



**X Commissione Attività Produttive, Commercio e Turismo
Camera dei Deputati**

**Audizione del Vice Presidente di Confindustria, Gaetano Maccaferri
sulla *Relazione concernente la liberalizzazione e la riduzione degli oneri
amministrativi sulle imprese***

Roma, 6 giugno 2013

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

Vi ringrazio per l'invito a partecipare a questa audizione, che mi consente di condividere con Voi alcune considerazioni sulla Relazione presentata dal Governo al Parlamento lo scorso 25 marzo, funzionale all'adozione di regolamenti per la liberalizzazione e la semplificazione di attività economiche.

Prima di entrare nel merito della Relazione, consentitemi una breve riflessione su una questione che reputo pregiudiziale: la riforma del Titolo V della Costituzione.

L'attuale assetto di competenze normative e amministrative delineato dalla riforma del 2001 incide pesantemente sull'efficacia delle politiche di semplificazione e liberalizzazione adottate nel nostro Paese. Mi limito a segnalare, come esempio delle incongruenze presenti nell'attuale Titolo V, che lo Stato non può dettare regolamenti in materie in cui ha competenza concorrente con quella delle Regioni. Questa previsione, unitamente a quelle concernenti l'irrazionale e frammentato riparto delle competenze normative e amministrative tra Stato e Regioni, sta ostacolando i processi di semplificazione e liberalizzazione, basti pensare all'elevato numero di leggi statali in materia sprovviste di regolamenti attuativi.

E' prioritario restituire al legislatore nazionale la possibilità di intervenire in modo unitario sulle materie strategiche per il Paese, come nel caso delle semplificazioni e delle liberalizzazioni. La riduzione degli oneri amministrativi e l'apertura dei mercati alla concorrenza sono questioni di importanza nazionale, su cui si gioca in misura significativa, come Vi dirò a breve citando alcuni numeri, la ripresa della nostra economia.

Entrando nel merito della Relazione, occorre osservare anzitutto che tale atto è considerato dall'art. 1 del Decreto Cresci Italia e dall'art. 12 del Decreto Semplifica Italia un passaggio fondamentale del complesso iter di approvazione dei regolamenti di liberalizzazione e semplificazione da parte del Governo. In particolare, l'art. 1 del Decreto Cresci Italia stabilisce che l'emanazione di tali regolamenti è subordinata all'approvazione del Parlamento di una relazione che specifichi periodi ed ambiti degli interventi.

L'individuazione di questi elementi rappresenta una questione centrale, da cui dipende l'efficacia dei regolamenti di liberalizzazione e semplificazione. Si tratta in sostanza di individuare i mercati e gli adempimenti burocratici la cui regolamentazione va riformata nella direzione della crescita, nonché le priorità nello scadenziare gli interventi. Tutto ciò presuppone un mix di valutazioni economiche e giuridiche a supporto e giustificazione delle scelte regolamentari, su cui il Parlamento dovrebbe poter esprimere un giudizio di opportunità.

Sul punto, si rileva però che la Relazione del 25 marzo è carente di tali indicazioni. L'atto in questione, infatti, da un lato, ha un contenuto informativo generico circa le attività che si stanno portando avanti sui temi delle liberalizzazioni e delle semplificazioni, dall'altro, si limita a indicare la metodologia per l'adozione dei provvedimenti regolamentari.

La Relazione quindi andrebbe integrata specificando i settori e le materie su cui si concentrerà l'azione di Governo nell'adozione di misure regolamentari di liberalizzazione e semplificazione, dando evidenza degli aspetti economici e giuridici posti a fondamento delle scelte.

A questo proposito, vorrei mettere a disposizione della Commissione il contributo di Confindustria, auspicando che possa essere utile ai fini della individuazione degli interventi prioritari, capaci di rilanciare la crescita economica.

1. I benefici economici delle liberalizzazioni e delle semplificazioni e il confronto internazionale

Ai fini della scelta dei periodi e degli ambiti degli interventi di liberalizzazione e semplificazione appaiono opportune alcune considerazioni sui benefici economici che deriverebbero dalla apertura di determinati mercati e dalla sburocratizzazione delle regole riguardanti l'avvio delle attività economiche, anche alla luce del confronto internazionale.

Riguardo alle liberalizzazioni nei servizi, uno studio della Banca d'Italia stima che l'allineamento alle pratiche medie dell'Area euro nel lungo periodo farebbe aumentare il PIL italiano del 10,8%, i consumi privati del 7,7%, gli investimenti del 18,2% e i salari reali dell'11,9%. Nel caso in cui il processo di liberalizzazione venisse attuato contemporaneamente nei mercati del lavoro e dei servizi gli effetti moltiplicativi sullo sviluppo porterebbero a una crescita cumulata del PIL del 20,8%, dei consumi del 17,3% e degli investimenti del 29,4%.

Il Centro Studi Confindustria ha stimato che un processo di riforme rivolto alla sburocratizzazione aumenterebbe il PIL del 4%. Verrebbero creati più di sei milioni di posti di lavoro.

Secondo l'OCSE, un piano di liberalizzazioni orientate alle *best practice* internazionali potrebbe, nel complesso, incrementare la nostra produttività del 14,1% in dieci anni, di cui il 7,4% dalla liberalizzazione dei soli servizi professionali ed il 4,9% di quelli del commercio.

Una conferma dei benefici delle liberalizzazioni e delle semplificazioni viene anche da uno studio dell'FMI sugli effetti derivanti dalla piena attuazione delle riforme strutturali adottate dal Governo Monti, tra cui le liberalizzazioni e le semplificazioni: il PIL salirebbe del 4,4% in cinque anni e dell'8,3% nel lungo termine.

La necessità di una maggiore liberalizzazione dei mercati emerge chiaramente anche dal confronto internazionale, che vede l'Italia svantaggiata rispetto ai principali concorrenti e agli altri paesi europei.

L'indice di Libertà economica (*Index of Economic Freedom*), elaborato da *Heritage Foundation* in collaborazione per l'Italia con l'Istituto Einaudi, nel 2013 ha visto l'Italia all'83° posto della classifica mondiale e al 36° posto tra i 43 paesi dell'intera regione europea, davanti solo alla Grecia.

La burocrazia e la complessità delle norme allontana gli investitori dal nostro Paese.

Le multinazionali, che in Italia hanno circa 1,2 milioni di occupati e un fatturato aggregato di 500 miliardi di euro, devono sempre più fronteggiare la burocrazia

asfissiante, l'incertezza normativa, le rigide norme del mercato del lavoro e una pesante fiscalità. Nel corso degli anni Duemila la quota globale di investimenti diretti dall'estero verso l'Italia si è ridotta passando dal 3,3% del 2003 al 2,2% del 2007 fino all'1,9% del 2011, per un ammontare di flussi netti in entrata che rapportati al PIL è stato nel periodo 2005-2011 in Italia in media pari all'1,2%, circa 22 miliardi di dollari, contro i 55 della Francia (2,9% del PIL), e i 90 del Regno Unito (4,8%).

Un sondaggio realizzato nel 2013 dalla Camera di Commercio americana in Italia su un campione rappresentativo di imprese multinazionali USA operative nel nostro Paese conferma la rilevanza degli ostacoli agli investimenti e l'urgenza di azioni correttive. Tra i fattori che condizionano la capacità dell'Italia di attrarre investimenti all'estero il 98% dei manager intervistati ha citato come molto importante o importante l'inefficienza delle istituzioni pubbliche, il 97% l'eccessivo carico fiscale, il 91% le gravi carenze del sistema giudiziario e l'85% la scarsa flessibilità del lavoro.

L'ipertrofia di autorizzazioni e norme incide negativamente anche sul lavoro degli uffici pubblici, costretti a occuparsi spesso di pratiche inutili e a districarsi in un groviglio di regole e adempimenti che rallentano le loro attività. Nel rapporto *Doing Business 2013* della Banca Mondiale l'Italia si posiziona solo al 73° posto su 185 Paesi per la facilità di fare impresa, ben al di sotto di concorrenti come Francia (34°), Germania (20°) e Regno Unito (7°). Tra i fattori che più ci penalizzano rientra la lentezza della PA nel rilasciare le autorizzazioni e l'elevato numero di adempimenti cui sono sottoposte le imprese.

Secondo le stime del nostro Centro Studi una diminuzione dell'1% dell'inefficienza della macchina pubblica genererebbe un incremento di quasi l'1% del PIL pro-capite.

Nel rapporto 2013 sull'economia italiana l'OCSE raccomanda per la politica sulla concorrenza e sulla regolamentazione dei mercati dei prodotti di proseguire e portare a termine le riforme del 2012, assicurando in particolare che l'Autorità di regolamentazione dei trasporti venga istituita in tempi brevi e che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato eserciti attivamente i suoi nuovi poteri.

Anche l'Unione europea nella Raccomandazione del Consiglio del 29 maggio 2013 sul Programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia: ha ribadito che la via da seguire è

quella della tempestiva attuazione delle riforme in atto, a partire dalle semplificazioni e dalle liberalizzazioni. In particolare, l'UE ha sottolineato l'importanza di assicurare la corretta attuazione delle misure volte all'apertura del mercato nel settore dei servizi pubblici locali, dove il ricorso agli appalti pubblici dovrebbe essere esteso, in sostituzione delle concessioni dirette.

2. L'individuazione degli ambiti di intervento regolamentare

Dal combinato disposto dell'art. 1 del Decreto Cresci Italia e dell'art. 12 del Decreto Semplifica Italia emerge che il Governo dovrà, previa approvazione del Parlamento della Relazione di cui si discute oggi, emanare regolamenti delegificanti per: (i) individuare le attività economiche che necessitano di un preventivo atto di assenso; (ii) elencare i requisiti per l'esercizio delle attività; (iii) stabilire i termini e le modalità per l'esercizio dei poteri di controllo ex post da parte delle PA; (iv) individuare le disposizioni di legge e regolamentari dello Stato che vengono abrogate a decorrere dall'entrata in vigore dei regolamenti stessi; (v) individuare le attività sottoposte ad autorizzazione, segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), con asseverazioni o senza, mera comunicazione e quelle del tutto libere; (vi) semplificare procedure e oneri, anche tenendo conto dei risultati delle sperimentazioni effettuate sul territorio dalle amministrazioni ai sensi del Decreto Semplifica Italia.

Dalla Relazione del Governo emerge che: a) il Ministero dello Sviluppo Economico ha predisposto proposte di liberalizzazione/semplificazione basate sulla mappatura dei procedimenti di propria competenza, indicando, inoltre, per ciascuno di essi i requisiti richiesti alle imprese, il titolo di legittimazione dell'attività e i tempi di formazione del silenzio assenso ove applicabile; b) il Dipartimento della Funzione Pubblica ha effettuato la ricognizione dei procedimenti delle Amministrazioni statali che dovrebbe essere utilizzata per valutare la proporzionalità degli attuali regimi autorizzatori, individuare i titoli abilitativi e procedimenti da riformare, nonché le norme che prevedono oneri da sopprimere; c) a livello territoriale sono state condotte alcune sperimentazioni per la semplificazione di procedure e oneri, di cui si terrà conto ai fini

dell'emanazione dei regolamenti; d) il Governo intende emanare tali regolamenti per singole tipologie di attività economica, ipotizzando anche l'adozione di linee guida per indicare a cittadini e imprese la normativa e la relativa modulistica amministrativa connessa all'esercizio di attività economiche.

Riservandoci di esprimere una valutazione sulle proposte del Ministero dello Sviluppo economico riferite alle procedure di propria competenza, sulla ricognizione effettuata dal Dipartimento della Funzione Pubblica per l'individuazione di procedure e oneri da riformare e sulle sperimentazioni contemplate nella Relazione, non essendo ancora note tali informazioni, si segnala che:

1. Confindustria proprio in questi giorni ha inviato al Governo un pacchetto di proposte di semplificazione e liberalizzazione che riguardano i principali ambiti dell'agire imprenditoriale, quali: ambiente; edilizia; paesaggio e beni culturali; fisco; salute e sicurezza sul lavoro; lavoro e previdenza; società a responsabilità limitata; appalti pubblici e infrastrutture. Ci auguriamo che tali proposte vengano recepite con decreto legge vista l'urgenza di adottare misure idonee a sbloccare gli investimenti produttivi di cui il Paese ha bisogno;

2. l'azione di semplificazione e liberalizzazione demandata ai regolamenti previsti dai Decreti Cresci Italia e Semplifica Italia dovrebbe proseguire con decisione nelle materie sopra indicate. Sul punto, si osserva che tali regolamenti dovrebbero quindi riguardare non solo le singole tipologie di attività economiche, come previsto dalla Relazione, ma anche procedure e oneri previsti da normative settoriali, statali, regionali e locali, applicabili "trasversalmente" a tutte o a gran parte delle attività produttive;

3. l'adozione dei regolamenti in questione dovrebbe avvenire previa consultazione delle associazioni di imprese, in modo da tenere presente il loro contributo nella individuazione dei titoli abilitativi e degli oneri maggiormente critici. A questo proposito, la predisposizione dei regolamenti dovrebbe avvenire tenendo presente il metodo della misurazione e riduzione oneri amministrativi implementato dal Dipartimento della Funzione Pubblica con il coordinamento e la collaborazione delle diverse amministrazioni di volta in volta interessate. Si tratta di un metodo che scende

nel particolare, che riguarda anche le amministrazioni regionali e locali e che prevede il coinvolgimento delle associazioni di imprese. In applicazione di tale metodo, ad oggi sono stati adottati interventi di sburocratizzazione idonei, se pienamente attuati, a ridurre i costi amministrativi a carico delle imprese per circa 8,4 miliardi di euro all'anno;

4. vanno portate avanti senza tentennamenti le riforme avviate, senza cedere a nostalgie corporative e seguendo un disegno coerente. Un esempio su tutti: la lettura in controluce della riforma delle professioni regolamentate, completata nel 2012, e della successiva legge forense è emblematica del fatto che il nostro legislatore fatica ancora a seguire una chiara direzione di marcia, in quanto, troppo spesso, l'interesse particolare prevale ancora su quello generale. Dopo l'abrogazione delle tariffe obbligatorie, infatti, sono stati emanati tre provvedimenti per: *a)* completare la liberalizzazione del settore (DPR 137/2012); *b)* definire i nuovi parametri per la liquidazione giudiziale dei compensi (DM 140/2012); *c)* riformare le società tra professionisti (DM 34/2013). Questo processo ha però subito una battuta d'arresto con la citata riforma forense (L 247/2012), che ha aggirato l'abrogazione delle tariffe minime e indebolito la previsione del preventivo obbligatorio. Non è un caso se nella recente Raccomandazione del 29 maggio 2013 il Consiglio dell'Unione europea abbia invitato l'Italia a proseguire nel processo di liberalizzazione dei servizi professionali e, soprattutto, a evitare pericolose battute d'arresto, in particolare nel settore delle professioni legali. Di recente il Dipartimento della Funzione Pubblica ha reso noto alcune stime riguardanti "i costi di consulenza" che incidono sulle imprese. Su un totale di 30,4 miliardi di costi annuali per oneri amministrativi riferiti a 93 procedure di interesse per le imprese, ben 26,65 miliardi derivano da costi di esternalizzazione. Sul punto si ritiene necessario, da un lato, sopprimere quelle disposizioni di legge o di regolamento che impongono senza giustificato motivo esternalizzazioni, dall'altro, una massiccia semplificazione della normativa riguardante le attività economiche, che troppo spesso allontana le imprese dalle amministrazioni a beneficio degli intermediari;

5. il comparto dei trasporti è caratterizzato da una pluralità di settori e da una pervasiva regolazione, spesso di derivazione comunitaria. La presenza pubblica, riscontrabile a vari livelli, evidenzia diverse situazioni di disparità di trattamento con gli operatori privati, in termini di avvio (accesso al mercato) e svolgimento dell'attività d'impresa, mentre non mancano regolamentazioni dei prezzi anche laddove non sussistono motivazioni di pubblico servizio, a volte con richiami all'interesse generale strumentali e del tutto inattendibili. E fondamentale quindi un'attenta ricognizione della disciplina vigente, al fine di procedere ad una corretta e coerente liberalizzazione e ad una sensibile semplificazione e abbattimento degli oneri amministrativi, premesse tra l'altro essenziali per sviluppare, anche in chiave logistica, un comparto complessivamente ancora poco competitivo e inefficiente. Inoltre, pur essendo prevista dalla recente legislazione (art. 37 del DL 201/2011, convertito con modificazioni dalla L 214/2011, e art. 36 del DL 1/2012, convertito dalla L 27/2012), l'Autorità di regolazione del settore dei trasporti non è ancora entrata in funzione, per cui sarebbe auspicabile un suo rapido avvio.

3. Alcune considerazioni su temi connessi ai processi di apertura dei mercati e di semplificazione

3.1. I servizi pubblici locali

Si ritiene opportuno declinare la regolazione delle attività economiche in modo da ridurre il perimetro della presenza pubblica. A tal fine, occorre ridimensionare l'attività d'impresa svolta dalle PA, assicurando l'effettiva applicazione dei principi di concorrenza, non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza, sussidiarietà e proporzionalità.

Il riferimento è, in particolare, all'attuazione dell'articolo 4 del Decreto "Spending Review" (DL 95/2012, conv. dalla L 135/2012).

Se davvero s'intende perseguire in modo coerente un disegno di liberalizzazione nella regolazione delle attività economiche, la riduzione della presenza pubblica in questo

campo rappresenta un prioritario obiettivo di *policy*, perché contribuirebbe a liberare spazi per il libero dispiegarsi del mercato e dell'iniziativa privata, oltre a incidere positivamente sul contenimento della spesa pubblica.

3.2. La digitalizzazione

L'apertura dei mercati e le semplificazioni per potere pienamente produrre i loro benefici effetti di stimolo alla crescita e aumento del benessere del consumatore, richiedono il funzionamento di fondamentali infrastrutture.

Confindustria ritiene innanzitutto indispensabile che imprese e amministrazioni dialoghino sempre di più mediante strumenti informatici. L'Agenzia per l'Italia Digitale, non ancora costituita, potrebbe in questo senso svolgere un ruolo molto importante nella diffusione delle nuove tecnologie e nella semplificazione dei rapporti tra operatori economici e apparati amministrativi.

3.3. La regolazione indipendente del mercato

Appare improcrastinabile il rafforzamento della regolazione indipendente del mercato. Lo richiedono specifiche ragioni di assetto ordinamentale e di prassi amministrativa. Da un lato, è necessario completare il percorso di riforma avviato a metà degli anni novanta con una sequenza temporale coerente con le ondate di liberalizzazione dei servizi a rete (banche, telecomunicazioni, l'energia, ecc.). Dall'altro, occorre sostituire la regolazione "ministeriale" con quella affidata a soggetti equidistanti dagli attori politici ed economici, non subordinati all'esecutivo e realmente dotati di conoscenze tecniche.

3.4. Energia elettrica

Il prezzo all'ingrosso dell'energia elettrica nel nostro Paese si presenta mediamente più alto del 30% rispetto al prezzo medio delle principali borse europee, nonostante lo sviluppo di mercati organizzati a termine e una maggiore integrazione del mercato elettrico italiano con quello europeo.

Inoltre, nel corso degli ultimi anni al consistente aumento della quantità di energia prodotta da fonti rinnovabili non è corrisposto un adeguato sviluppo della rete elettrica. Ciò è dipeso principalmente dai ritardi autorizzativi. A tale problematica si è posto rimedio attraverso l'introduzione dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione da fonte rinnovabile e la costruzione delle opere di connessione alla rete elettrica di trasmissione o distribuzione.

Secondo Confindustria è necessario però rivedere anche il funzionamento del mercato elettrico che si caratterizza oggi per il passaggio da un sistema tradizionale di produzione centralizzata verso una forma di produzione di energia sempre più distribuita per lo sviluppo delle fonti rinnovabili non programmabili. Questa trasformazione ha portato con gravi inefficienze:

abbiamo un eccesso di energia che non riusciamo a consumare in modo efficiente;

gli impianti termoelettrici, all'avanguardia a livello europeo per quanto concerne il loro grado di efficienza, sono in profonda crisi;

sussistono una serie di extra costi necessari sia per mantenere la rete in equilibrio sia per garantire la sicurezza con gli impianti termici.

3.5. Gas naturale

Per quanto riguarda il mercato del gas naturale, il processo di liberalizzazione sta dando i suoi frutti e il sistema industriale italiano può beneficiare della convergenza dei prezzi nazionali con quelli dei principali paesi europei.

Il completamento del processo di integrazione del nostro mercato con quello europeo resta però prioritario, anche per assicurare la sicurezza degli approvvigionamenti.

Per questo motivo, nei prossimi anni dovranno essere realizzati importanti investimenti sul piano delle interconnessioni con gli altri paesi europei. Un mercato italiano fisicamente interconnesso potrebbe concretamente facilitare lo sviluppo delle infrastrutture di arrivo del gas nel nostro Paese (terminali e pipeline) valorizzando la posizione geostrategica dell'Italia.

Confindustria ritiene pertanto opportuni mirati interventi legislativi volti a facilitare lo sviluppo di tali infrastrutture, strategiche per il rilancio della nostra economia.