

CANTIERI A LAVORO

2° tappa

**STATI GENERALI
DELLE CAMERE DI COMMERCIO
SULL'ECONOMIA DEL MARE**

**L'INTEROPERABILITÀ TRA GLI ENTI
DEL MARE PER RENDERE SEMPLICE
LA VITA DELLE IMPRESE**

Questo documento è stato realizzato da un gruppo di lavoro dell'Unioncamere composto da: *Amedeo Del Principe* (Area credito e politiche della qualità per le filiere), *Pierluigi Sodini* (Consigli camerali e task force registro imprese), *Federica Scipioni* (Area credito e politiche della qualità per le filiere) e *Mario Altavilla* (Area semplificazione, servizi digitali e legalità).

INDICE

Premessa.....	1
1. I costi della burocrazia	2
2. L'interoperabilità tra gli enti del mare, condizione per facilitare la vita delle imprese	8

L'interoperabilità tra gli enti del mare per rendere semplice la vita delle imprese

Premessa

La semplificazione amministrativa e gestionale delle attività legate all'economia del mare è uno dei temi prioritari per la competitività delle imprese, delle filiere e dei sistemi infrastrutturali.

Se si pensa alle attività svolte dagli enti del mare nei territori costieri ci si trova di fronte a una molteplicità di soggetti:

- **l'Autorità portuale**, vigilata dal Ministero delle infrastrutture e trasporti, è un ente pubblico che ha il compito di indirizzare, programmare, coordinare, promuovere e controllare le operazioni portuali, oltre ad occuparsi della manutenzione delle parti comuni, della sorveglianza della fornitura dei servizi di interesse generale, tra cui quelli legati alla gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e/o generati in ambito portuale, della gestione del Demanio Marittimo e della pianificazione dello sviluppo del territorio portuale;
- **la Capitaneria di porto**, presumibilmente, è l'organo più complesso che fa riferimento a diversi Ministeri (Infrastrutture, Ambiente, Politiche Agricole, Difesa, Sanità) e che controlla la navigazione marittima e, per quanto concerne i porti, sovrintende alla sicurezza e ai movimenti delle navi, all'organizzazione e alla disciplina dei servizi portuali; ha competenze in materia di demanio pubblico, tutela ambientale e beni archeologici sommersi, in materia di pesca e per il collocamento della gente di mare;
- **l'Agenzia delle dogane**, sotto il controllo del Ministero dell'economia, preposta al controllo dell'entrata e dell'uscita delle merci dal territorio nazionale;
- **il Posto di Ispezione Frontaliero**, che dipende dal Ministero della Salute, ha competenze in materia di controllo veterinario e sull'importazione di prodotti di origine animale (alimenti e sottoprodotti);
- le **regioni**, con competenze sulle aree demaniali, la programmazione e lo sviluppo dei territori.

Infine, ci sono le **Camere di commercio**:

- spesso coinvolte nella gestione dei porti anche attraverso aziende speciali promosse dalle Camere con la finalità di favorire e stimolare lo sviluppo infrastrutturale e delle attività marittimo-portuali degli scali marittimi;
- che curano le attività relative ai certificati di origine e ai controlli di mercato sui prodotti, rapportandosi con l'agenzia delle dogane con la quale stanno collaborando alla messa in operatività dello Sportello unico doganale che, secondo la normativa, dovrebbe

centralizzare tutta la documentazione, compresa quella emessa dalle Camere, necessaria per l'importazione e l'esportazione delle merci;

- che interfacciano le capitanerie di porto per le informazioni contenute nel Registro delle imprese così come previsto anche da recenti interventi normativi.

In questo scenario, complesso e articolato, appare prioritario individuare modalità operative che, mettendo in coordinamento gli Enti del mare, consentano di fornire alle imprese un'unica interfaccia amministrativa.

1. I costi della burocrazia

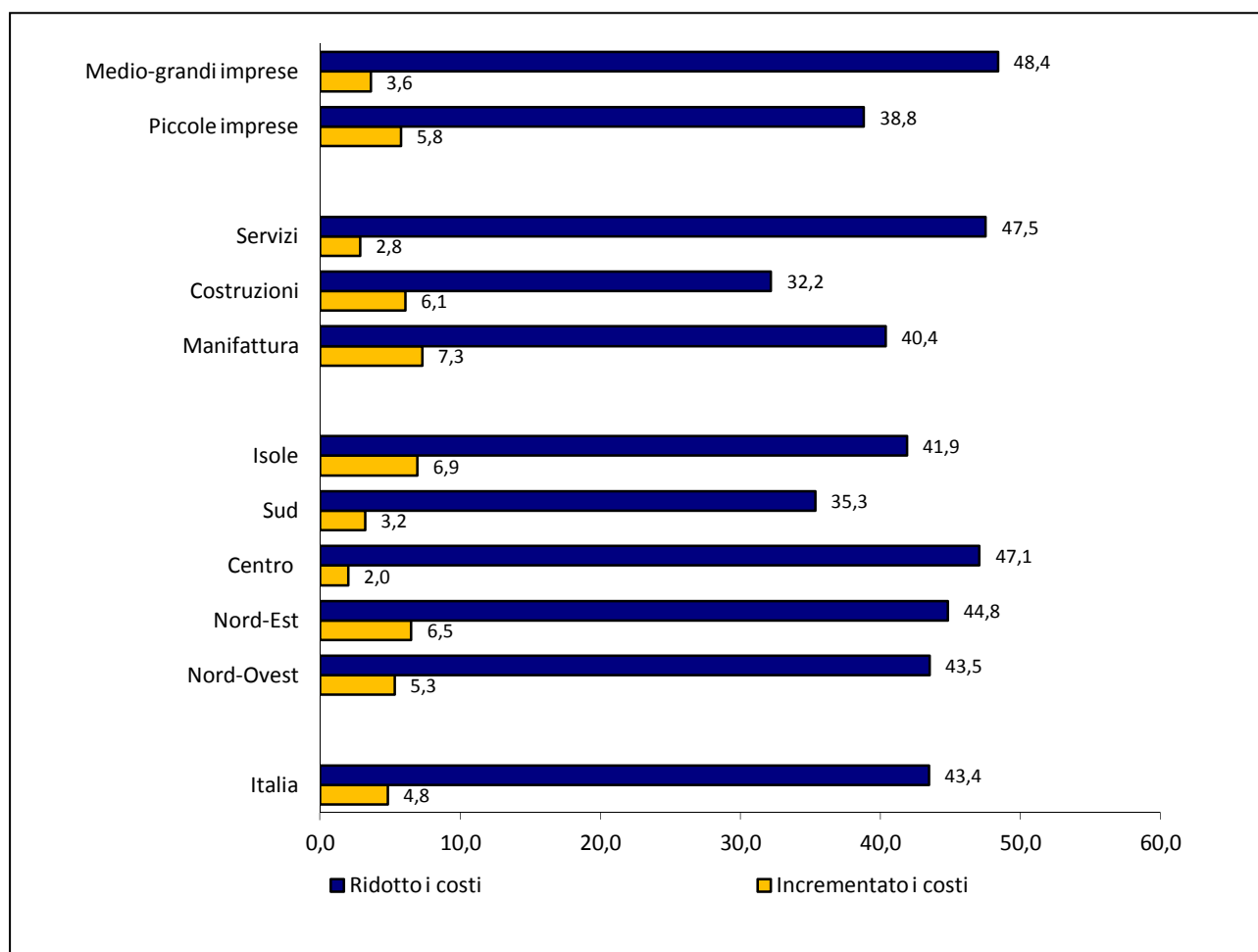
L'espletamento delle pratiche amministrative rappresenta un costo per le imprese: a fronte di interventi di razionalizzazione e semplificazione tendenti a rendere meno faticosa la macchina burocratica, si dovrebbero avvertire benefici per le imprese in termini quantitativi. Purtroppo, secondo una recente indagine Unioncamere riferita al 2012, la maggioranza delle imprese (64,1%) si esprime per una sostanziale stabilità dell'ammontare dei costi legati all'espletamento delle pratiche amministrative, sale invece a quasi il 30% la quota di quelle che hanno apprezzato un incremento dei costi, rispetto a un più contenuto 23,8% riportato nell'indagine del 2011.

Il segnale poco confortante riguarda la quota degli operatori economici che, all'opposto, sostengono di aver sperimentato una riduzione dei costi, pari appena al 6,4% (assottigliatasi, per di più, di oltre un punto percentuale rispetto a quanto rilevato nel 2011).

In media per ciascuna impresa, l'aumento dei costi è stato del 2,4% (al netto, come specificato, dei costi del personale aziendale), in realtà tale incremento sarebbe potuto risultare decisamente più elevato senza l'effetto calmierante innescato dall'adozione delle tecnologie digitali. Sulla base dei risultati dell'indagine, infatti, tra le imprese che hanno deciso di effettuare in modalità telematica quelle operazioni amministrative già disponibili online, ben il 43,4% dichiara che il loro utilizzo ha indotto una riduzione delle spese, mentre è contenuto il novero di quanti attribuiscono ai servizi telematici un loro aumento (4,8%). In media, il calo stimato è stato del 4,7%, con punte del 5,7% nelle regioni centrali, dove infatti è massima la quota (47,1%) di imprese che valuta positivamente, in termini di risparmio, il ruolo dell'uso dell'Ict al servizio delle attività produttive da parte delle Pubbliche Amministrazioni. Questo risultato non è in contraddizione rispetto a quanto osservato in riferimento ai costi complessivi dovuti alle PA, dal momento che la platea delle imprese che dichiara di non aver fatto uso delle modalità telematiche arriva anche a punte del 30% (ad esempio nelle regioni centrali).

L'impatto sui costi dell'utilizzo di modalità telematiche nel 2012

Dati in percentuale sul totale delle imprese che hanno adottato le modalità telematiche*



(*) Non sono riportate le dichiarazioni di invarianza rispetto al momento di adozione.

Fonte: indagine Unioncamere, 2012

L'indagine Unioncamere consente, inoltre, una quantificazione complessiva dei costi esterni e interni che le imprese devono sostenere per gestire gli adempimenti con le Pubbliche Amministrazioni. A ogni singola impresa si chiede, infatti, di fornire, in maniera separata, sia una stima monetaria comprendente gli oneri pagati a soggetti esterni per il supporto alla gestione delle pratiche amministrative e il costo collegato all'erogazione del servizio da parte dell'Amministrazione, sia una stima monetaria degli oneri interni, da intendersi quindi come costi della dotazione strutturale dedicata alle incombenze amministrative e gli impegni in termini di giornate/uomo, successivamente riportati a valori monetari attraverso dati di contabilità nazionale. Complessivamente, **gli impegni amministrativi costano** al sistema produttivo una cifra che supera **l'1% del Pil nazionale**, un'incidenza difficilmente sostenibile e penalizzante per quanti già operano sul mercato, oltre che disincentivante per coloro che aspirerebbero ad accedervi.

2. L'interoperabilità tra gli enti del mare, preconditione per facilitare la vita delle imprese

La necessità di ridurre gli oneri e i ritardi burocratici che intralciano l'avvio e l'esercizio delle attività produttive, semplificare le disposizioni amministrative che regolano autorizzazioni e controlli, stabilire rapporti di fiducia tra gli operatori privati e la PA, accelerare il ricorso agli strumenti di e-Government sono azioni già realizzate, con successo, in altri settori. Ad esempio:

- la comunicazione unica - attiva dal 2010 che consente con un unico adempimento di interfacciare la Camera di commercio, l'Agenzia delle dogane, l'Inps e l'Inail;
- lo sportello unico attività produttive - circa 3mila in Italia, quasi il 40% dei Suap presenti, gestiti in delega/convenzione dalle CCIAA che hanno lavorato oltre 100mila pratiche telematiche;
- il portale impresa in un giorno, offre sicurezza e standardizzazione delle procedure all'utenza su tutto il territorio nazionale, realizzando il punto singolo di contatto previsto dalla Direttiva servizi dell'Unione europea, accessibile dal portale **impresainungiorno.gov.it**.

Una sottolineatura a sé merita il SUAP gestito dalle Camere di commercio. Con riferimento alla procedura automatizzata, che costituisce l'85% delle pratiche, il Suap camerale consente di dare realmente avvio all'attività d'impresa in un giorno. I vantaggi maggiori di quest'architettura derivano dal gestire l'intero ciclo della pratica mediante le tecnologie della rete e dall'aver **standardizzato** modulistica e procedure per la maggior parte degli adempimenti. In alcuni casi, come in Veneto, questi vantaggi raggiungono tutte le imprese grazie ad un accordo tra Regione, Anci e Camere di commercio. Una best practice che potrebbe essere adottata immediatamente in altre regioni e che consente alle imprese di ciascun comune - per la procedura più semplice - di dialogare sostanzialmente con lo stesso Suap, utilizzando solo la procedura online e sulla base dei medesimi adempimenti.

Infatti, secondo una recente indagine condotta dal Ministero dello sviluppo economico sul funzionamento dei front-office degli Sportelli Unici delle Attività Produttive operanti in Italia, il processo di informatizzazione dei Suap è stato avviato nella quasi totalità dei casi ed è in continua evoluzione. Il problema non è solo completare l'informatizzazione del Suap, ma soprattutto realizzare la standardizzazione dei servizi all'utenza. Un'impresa che abbia la necessità di operare in territori vari, è costretta ad apprendere tante modalità operative diverse quanti sono i Suap con cui si deve rapportare. Lo stesso discorso vale per le modulistiche che deve "rintracciare" presso Suap diversi, che a volte differiscono in modo sostanziale anche in relazione allo stesso adempimento.

Dentro questo scenario, complesso ed articolato, le Camere possono mettere a disposizione una rete fatta innanzitutto di competenze (SUAP, registro imprese, comunicazione unica, autorizzazione unica ambientale) e poi di **strumentazioni informatiche** (firma digitale e portale impresainungiorno.gov.it). In questo ambito, le Camere hanno maturato un'esperienza fondamentale, sia dal punto di vista della gestione dei sistemi informativi in assoluta sicurezza, che dal punto di vista della governance complessiva del sistema dei rapporti tra istituzioni diverse

che dialogano nell'ambito del quadro normativo che stabilisce funzioni, compiti e responsabilità per ciascun soggetto.

Tali strumenti potrebbero essere replicati in questo ambito se gli **Enti del mare iniziassero a condividere un luogo** (ad esempio il portale gestito dal sistema camerale impresainungiorno.gov) **che consente interoperabilità tra i diversi soggetti**. L'unicità dello strumento unita ad un ambiente informatico certo, sicuro, con regole condivise può garantire, a partire dagli adempimenti, la concretizzazione e realizzazione di servizi evoluti, utili per le imprese, volti a semplificare e rendere più competitivi i sistemi economici collegati all'economia del mare.

In questa logica potranno essere **approfonditi diversi filoni di intervento** creando ad esempio forme di più stretta collaborazione tra le Camere di commercio e l'Agenzia delle dogane finalizzate ad agevolare lo svolgimento dei rispettivi compiti istituzionali di sorveglianza e controllo del mercato nei settori della conformità e sicurezza dei prodotti e alla necessità di rafforzare il rispetto delle regole da parte di tutti, con una particolare attenzione alla tutela della fede pubblica e del Made in Italy, fino alla gestione del carburante agevolato per le imprese della pesca. Possono essere individuate forme di collaborazione con le Autorità portuali e le Capitanerie di porto in merito ai dati ambientali (in particolare in materia di rifiuti) utili per la programmazione dei servizi ambientali nelle aree portuali.

Si possono considerare diverse possibilità di collaborazione tra l'Agenzia delle dogane, le Capitanerie e le Autorità portuali per una gestione più efficiente del traffico commerciale marittimo o un più stretto rapporto tra le Capitanerie e le Camere di commercio per gestire le informazioni sulle imprese della pesca o le movimentazioni del pescato verso i mercati all'ingrosso quasi sempre partecipati dalle Camere di commercio.

Nella tavola che segue vengono sintetizzati alcuni grandi filoni dei procedimenti amministrativi riguardanti la vita delle imprese. Ne emerge uno scenario complesso e, oltre alla complessità della materia, anche le forti opportunità che gli Enti del mare avrebbero nel lavorare insieme:

Camera di commercio	Capitaneria di porto	Autorità portuale	Agenzia delle dogane e dei monopoli
<p>Registro imprese di tutti i settori economici compreso quello della pesca:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dati anagrafici dell'impresa - Stato Impresa - Sistema di amministrazione - Forme amministrative - Capitale sociale e amministratori - Soci delle società di capitali - Sedi secondarie e Unità Locali <p>Certificati di origine</p> <p>Carnet ATA</p> <p>Carnet TIR</p> <p>Adempimenti per l'esercizio delle attività di mediatori marittimi e spedizionieri.</p> <p>Sanzioni "made in Italy"</p>	<p>Servizio pesca:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Iscrizione Registro imprese pesca e Iscrizione e Mitilicoltura - Licenze di pesca - Iscrizione registro pescatori marittimi - Rilascio certificato navigabilità - Imbarco marittimo extracomunitario <p>Servizio gente di mare:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rilascio titoli professionali - Rilascio certificato antifrode <p>Diporto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Iscrizione imbarcazioni - Passaggio di proprietà - Domanda rilascio duplicato licenza di navigazione - Domanda di annotazione dell'esercizio dell'attività di locazione e/o noleggio con unità da diporto <p>Servizio patenti nautiche</p>	<p>Piano regolatore portuale</p> <p>Autorizzazione all'esercizio operazioni portuali e rinnovo</p> <p>Rinnovo iscrizione al registro art. 68 codice della navigazione</p> <p>Rinnovo concessione demaniali marittime:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cantieri Navali - Centri Nautici Integrati - Imprese Portuali - Scuole Nautiche - Terminal Commerciali - Bar/Ristoranti - Terminal Industriali - Società di rimessaggio - Servizi Portuali - Compagnie di Navigazione 	<p>AEO Rilascio certificazione per operatore economico autorizzato (importatori esportatori)</p> <p>Certificazione di omologazione strumenti di misura per agevolazione accisa per produzione forza motrice</p> <p>Impianti di distribuzione carburanti</p> <p>Accise</p> <p>Benefici zone montane per acquisto gasolio per riscaldamento</p> <p>Esportazione/importazione merci</p> <p>Oneri e diritti doganali</p> <p>Dazio forfettario per merci di provenienza extra UE</p> <p>Regime doganale di perfezionamento attivo (es.: importazione temporanea per riesportazione dopo lavorazione)</p> <p>- perfezionamento passivo (es. esportazione temporanea per manutenzione/riparazione)</p>

Grazie alla condivisione di strumenti che stimolano e promuovono l'interoperabilità tra gli Enti del mare e attraverso la rete camerale presente su tutti i territori, si possono dunque avviare percorsi inediti di semplificazione amministrativa anche promuovendo specifiche modifiche normative.

L'unicità dello strumento d'interoperabilità utilizzato da tutti gli enti del mare, garantirebbe alle imprese d'avere un'unica interfaccia per affrontare e ridurre i procedimenti amministrativi aperti

con la P.A. Si tratta dunque di individuare uno o due territori in cui avviare una **sperimentazione di questa logica di interoperabilità tra Enti da poter replicare negli altri territori.**

Una sperimentazione che, partendo dai procedimenti amministrativi e autorizzatori, possa individuare non soltanto le utili semplificazioni a vantaggio delle imprese ma anche linee innovative di attività che, utilizzando le nuove tecnologie e la facilità di gestione e condivisione delle informazioni che oggi offre rete Internet, diano la possibilità di rendere “facili”, per gli utenti e gli stessi Enti del mare, le complesse attività di gestione delle imprese, della logistica e dei trasporti, della regolazione e dell’amministrazione pubblica.

A Gaeta è stato avviato il primo laboratorio tra Capitaneria di porto, Autorità portuale, Agenzia delle dogane e Camera di commercio di Latina, finalizzato alla semplificazione delle procedure.

Su questo versante, utilizzando l’ambito territoriale contenuto di Gaeta, è stato avviato un primo percorso di approfondimento tra la Capitaneria di porto, l’Autorità portuale, l’Agenzia delle dogane e la camera di commercio sui procedimenti amministrativi che riguardano il settore della pesca.

Oggi l’utente deve nascere come impresa presso la Camera di commercio e attraverso la comunicazione unica riesce ad ottenere partita iva, iscrizione Inps e eventuale iscrizione Inail. Successivamente l’impresa della pesca si rivolge alla locale Capitaneria per l’iscrizione nel registro delle imprese della pesca e per l’iscrizione nel registro della gente di mare. Le imprese della pesca, quando poi necessitano dell’agevolazione del carburante, interfacciano la locale agenzia delle dogane.

Dall’analisi comparata di questi procedimenti è emerso che il 90% delle informazioni che l’impresa comunica alla Camera di commercio sono le stesse richieste per l’iscrizione nel registro imprese della pesca tenuto dalla capitaneria di porto.

L’informazione richiesta all’impresa dall’agenzia delle dogane circa il suo diritto all’agevolazione nel carburante sarebbe acquisibile direttamente dal registro delle imprese.

Pertanto garantendo, con uno strumento di interoperabilità, la messa in comune delle informazioni tra la Camera di commercio, la Capitaneria di porto e l’Agenzia delle dogane, l’impresa con un unico accesso risolverebbe tutti i procedimenti riguardanti questi tre enti.

Interfacciando un unico strumento e per una sola volta l’impresa risolverebbe tutti gli adempimenti previsti dalle attuali norme rispetto alla Camera di commercio, alla Capitaneria di porto, all’Agenzia delle dogane.

Un esempio evidentemente che può essere replicato per altri procedimenti amministrativi. **La forza della proposta risiede nella possibilità, utilizzando il portale “impresainungiorno” già sancito dalla legislazione quale interfaccia privilegiata per le imprese, di mettere a sistema in un unico luogo di interoperabilità sia l’esperienza dei SUAP sia le banche dati dei diversi enti e pubbliche amministrazioni.**

Si pensi, ad esempio, alla possibilità di mettere in comune i procedimenti amministrativi per l'apertura di un cantiere navale oggi così articolati:

1. nascita dell'impresa in cciaa, comunicazione per apertura partita iva, Inail e Inps;
2. richiesta autorizzazione autorità portuale all'insediamento;
3. richiesta autorizzazione lavori edilizi al comune;
4. richiesta autorizzazione alla provincia per adempimenti ambientali e scarico acque;
5. Arpa per impatto ambientale;
6. vigili del fuoco per sicurezza;
7. autorizzazione se area protetta all'ente preposto;
8. soprintendenza per area paesaggistica tutelata per il tramite del comune.

Si pensi anche alla possibilità di gestire i complessi adempimenti cui devono sottostare le navi commerciali:

1. richiesta di Approdo che deve pervenire alle autorità competenti primarie (Capitanerie di porto e Autorità portuali) e per conoscenza in copia all'Agenzia delle dogane, Guardia di Finanza, Commissariato Ps, Ministero della Salute;
2. produrre il Documento di carico, la lista delle persone a bordo (equipaggio e/o passeggeri), dichiarazione di security, la dichiarazione dei rifiuti, da trasmettere sia a Capitaneria di porto che all'Autorità portuale;
3. presentare il "Manifesto" che rappresenta la documentazione del carico che viene poi trasmesso all'ufficio della dogana all'arrivo;
4. trasmettere all'arrivo 7 Formolari Fal form obbligatori - IMO International Maritime Organization sia alla Capitaneria di porto che all'Autorità portuale.

Obiettivo cui si dovrebbe tendere nella condivisione dei procedimenti sia amministrativi che gestionali della vita delle nostre infrastrutture marittime è quello oggi realizzato ad esempio dal porto di Rotterdam, ove lo sdoganamento delle merci avviene in navigazione, durante l'avvicinamento al porto e la ricezione dei carichi in arrivo avviene direttamente nei retro-porti con funzione di "extended gates", cui si sono stati "funzionalmente collegati e sommati" una serie di "inland port" favorendo il trasporto delle merci su sistemi di trasporto alternativi alla gomma. Tale soluzione gestionale non consente solo un rilevante risparmio di tempo per le questioni legate alla burocrazia, ma velocizza ulteriormente la movimentazione delle merci, comporta una minore congestione delle aree, un migliore utilizzo delle infrastrutture portuali e retroportuali e minori tempi morti per tutti gli operatori: gli effetti, quindi, di una semplificazione vanno ben oltre la de-burocratizzazione in sé.

In questo contesto potrebbe trovare soluzione anche l'annosa questione del **registro nazionale dei natanti**.

Si potrebbe attuare il sistema telematico previsto dalla legge di stabilità 2013, collaborando con gli enti preposti alla realizzazione dell'archivio e dello sportello del diportista ma estendendo,

sfruttando la rete del sistema camerale e la collaborazione con il MIT e le Capitanerie di Porto, il registro **anche ai natanti sotto i dieci metri**.

In questo modo, con al istituzione e gestione telematica del registro nazionale dei natanti, si otterrebbe uno strumento di sicurezza e di trasparenza per tutti gli operatori economici.

Anche il contributo di **Assonautica** può risultare utile. Assonautica, associazione promossa dal sistema camerale e articolata in 43 Associazioni provinciali e 2 regionali, può infatti rappresentare un valido supporto, anche nella definizione di eventuali servizi aggiuntivi utili al diportista in chiave di semplificazione e per la promozione del diportismo nautico, per la sua specificità, la sua diffusione capillare sul territorio e perché interlocutore privilegiato dei diportisti.

Chiaramente la soluzione proposta dal porto di Rotterdam può essere considerata una best practice alla quale tendere nel medio - lungo periodo. Nel frattempo, la politica dei piccoli passi è certamente quella più fruttuosa. Un primo passo è già stato fatto grazie al protocollo di intesa con Assoport che, tra le varie finalità, ha anche quella di promuovere sinergie tra il sistema camerale, le autorità portuali e le diverse amministrazioni e i soggetti operanti nei porti per delineare e supportare percorsi di semplificazione amministrativa, attraverso la condivisione di sistemi informativi che garantiscano l'interoperabilità tra gli enti del mare ed, eventualmente, promuovendo congiuntamente modifiche normative.

Occorre, quindi, **partire dalla “mappa delle complicazioni amministrative e gestionali” per arrivare alla “mappa delle opportunità”** attraverso un percorso graduale che, anche utilizzando strumenti già sperimentati in altri campi, **possa rendere facili adempimenti per gli utenti e per gli stessi enti del mare oggi troppo onerosi** e arrivare alla messa a sistema di informazioni, sistemi, procedure fino ad approdare, passo dopo passo, a svolgere gli adempimenti automaticamente dai sistemi informativi di terra e di bordo.