



SI RIDUCONO I VINCOLI AMMINISTRATIVI PER LE IMPRESE

- **Alla metà degli anni '90 l'Italia è agli ultimi posti nelle graduatorie internazionali per la qualità della regolamentazione.**
- **La complicazione amministrativa frena la nascita di nuove imprese e la crescita dimensionale di quelle esistenti.**
- **La riforma per la semplificazione amministrativa punta sullo sportello unico e sull'autocertificazione.**
- **I risultati del processo di riforma: i costi e i tempi amministrativi per l'apertura delle imprese si riducono.**

Complicazione amministrativa e *start-up* delle imprese

L'ampio progetto di riforma della regolamentazione sull'avvio dell'attività d'impresa in corso in Italia permette di suddividere gli interventi succedutisi nel tempo in *diretti*, *indiretti* e *ambientali*. Il primo tipo di misure agisce soprattutto nel periodo precedente alla costituzione dell'impresa, e comprende la normativa di dettaglio esplicitamente indirizzata a modificare l'*iter* amministrativo che precede la costituzione di un'attività imprenditoriale (numero di giorni e di procedure necessarie a costituire legalmente un'impresa, eventuali richieste di autorizzazioni legali, ecc.). Si tratta di norme immediatamente percepibili soprattutto da chi intende costituire un'impresa di dimensioni piccole e medie, e sulle quali si sono concentrati i più interessanti



provvedimenti degli ultimi anni. Gli interventi indiretti incidono invece sulla costituzione di un'impresa sia *ex-ante* (provvedimenti di stimolo alla crescita dei mercati finanziari) sia *ex-post* (iniziative di riforma e snellimento del sistema giudiziario). Infine, gli interventi ambientali comprendono tutte le misure finalizzate a creare un ambiente istituzionale favorevole alla competitività delle imprese, come le recenti misure di ammodernamento della Pubblica Amministrazione e di controllo della qualità della regolamentazione (*e-governement*, Analisi d'Impatto della Regolamentazione, Nucleo e Osservatorio per la semplificazione amministrativa, ecc.), cui è da aggiungere la continua attività di sostegno offerta dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nell'innestare una "cultura della concorrenza" in un contesto non avvezzo alle regole della competizione pura di mercato. Nelle pagine seguenti si tenterà di dare conto dei principali sviluppi intervenuti nella regolamentazione amministrativa relativa allo *start up* delle imprese in questi ultimi anni, soffermandosi per lo più sugli interventi di tipo diretto, ma accennando anche a quelli indiretti e ambientali¹.

La situazione a metà degli anni '90

Il Rapporto trimestrale ISAE dell'aprile 2000 mostra come nel 1996, all'interno dell'area OCSE, l'Italia presenta ancora un ambiente normativo particolarmente rigido (tabel-

Tab. 1 INDICATORI DI RIGIDITÀ DELL'AMBIENTE NORMATIVO
PER PAESE E PER FORMA GIURIDICA
(ANNO 1996)

Paesi	Public limited company (Spa) (1)	Private limited company (Srl) (1)	Partnership (SnC) (1)	Sole trader (individuali) (1)
Francia	2,00	2,37	2,81	1,95
Germania	1,98	2,40	1,48	0,38
Irlanda	-	0,32	0,36	0,07
Italia	3,19	2,20	1,85	2,86
Olanda	1,91	1,54	0,25	0,84
Regno Unito	1,18	0,23	0,12	0,42
Spagna	2,39	1,27	0,81	0,69
Stati Uniti	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: ISAE (2000).

(1) In parentesi è indicata la sigla del tipo di impresa italiana per ciascuna forma giuridica

¹ Per un'analisi più ampia e dettagliata dei mutamenti intervenuti nell'ambiente regolamentativo italiano a partire dai primi anni Novanta si rinvia, tra gli altri, a ISAE (2000), *op. cit.*; L. Bernardi (a cura di) (2000), *La finanza pubblica in Italia*, il Mulino, Bologna; M. Di Giacomo e G. Fraquelli (2000), "Peso" delle regolamentazione in Italia ed efficacia degli strumenti di intervento", *L'Industria*, n. 4, ottobre-dicembre, pp. 675-706, e a OCSE (2001), *op. cit.*

la 1)². In effetti, anche distinguendo la bontà della regolamentazione sullo *start up* in base alla forma giuridica delle imprese, la situazione al 1996 vede l'Italia sempre agli ultimi posti in una graduatoria sui vincoli amministrativi all'entrata delle attività, sebbene più per le società per azioni che per le PMI. Ciò accade nel caso del computo del tempo medio che intercorre tra l'avvio delle pratiche e la costituzione dell'impresa (tabella 2),³ ma anche relativamente ai costi amministrativi legati solo indirettamente allo *start up* (tabella 3). Si tratta di una immagine che mantiene i propri caratteri di fondo anche in altre analisi, pur con le variazioni dovute alla metodologia di volta in volta adottata. È il caso, ad esempio, dei risultati presentati da Djankov *et al.* lo scorso anno, in un'ambiziosa opera di raccolta di dati relativi a 75 paesi di tutti i continenti⁴. Un confronto approssimativo tra le graduatorie stilate nei due lavori citati è ricavabile dalla tabella 4. In generale, come si è detto, i risultati divergono solo parzialmente; procedendo con un parallelo "per gruppi", infatti, si ottengono tre classi omogenee di paesi, da quelli con regolamentazione più leggera a quelli con regolamentazione più rigida. La prima classe è formata da Irlanda, Stati Uniti e Regno Unito, la seconda da Francia e Olanda, la terza da Germania, Italia e Spagna. Al contrario, le graduatorie diver-

2 A parere dell'OCSE (2001, *op. cit.*), un ulteriore disincentivo ad ampliare le dimensioni dell'impresa proveniva dal fatto che proprio una scala ridotta permetteva di "sfuggire a molti controlli statali esercitati invece sulle imprese di maggiore dimensione" (p. 16), e ciò avrebbe rappresentato tra l'altro uno dei principali punti di forza del settore delle PMI italiane.

3 In questo indicatore l'ISAE, a differenza di quanto accade in altri studi (si veda ad esempio S. Djankov, R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes e A. Shleifer, "The regulation of entry", Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper n. 1904, rinvenibile nel sito internet <http://papers.ssrn.com/>, 2000) inserisce anche il numero di procedure richieste per la costituzione dell'impresa.

4 Djankov *et al.*, (2000), *op. cit.*

Tab. 2 TEMPO NECESSARIO PER COSTITUIRE LEGALMENTE UN'IMPRESA (numero di settimane tra avvio pratica e inizio attività, anno 1996)

Paesi	Public limited company (Spa) (1)	Private limited company (Srl) (1)	Partnership (SnC) (1)	Sole trader (individuali) (1)
Irlanda	0	4	0	0
Regno Unito	1	1	0	0
Stati Uniti	2	2	2	2
Olanda	12	12	7	7
Francia	15	8	6	7
Italia	22	16	12	16
Germania	24	24	24	0
Spagna	28	28	28	4

Fonte: ISAE (2000).

(1) Tra parentesi viene indicata la sigla della corrispondente forma giuridica italiana.

Tab. 3 SPESE AMMINISTRATIVE PER FORMA GIURIDICA DELL'IMPRESA (ECU, anno 1997)

Paesi	Public limited company (Spa) (1)	Private limited company (Srl) (1)	Partnership (SnC) (1)	Sole trader (individuali) (1)
Francia	2200	2100	2000	2000
Germania	1000	1000	500	25
Irlanda	-	350	350	0
Italia	700	400	500	150
Olanda	1000	800	0	0
Regno Unito	300	70	0	0
Spagna	150	150	150	0
Stati Uniti	800	800	800	800

Fonte: ISAE (2000).

(1) Tra parentesi viene indicata la sigla della corrispondente forma giuridica italiana.

Tab. 4 TEMPO NECESSARIO PER AVVIARE UNA SOCIETÀ DI CAPITALI (numero di settimane, anni 1996 e 1997)

Paesi	ISAE	Djankov et al.
Irlanda	0	5
Regno Unito	1	2
Stati Uniti	2	1
Olanda	12	14
Francia	15	13
Italia	22	24
Germania	24	18
Spagna	28	17

Fonte: elaborazioni da ISAE (2000) e Djankov et al. (2000).



gono (a volte anche sensibilmente, come nel caso dell'Irlanda o dell'Italia) se ci si concentra sulle posizioni all'interno dei gruppi. Poiché gli studi in esame si riferiscono ad anni diversi ancorché contigui, se da un lato è lecito attendersi qualche differenza, dall'altro le diversità osservate non sembrano giustificate solo dall'eventuale introduzione di nuove misure di semplificazione amministrativa (o di ulteriore irrigidimento burocratico). È piuttosto da ritenersi, invece, che all'origine delle discrepanze vi sia la diversa metodologia di costruzione dell'indice. Il riferimento è ad esempio al fatto che Djankov *et al.*, non si soffermano sulla normativa che governa i mercati dei capitali nei vari paesi considerati, e inoltre non differenziano l'analisi per forma giuridica d'impresa, preferendo piuttosto creare un'unica "forma giuridica rappresentativa" per le numerose realtà prese in esame (il ventaglio di paesi spazia dagli Stati Uniti al Burkina Faso)⁵.

⁵ In realtà la scelta degli autori risente probabilmente delle particolari finalità del lavoro, che mira a dimostrare l'esistenza di una correlazione diretta tra estensione della regolamentazione e corruzione, e a dare supporto empirico a una visione *grabbing hand* della teoria della regolamentazione. Si ricordi infatti che nella letteratura economica convivono essenzialmente due approcci alla teoria della regolamentazione. Il primo è quello "dell'interesse pubblico" (o *helping hand theory*), in base al quale nel regolamentare l'attività economica il governo è portatore degli interessi della collettività ed è guidato esclusivamente da motivazioni pubbliche; il secondo è invece l'approccio "dell'interesse privato" (o *grabbing hand theory*), formulato dalla scuola di Chicago e ulteriormente suddiviso in due filoni: il primo è la "teoria della cattura", risalente al lavoro di Stigler (1971), "The theory of economic regulation", in *Bell Journal of Economics and Management Science*, II, pp. 3-21, secondo cui le imprese presenti sul mercato sollecitano una regolamentazione rigida ("catturano" il governo) al fine di innalzare le barriere amministrative all'entrata di potenziali concorrenti – sicché la regolamentazione contribuisce al benessere privato delle imprese presenti. Il secondo filone è la "teoria del pedaggio", legata soprattutto allo studio di H. De Soto (1990) *The Other Path*, Harper and Row, New York, secondo la quale, invece, il potere di regolamentazione rappresenta uno strumento che permette all'autorità di privilegiare gli affari delle imprese filogovernative e di provvedere all'interesse di amministratori "graditi" al governo. In quest'ultimo caso, dunque, la regolamentazione è finalizzata al benessere privato degli amministratori (per ulteriori dettagli si rimanda a Djankov *et al.* 2001, *op. cit.*)

Ad ogni modo, in entrambi gli studi l'Italia figura o all'ultimo, o comunque tra gli ultimi posti della graduatoria, a testimonianza della generale percezione di un'eccessiva rigidità dell'ambiente normativo e regolamentativo. Negli ultimi quattro anni l'opera di riforma amministrativa si è concentrata soprattutto su interventi di tipo diretto, finalizzati ad accelerare lo snellimento delle norme e delle procedure relative all'inizio di un'attività. In proposito i documenti più rilevanti sono costituiti dal regolamento "per la semplificazione del procedimento di autorizzazione di impianti produttivi, per il loro ampliamento, ristrutturazione, riconversione, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi", emanato in attuazione del D.Lgs. 112/1998 e al quale si devono soprattutto due *best practices* come lo sportello unico e l'auto-certificazione, e la legge annuale di semplificazione promulgata nel 2000.

L'introduzione dello sportello unico...

Questi provvedimenti mirano a semplificare l'*iter* burocratico delle richieste di costituzione di un'impresa sia attraverso una riduzione del numero di procedure necessarie, sia attraverso la loro concentrazione presso una singola struttura destinata a divenire l'unico interlocutore pubblico del cittadino. A tali obiettivi risponde l'istituzione dello sportello unico per le attività produttive presso ciascun comune, che è diretta ad agevolare le imprese nella ricerca delle informazioni sugli adempimenti necessari all'avvio dell'attività e a pronunciarsi, a richiesta, sulla conformità dei progetti preliminari presentati, senza che ciò pregiudichi l'*iter* del procedimento. Lo sportello unico ser-



ve inoltre a razionalizzare l'insieme di autorizzazioni (circa 43) relative alla localizzazione, alla riconversione, all'ampliamento degli impianti, costituendo un unico centro di responsabilità e di riferimento per l'utente nell'intento di adeguare il quadro autorizzatorio a quello di altri paesi europei (tabella 5). All'inizio del 2001 gli sportelli unici erano attivi nel 48,7% dei comuni e servivano un'utenza pari a quasi il 69% della popolazione (figure 1 e 2). L'incentivazione all'attivazione di nuovi sportelli unici è tuttora in corso. Nella tabella 6 si riportano le statistiche di efficacia di questo strumento. Quale indicatore di efficacia viene utilizzato il rapporto tra procedimenti avviati e procedimenti conclusi: vista la giovane età degli sportelli unici, una percentuale elevata di procedimenti portati a termine offre una prima, seppur sommaria, immagine della maggiore rapidità nell'evasione delle pratiche burocratiche.

...dell'autocertificazione...

Alla *reductio ad unum* degli sportelli, nel processo di semplificazione è stata associato l'istituto dell'autocertificazione, in base al quale l'amministrazione solleva il cittadino dall'obbligo di certificare tutti i documenti amministrativi riguardanti conformità alle norme di urbanistica, sicurezza, tutela ambientale e sanitaria, accettando in sostituzione una sua dichiarazione sottoscritta. Questa inversione dell'onere della prova a favore di chi presenta la domanda prevede inoltre, a ulteriore intento semplificatore, l'istituto del silenzio-assenso qualora decorrano inutilmente i termini previsti per la conclusione dell'*iter* procedurale. In tal caso, l'impresa può realizzare il progetto semplicemente dandone comunicazione allo spor-

Tab.5 LO SPORTELLINO UNICO NEI PRINCIPALI PAESI OCSE
(ANNO 2000)

Paesi	Strutture amministrative	Funzioni a sostegno delle imprese
Francia	Centre de Formalités des Entreprises	Centro unico di raccolta delle istanze relative alla creazione, modificazione e cessazione dell'attività dell'impresa
	Agence pour la création d'entreprise	"Agenzia per la raccolta e la diffusione di informazioni relative allo start-up; fornisce consulenze tecniche."
Germania	Gewerbeamter	Ufficio istituito presso l'amministrazione comunale per lo svolgimento di adempimenti amministrativi per l'insediamento di attività produttive.
Irlanda	Enterprise Ireland	Agenzia a sostegno dello sviluppo dell'industria locale mediante attività di consulenza.
	City and County Enterprise Board	Uffici locali per la fornitura di servizi di assistenza tecnica e finanziaria.
Regno Unito	One-stop Shop	Sportello unico per l'assistenza negli adempimenti burocratici delle imprese.
	Direct Access Government	Banca dati in grado di fornire informazioni e formulari.
	Small Business Service	Organizzazione creata all'interno del Department of Trade and Industry che dall'aprile del 2000 sostiene le PMI negli adempimenti burocratici di tipo regolamentare.
Spagna	Ventanilla Unica	Centro unico di informazione e gestione dei procedimenti amministrativi di competenza delle Comunità Autonome.
	Oficinas de Gestión Unificada	Organismo pubblico istituito in Catalogna a sostegno delle imprese nello svolgimento di procedure amministrative.
Stati Uniti	Business Information Centers	Centri unici di assistenza e di consulenza informatica e tecnologica.
	One-stop Shop	Strutture statali di assistenza tecnica e finanziaria alle piccole imprese.
	Small Business Development Centers	Uffici statali di assistenza tecnica e di consulenza per la gestione d'impresa.

Fonte: ISAE 2000.

tello unico (denuncia d'inizio attività)⁶. In alternativa all'autocertificazione, è prevista la possibilità che la domanda dell'impresa segua l'iter semplificato, in base al quale lo sportello unico si occupa di rendere nota la richiesta agli enti pubblici di competenza che devono far pervenire le eventuali autorizzazioni entro un termine prefissato (novanta giorni, o centocinquanta per le iniziative soggette a valutazione d'impatto ambientale). Qualora poi tale procedimento si concluda per il parere sfavorevole di un ufficio o decorrano i termini appena citati, è previsto il ricorso alla *conferenza dei servizi* da parte dell'impresa (nel primo caso) o del responsabile del procedimento (nel secondo caso)⁷.

...e della semplificazione del procedimento di omologa per le società

Infine, l'efficacia delle disposizioni introdotte dal regolamento n. 112/98 è stata rafforzata anche dalla legge di semplificazione n. 340 del 24 novembre 2000⁸ richiamata dalla legge delega sulla riforma del diritto societario

6 La regola del silenzio-assenso e la possibilità del ricorso all'autocertificazione non valgono nel caso della costituzione di attività a rischio di incidenti dovuti ad esempio a sostanze particolari utilizzate nel processo produttivo, o nel caso di imprese di armamenti o minerarie. In generale, non vale nelle circostanze per le quali sia prevista la preventiva acquisizione di una favorevole valutazione di impatto ambientale.

7 La conferenza dei servizi rappresenta una forma di cooperazione tra amministrazioni pubbliche, distinta in *conferenza istruttoria* o *conferenza decisoria* a seconda che vi si ricorra per ottenere un esame congiunto dei vari interessi pubblici coinvolti nel provvedimento o per sollecitare una "determinazione" che si sostituisca alla composita acquisizione di consensi o autorizzazioni da parte di più enti amministrativi. Il fine ultimo della sua istituzione, ancora una volta, è l'accelerazione dei tempi procedurali.

8 Le stesse "leggi di semplificazione" sono state introdotte nel nostro ordinamento dalla legge n. 59/97 (prima legge Bassanini): si tratta di leggi annuali che hanno il compito di accorpate tutti gli interventi di semplificazione e accelerazione delle procedure amministrative in vigore.

Figura 1
Stato di attuazione dello sportello unico per regioni
Incidenza percentuale comuni con SUAP su totale comuni

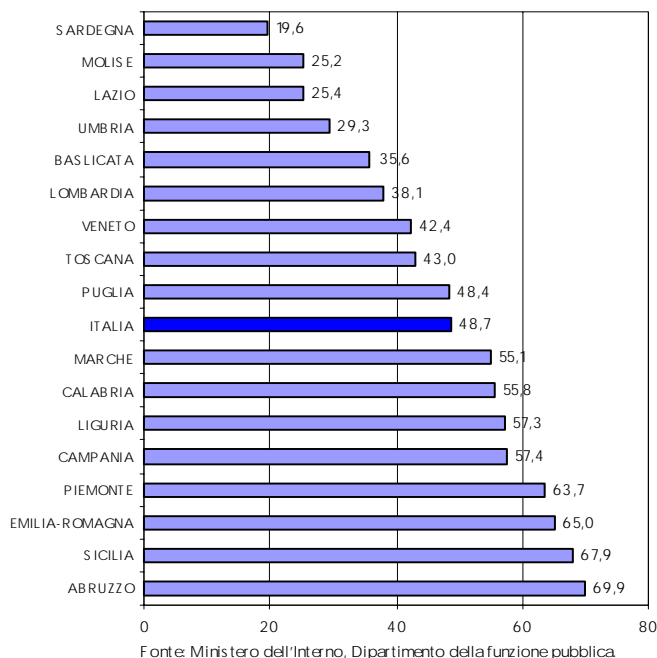
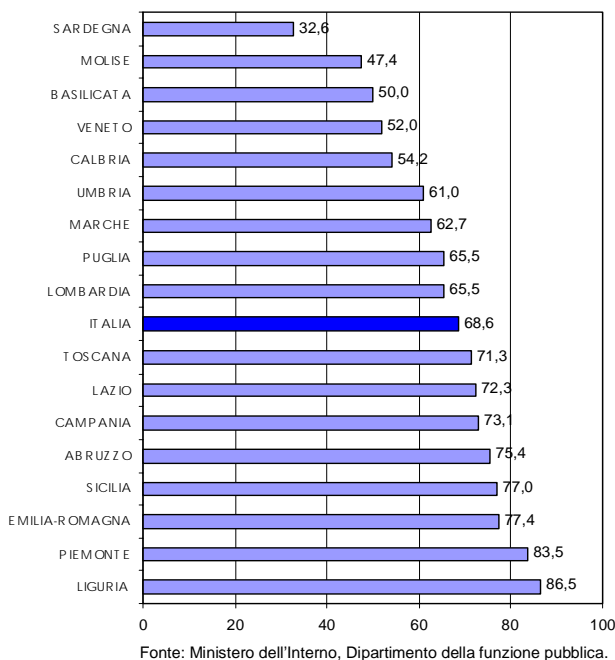


Figura 2
Stato di attuazione dello sportello unico per regioni
Incidenza percentuale popolazione nei comuni con SUAP sul totale popolazione nei comuni rilevati (Gennaio 2001)

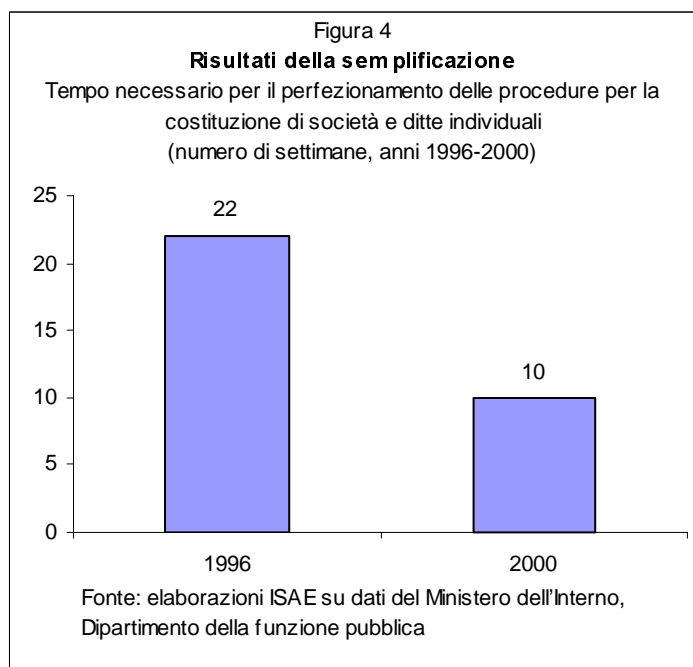
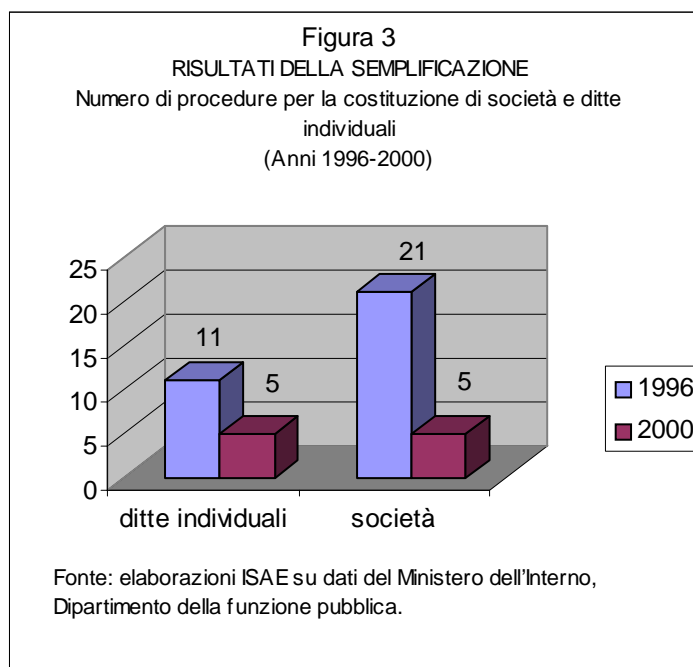


di recente approvazione che ha sancito l'eliminazione delle omologazioni dinanzi al tribunale e della pubblicazione sul bollettino ufficiale, potenziando così la deregolamentazione amministrativa e semplificando ulteriormente le modalità di istituzione di un'impresa. I due provvedimenti citati rivestono un ruolo non secondario nel quadro della progressiva semplificazione delle procedure di *start up*: il venire meno delle omologazioni al tribunale (eliminato del tutto per la parte costitutiva e mantenuto solo in via residuale per la modificazione dello statuto) risponde al desiderio di evitare duplicazioni regolamentative, considerata l'analogia funzione svolta dal notaio con la formazione dell'atto pubblico. Una traduzione pratica dell'importanza di questa misura di tipo diretto proviene dalla considerazione che "i costi per il procedimento di omologazione sono circa un terzo dei costi "vivi" che la società sostiene per la sua costituzione"⁹. Il corollario di tale disposizione che provvede a inasprire le eventuali sanzioni in capo ai notai rappresenta un altro esempio di misura "ambientale".

I primi risultati

Le figure 3, 4 e 5 mostrano come gli interventi normativi per la semplificazione abbiano prodotto buoni risultati: al febbraio 2001, con riferimento ai tre elementi principali delle barriere amministrative all'entrata (numero di procedure, tempo di completamento dell'*iter* e costi amministrativi per le imprese), la situazione mostra che il numero delle procedure necessarie alla costituzione di una nuova società o una impresa individuale si è ridotto da 25 a 5 per le società e da 11 a 5 per le imprese indivi-

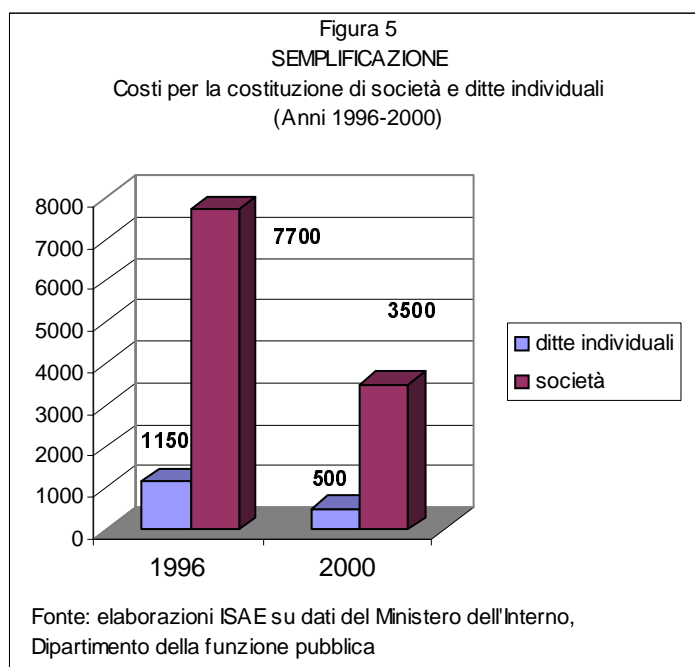
⁹ Dipartimento della Funzione Pubblica, "News" del 23.11.2000, rinvenibile sul sito www.funzionepubblica.it.



duali (figura 3); il tempo massimo per la costituzione di una società di capitali è passato dalle originarie 22 settimane del 1997 a 10 (figura 4), e i costi si sono ridotti da 7.700 a 3.500 euro nel caso delle società e da 1.150 a 500 euro per le ditte individuali (figura 5)¹⁰.

Accanto agli interventi diretti appena ricordati, sono stati affiancati altri di tipo indiretto o ambientale, che in alcuni casi si sono rivelati altrettanto efficaci ai fini del miglioramento della qualità della regolamentazione. Tra questi rivestono particolare importanza la ristrutturazione (tramite privatizzazioni e successive fusioni e acquisizioni) del sistema bancario, e l'introduzione dell'analisi d'impatto della regolamentazione (1998) e dell'analisi tecnico-normativa (2000) che devono accompagnare tutti gli schemi di provvedimento sottoposti al Consiglio dei ministri. Altre misure ambientali relative alla vigilanza sulla regolamentazione prevedono l'istituzione di organismi di vigilanza come l'Osservatorio sulle semplificazioni (avvenuta nel 1999, con compiti di consultazioni pubbliche in materia di semplificazione e riordino normativo), il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure (anch'esso istituito del 1999, con compiti di redazione dei regolamenti di delegificazione) e soprattutto il Dipartimento affari giuridici e legislativi (costituito nel 1988 ma dal 2000 investito del ruolo di principale responsabile delle verifiche dei provvedimenti normativi, anche riguardo alla qualità dell'analisi d'impatto della regolamentazione).

Nel complesso, pertanto, è ragionevole ritenere che la piena realizzazione delle riforme avviate nell'ultimo decennio, delle quali si è tentato di fornire una lettura di sintesi, anche a



¹⁰ OCSE (2001), *op. cit.*, p. 72-3.



motivo della loro estensione richieda tempo e possa incontrare resistenze più o meno forti all'interno dei settori più interessati (un fenomeno, per la verità, già sottolineato dal rapporto OCSE). In tal caso, è prevedibile che la prossima sfida sull'ammodernamento amministrativo che il governo si troverà ad affrontare si giocherà non più prevalentemente sul terreno dell'innovazione normativa, quanto piuttosto su quello dell'efficace applicazione delle misure già introdotte.