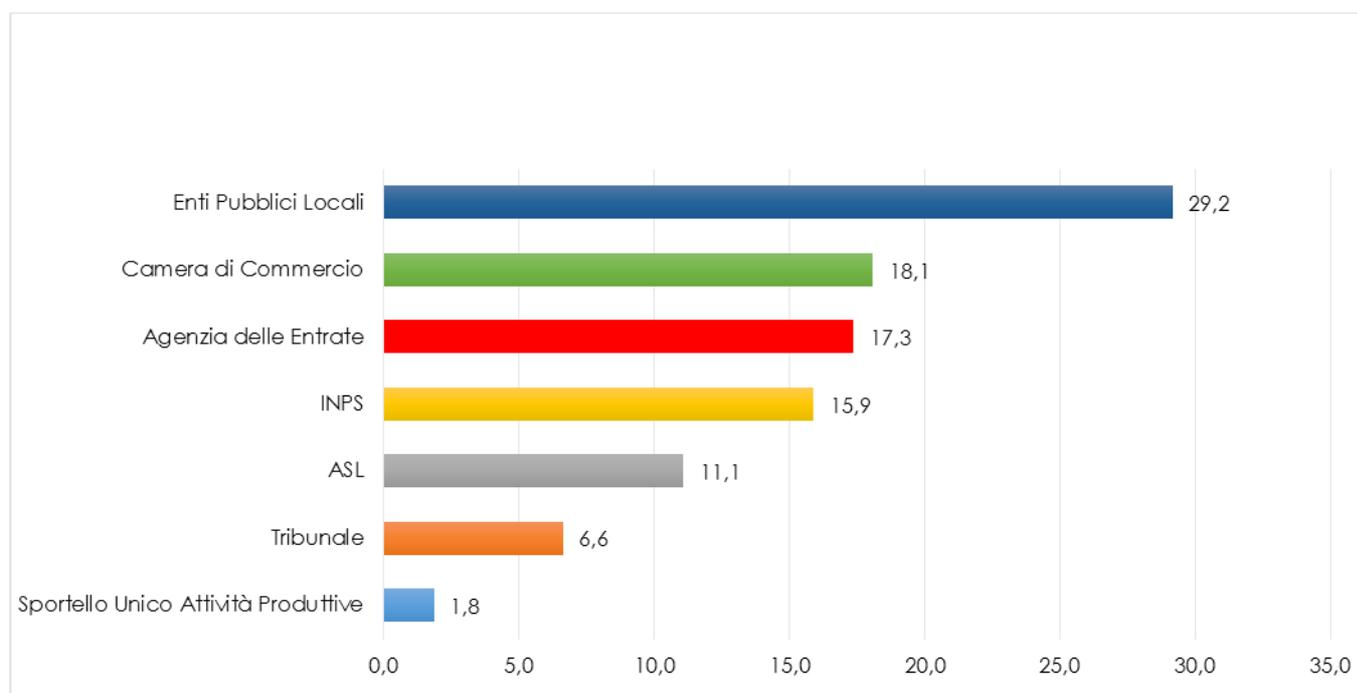
Tabella 13 - Nei prossimi 2 anni, la qualità dei servizi della PA (%)

Migliorerà lievemente	19,4
Peggiorerà lievemente	26,4
Peggiorerà notevolmente	22,2
Rimarrà invariata	31,9

Fonte: elaborazione Ufficio Studi Federlazio

Ma quali sono in concreto gli interlocutori con i quali le imprese di regola entrano in contatto per svolgere un adempimento amministrativo (graf.3)?

Graf. 3 Di regola, quali sono gli interlocutori con i quali entra in contatto per assolvere un adempimento amministrativo? (%)



Fonte: elaborazione Ufficio Studi Federlazio

Al primo posto con il 29,2% ci sono gli Enti Pubblici Locali, cui segue la Camera di Commercio con 18,1% e l’Agenzia delle Entrate con il 17,3%. Ciò è del tutto comprensibile, perché dopo i principali interlocutori “di governo del territorio” si alda punto di vista politico-

istituzionale (Regione, Comune), che “imprenditoriale” (la Casa delle Imprese), l’Agenzia delle Entrate, a causa purtroppo dei numerosi contenziosi che le imprese continuano ad avere in funzione della crisi, si colloca al terzo posto.

Per quanto concerne il grado di insoddisfazione delle imprese circa l’operato di tali interlocutori (tab.14), al primo posto c’è il Tribunale seguito dagli Enti Pubblici Locali dei quali si dicono “per niente” o “poco” soddisfatte, rispettivamente il 73,9% e il 65,9% delle imprese.

Tabella 14 - Di regola, quanto la soddisfa l'operato degli interlocutori con i quali entra in contatto? (%)

	per niente	poco		soddisfatto	abbastanza	molto	
Camera di Commercio	16,0	30,0	46,0	32,0	18,0	4,0	54,0
Enti Pubblici Locali	36,6	29,0	65,6	19,4	4,3	10,8	34,4
Agenzia delle Entrate	28,6	16,3	44,9	30,6	10,2	14,3	55,1
ASL	37,5	15,0	52,5	27,5	5,0	15,0	47,5
INPS	22,7	18,2	40,9	38,6	11,4	9,1	59,1
Tribunale	43,5	30,4	73,9	8,7	4,3	13,0	26,1
Sportello Unico delle Attività Produttive	44,4	11,1	55,6	11,1	0,0	33,3	44,4

Fonte: elaborazione Ufficio Studi Federlazio

Tra quelle, invece, con un relativamente più alto grado di soddisfazione, troviamo l’INPS con il 59,1% e l’Agenzia delle Entrate (55,1%).

Nel quadro delle iniziative per la realizzazione dell’Agenda Digitale, il cui impatto è e sarà incisivo e rivoluzionario sulla vita delle imprese – basti pensare alla fatturazione elettronica verso la PA - una adozione delle tecnologie informatiche comporterebbe certamente degli effetti positivi, in modo particolare sul miglioramento e la misurabilità del servizio.

Graf. 4 - L'Agenda Digitale quali vantaggi potrebbe apportare "all'utente-impresa" della PA? (%)

Fonte: elaborazione Ufficio Studi Federlazio

Dalle risposte (graf.4) si evince che la riduzione dei tempi di reazione della burocrazia pubblica rappresenterebbe l'aspetto più sentito.

La maggioranza relativa degli imprenditori (39,4%), alla domanda su quali potrebbero essere per le aziende i principali effetti positivi, dichiara, infatti, "maggiore rapidità nell'espletamento dei procedimenti" e, subito dopo con il 26,8%, la "riduzioni dei costi". Seguono la "certezza della tempistica delle fasi dei procedimenti" (14,1%), le "minori probabilità di errore" (11,3%) e la "chiarezza nelle risposte" da parte della PA (8,5%).

L'importanza che le imprese attribuiscono alla "rapidità" della risposta della PA assume un significato particolare in quanto l'imprenditore di solito effettua un investimento cercando di cogliere il momento più opportuno offerto dal mercato. Se la PA, nelle sue risposte, non si allinea a questa tempestività, ne consegue che l'investimento non può avere corso e quindi dare i suoi frutti nei tempi sperati, né per l'imprenditore né per i lavoratori che non potranno essere occupati. Ecco dunque che il funzionamento della burocrazia pubblica si intreccia strettamente anche con le logiche dell'economia produttiva.

3 . NOTE CONCLUSIVE

L'indagine un primo risultato lo conferma: la burocrazia è diventata per le imprese un potente elemento di freno, di ostacolo alla loro capacità di operare e un limite al loro potenziale competitivo.

I dati ci dicono, infatti, che:

- a) per il piccolo e medio imprenditore il rapporto con la burocrazia e l'amministrazione pubblica assume principalmente le forme degli adempimenti legati alla tematica "ambiente e sicurezza" e quelli "fiscali";
- b) l'imprenditore si occupa in prima persona – o si fa coadiuvare da collaboratori – delle problematiche burocratiche e dei rapporti con gli uffici pubblici;

- c) le pratiche ritenute più complicate, più ostiche e più difficilmente gestibili sono quelle legate all' "ambiente e sicurezza" ed in materia fiscale;
- d) per oltre il 60% delle imprese l'impatto con la burocrazia implica un termini di personale, aggiornamento, software, ricorso ai consulenti) che arriva fino al 10% del fatturato;
- e) nella percezione espressa dai piccoli e medi imprenditori, sono aumentati nel corso degli anni il costo, il numero e la complessità degli adempimenti ed è peggiorata nel contempo la qualità;
- f) nei "desiderata" delle imprese, si vorrebbe che la burocrazia desse più spazio all'autocertificazione e che vi fosse una maggior disponibilità delle informazioni mediante canali quali telefono-email/internet/social network;
- g) la maggioranza delle imprese non nutre aspettative che la qualità dei servizi amministrativi e del sistema burocratico pubblico possa migliorare, anzi ritiene che essa peggiorerà o al più resterà invariata.

Di fronte a queste evidenze non possiamo eludere una domanda: come deve essere oggi una organizzazione burocratica perché possa svolgere adeguatamente la sua funzione regolativa anziché rappresentare – perché così viene percepita dalle imprese – una spesso anacronistica zavorra?

Questa domanda è fondamentale perché non possiamo dimenticare che il nostro Paese è stato storicamente la culla della civiltà giuridica. Tale circostanza ha però comportato di fatto una sorta di sottovalutazione della cultura tecnico-scientifica. Il che ha sviluppato un atteggiamento diffuso tra le Istituzioni per cui si è sempre sentito un po' il bisogno di normare, di regolare, di limitare l'azione dei soggetti economico-imprenditoriali, piuttosto che di agevolarla, fluidificarla o valorizzarla.

La conseguenza naturale è stata una proliferazione di leggi, norme, regolamenti, che spesso non erano tanto orientati alla risoluzione di una problema, quanto a far sentire la società civile in qualche misura "protetta" dai presunti "sconfinamenti" dell'industria.

Nonostante la situazione si sia col tempo modificata, tuttavia, resta ancora un po' percepibile nell'aria questo atteggiamento. Ed è proprio su questo aspetto che occorrerebbe agire.

In che modo?

Intanto convincendosi che l'impresa non è un "nemico" della società da limitare e da contenere, ma è un soggetto - l'unico - in grado di creare ricchezza, occupazione, valore e dunque beneficio per tutta la società. Se non si parte da questa premessa e non la facciamo nostra, fino in fondo, non saremo mai in grado di esprimere un atteggiamento sereno e obiettivo nei confronti dell'impresa.

Fatto questo, allora possiamo cominciare a pensare anche a "quale" burocrazia dobbiamo avere, e che sia la più funzionale possibile al mondo produttivo.

A nostro avviso la burocrazia che abbiamo in mente deve essere ispirata almeno a quattro principi:

1. Rapidità

La rapidità delle risposte che l'Amministrazione riesce a fornire all'impresa che vi si rivolge è oggi più che mai un elemento strategico. In un mondo che comunica con sempre maggiore intensità e velocità e dove l'azienda fa sforzi sempre maggiori per adattarsi ad un contesto competitivo assai complesso, il ritardo della PA nel fornire una autorizzazione, una concessione o un permesso significa per la stessa impresa perdere l'opportunità di effettuare investimenti al momento giusto, con danno sia all'impresa, alle sue prospettive di sviluppo e di occupazione, non fosse altro che in termini del suo mantenimento. E questo non è ammissibile in un Paese come l'Italia che è inserito in una delle aree più avanzate del mondo.

2. Snellezza

Strettamente collegata alla rapidità è anche la snellezza. Se si vogliono risposte veloci, bisogna evidentemente che le procedure non prevedano troppi passaggi tra uffici, troppe firme di controllo, troppi funzionari coinvolti e via dicendo, altrimenti diventa inevitabile che un iter impieghi anni luce. Dunque, possibilmente pochi uffici, pochi funzionari e accentramento delle funzioni e dei processi devono essere la premessa per la rapidità. Ciò anche al fine di minimizzare il rischio di correlazione diretta tra crescita nel numero e nella complessità delle procedure burocratiche e possibili fenomeni di corruzione.

3. Semplicità

Altro elemento funzionale alla rapidità e alla snellezza è senza dubbio la semplicità della norma e la sua univocità, che significa intanto facile comprensibilità dei contenuti stessi della norma. Pertanto, la parola d'ordine dovrà essere limitazione, il più possibile, del gergo

giuridico, che impone all'azienda di avvalersi di un consulente per poterlo interpretare. E sarà non meno importante che il legislatore, ma soprattutto coloro deputati ad applicare la legge, compiessero lo sforzo per mettersi sempre dal punto di vista dei destinatari della norma, e non di coloro che la redigono.

4. Certezza

Per ultimo dobbiamo avere la certezza della norma, che rappresenta da sempre uno degli elementi più importanti per un imprenditore. Sapere che una disposizione di legge, per quanto pesante possa essere, varrà però per un certo numero di anni senza subire modifiche, significa per un imprenditore disporre di informazioni e di parametri solidi per programmare l'attività. In Italia, invece, tutto questo non si ha. Un po' perché siamo stati da sempre caratterizzati da una strutturale instabilità del quadro politico e da un frequente avvicendamento dei governi, ciascuno dei quali spesso rimette mano (a volte in senso contrario) a quanto fatto dal precedente. Un po' perché il nostro contesto legislativo è sempre stato particolarmente sensibile agli "umori della piazza", ai movimenti di opinione e così via. Ciò ha ulteriormente aggiunto elementi di incertezza all'azione delle imprese. Su questo si dovrà lavorare per costruire un nuovo modello di burocrazia, magari guardando alle *best practices* esistenti in Europa.

Per concludere, noi crediamo di poter dire che oggi un sistema burocratico, efficace ed efficiente, all'altezza delle sfide che i processi economici impongono non possa più essere considerato un elemento secondario e ininfluenza rispetto ai fattori trainanti dello sviluppo. Al contrario, esso deve diventare un fattore strategico in ogni area del paese.

Noi abbiamo dunque bisogno:

- ! di una "buona" burocrazia, che sia amica delle imprese, le affianchi e non si contrapponga loro;
- ! di una burocrazia consapevole delle sue funzione regolative dei processi, ma allo stesso tempo di supporto per l'universo impresa;
- ! di una burocrazia, infine, che sappia condividere con gli utenti – cittadini e imprese – lo spirito della "modernità", abbandonando il profilo a volte vessatorio, per assumere quello di partner del mondo produttivo.

Occorre che la burocrazia non sia più autoreferenziale e che norme e procedure abbiano quale priorità non già la salvaguardia di abitudini inveterate e di comportamenti

sedimentati negli anni dentro la macchina amministrativa, ma, al contrario il funzionamento e l'operatività dell'impresa e dei produttori di valore.

E' bene tuttavia precisare, per evitare fraintendimenti, che qui non si sta sostenendo la tesi che l'impresa debba avere le mani libere in barba a norme, regolamenti, disposizioni legislative.

Si sta sostenendo una cosa diversa, vale a dire che il sistema normativo non dovrà essere, come spesso è accaduto in passato, calato dall'alto, quasi con l'obiettivo sottinteso di ingabbiare l'operatività dell'azienda. Esso dovrà, invece, essere predisposto per esaltare le potenzialità dei soggetti che producono ricchezza, tranne che nei casi naturalmente in cui tale attività possa danneggiare in maniera evidente, oggettiva, inoppugnabile (e non pretestuosa) gli interessi legittimi delle altre componenti della società.

E a quest'ultimo proposito ci sia consentita una notazione a margine, su una riforma che sta entrando ora nella sua fase operativa e che rischia di essere il classico caso in cui la cura è peggiore del male. Stiamo parlando della riforma delle Camere di Commercio, che porterà ad una drastica riduzione di funzioni e di risorse finanziarie per questi importanti enti che hanno da sempre rappresentato un riferimento essenziale per il sistema delle imprese.

Vogliamo riordinarne ed efficientarne il funzionamento, per inserirlo nel quadro della più generale riforma della PA?

Possiamo farlo e, anzi, dobbiamo farlo. Ma facciamolo con ragionevolezza e non in modo dissennato e a colpi di machete. Non possiamo dimenticare le importanti funzioni che le Camere di Commercio hanno sempre svolto nel campo della proiezione internazionale delle imprese o, in quello ancor più importante, dell'agevolazione nell'accesso al credito grazie al sostegno ai Confidi, o, più in generale, nella promozione del tessuto imprenditoriale.

La riforma in atto rischia di depotenziare fino a svuotarlo pressoché completamente un soggetto che è emanazione diretta del tessuto imprenditoriale e del quale hanno maggiormente bisogno proprio le imprese, soprattutto le PMI che sono le più deboli e meno attrezzate. Forse sarebbe più opportuno scavare nelle infinite pieghe della PA e rimuovere, invece, quelle sacche di inefficienza che ancora permangono e che, oltretutto, non sovrintendono a nessuna utile funzione nei confronti del mondo produttivo.

Se tutti insieme riusciremo a compiere questa rivoluzione culturale e comprendere che occorre salvaguardare, come si diceva prima, tutti quei soggetti che producono valore e

tutti gli strumenti che consentono loro di farlo come le Camere di Commercio, allora avremo grandi possibilità di supportare adeguatamente questo inizio di ripresa economico-produttiva. Viceversa, se continuerà a persistere la profonda spaccatura oggi esistente tra un mondo della produzione che, per usare una metafora, si confronta sui mercati globali con i tempi dell'”alta velocità” e un sistema amministrativo e burocratico, che invece viaggia ancora su rotaie a scartamento ridotto, allora sarà ben difficile colmare il gap che ancora ci separa dagli altri paesi avanzati europei e non solo europei.

BIBLIOGRAFIA

DL 09/02/2012, n. 5. Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo (Semplifica Italia).

“100 procedure più complicate da semplificare”. Consultazione pubblica per cittadini ed imprese (16 ottobre 2013 - 20 gennaio 2014).

Rassegna stampa (parole chiave: costo/peso della burocrazia): gennaio 2014-2015;

DPCM 28/05/2014. Approvazione del Programma per la misurazione e la riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi e degli oneri regolatori gravanti su imprese e su cittadini, ivi inclusi gli oneri amministrativi. Programma Triennale.

Statuto delle Imprese (2011)

CNA (novembre 2014)

Osservatorio Anti Burocrazia Confartigianato

Confindustria “Meno burocrazia per rilanciare la crescita”

World Economic Forum: Global Competitiveness Index (2014)

World Competitiveness Index – IMD

Fondazione Promo PA: ottavo report nazionale “Imprese e Burocrazia. Come le micro e piccole imprese giudicano la PA” (2013).

Fondazione Promo PA: la semplificazione burocratico – amministrativa in Toscana: il punto di vista delle imprese (2014)

<http://www.padaincubo.it/>

Scenari di crescita in presenza di una semplificazione amministrativa (CER – Rete Imprese Italia, novembre 2015).