

# **Imprese e Burocrazia 2012** **Come le micro e piccole imprese giudicano la pubblica Amministrazione**

## **OUTLOOK**

di *Gaetano Scognamiglio*

La settima edizione di “Imprese e Burocrazia” si apre in un contesto di crisi globale a tutti nota. L’Europa sembra imbrigliata in una impasse dovuta non solo agli effetti del default finanziario ma anche ad una incapacità di evoluzione istituzionale dell’Unione Europea.

In Italia il combinato disposto di una crisi fiscale, istituzionale e morale va ad aggiungersi ad una situazione economica assai difficile che secondo le previsioni del Governo e delle principali istituzioni economiche e finanziarie perdurerà nel triennio 2012-2014 con una riduzione cumulata del Pil pari a oltre due punti e mezzo. Come evidenziato correttamente ad ottobre dal presidente della Corte dei Conti Luigi Giampaolino, il nostro Paese si trova in una situazione di “equilibrio fragile”, in cui al rallentamento della domanda internazionale, frenata dai problemi di gestione dei debiti sovrani, si accompagna la caduta del prodotto interno lordo imputabile alle misure di consolidamento fiscale e a manovre di bilancio che, nel breve periodo, trasmettono impulsi restrittivi su una domanda interna già avvitata in una spirale depressiva<sup>1</sup>.

In questo contesto, il Rapporto nazionale, tradizionalmente dedicato al mondo delle piccole e micro imprese (PMCI) continua anche quest’anno nella sua volontà di mettere a fuoco e approfondire la tematica cruciale della semplificazione, intesa come semplificazione delle regole, degli oneri amministrativi, delle procedure e, più profondamente, semplificazione delle

---

<sup>1</sup> Corte dei Conti, Audizione del Presidente Giampaolino sulla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2012 (Commissioni Bilancio riunite di Camera e Senato), 2 ottobre 2012.

modalità con cui la Pubblica Amministrazione si rapporta al mondo delle imprese<sup>2</sup>.

In Italia semplificare è necessario e urgente per non “ tagliare le gambe alla volontà ‘intraprendere e d’investire”, come ha giustamente osservato il presidente Carlo Sangalli, in apertura della Conferenza annuale della Confcommercio<sup>3</sup>. E in questo senso le misure di semplificazione intervenute nell’ultimo anno appaiono doverose e necessarie ma faticano a tradursi in innovazioni concrete e appaiono non sufficienti a riattivare lo slancio competitivo delle imprese e a liberarle dai vincoli di una normativa complessa e talvolta incomprensibile.

Lo conferma anche il recente rapporto sulla competitività della Banca Mondiale, che ogni anno produce la classifica mondiale dei Paesi in cui è più facile fare impresa<sup>4</sup>. Nel 2012 l’Italia, dopo tanti anni di arretramento, migliora le sue posizioni, passando dall’87° alla 73° posizione, soprattutto grazie agli interventi messi in campo in materia di liberalizzazioni energetiche e compravendite immobiliari. Rimane tuttavia critica la situazione rispetto al fisco (l’Italia è al 131° posto con le sue 15 forme di pagamento delle imposte) e rispetto alle condizioni generali di avvio e chiusura di un’impresa (il nostro Paese è in ultima posizione rispetto ai 27 Paesi UE per quanto concerne l’applicazione dei contratti e le procedure fallimentari<sup>5</sup>).

Non a caso le imprese, per il settimo anno consecutivo, sembrano non percepire l’impatto dei provvedimenti, forse anche perché, se da una parte, si introducono meccanismi di flessibilità e apertura (ad esempio, con il recente ddl Semplificazione), dall’altra parte, con l’entrata in vigore della

---

<sup>2</sup> Gli effetti non desiderati della iper-regolamentazione sono stati evidenziati a proposito delle nuove regole attese da Basilea tre anche a livello europeo alla riunione annuale dei banchieri centrali europei, dove Andrew Haldane, uno dei direttori della Banca d’Inghilterra, ha parlato di una “Torre di Basilea” di regole da abbattere e di un sistema di regolazione finanziaria eccessivamente complesso e oneroso che, con l’obiettivo di porre rimedio alla crisi, ha in realtà creato un sistema eccessivamente complesso e dunque più vischioso e rischioso. Cfr. Andrew Haldane, *The dog and the Frisbee*, Jackson Hole, 31 agosto 2012

<sup>3</sup> Carlo Sangalli, *Relazione di apertura* all’Assemblea della Confcommercio 2012, 21 giugno 2012

<sup>4</sup> Banca Mondiale, *Doing Business*, 2012

<sup>5</sup> Cfr. Il sole 24 ore, 23 ottobre 2012

legge n. 92 del 28 giugno 2012, cd. riforma Fornero, si impone alle imprese un aggravio burocratico nella gestione dei rapporti di lavoro, con effetti dirompenti sulla percezione delle imprese.

Questa situazione sembra portare a zero la somma algebrica fra semplificazioni e nuovi adempimenti con la conseguenza che nel 2012 si registra una perdita di fiducia complessiva verso la capacità della "politica" e del sistema pubblico di lavorare nell'interesse del Paese, le Micro e Piccole imprese italiane non vedono significativi miglioramenti nel rapporto con la PA e l'apparente riduzione di alcune tipologie di costi, che si registra da ormai un paio d'anni, è il risultato dei pesanti cali di fatturato e del ridimensionamento complessivo dei costi dell'impresa, più che il diretto risultato dell'attività proattiva e propositiva della Pubblica Amministrazione.

### **Le principali novità del 2012**

Quest'anno vengono poi proposti quattro focus di approfondimento. In *primo luogo*, per collegarsi ad un tema di grande attualità in questi ultimi mesi, le PMCI sono state interpellate sulla *recente riforma del mercato del lavoro* (legge n. 92 del 28 giugno 2012), al fine di comprendere se, nella percezione dei Piccoli, le norme relative alla flessibilità in entrata avranno gli effetti sperati in termini di promozione dell'occupazione dei giovani e degli adulti disoccupati oppure, come si teme, determineranno un aumento degli oneri a carico delle imprese con effetti opposti a quelli che si intendono perseguire.

In *secondo luogo* ci si è soffermati sugli *interventi anticrisi e sulle misure di politica economica e industriale necessarie alla riattivazione degli investimenti*. L'obiettivo è stato quello di sondare il sentiment dei Piccoli circa le misure di semplificazione e di sostegno all'occupazione varate dal Governo e gli interventi ritenuti prioritari dalle imprese. All'interno di questo focus di approfondimento si è voluto poi sondare la conoscenza e la strategicità del Fondo di Garanzia per le PMI del Ministero dello Sviluppo Economico, strumento nel quale il Governo crede molto e che deve essere ulteriormente promosso presso i micro imprenditori. In questo particolare momento storico il tema di fondo non è più quello ben noto della difficoltà di accesso al credito da parte delle PMCI. La questione cruciale è piuttosto diventata se e come le banche gestiscono le molteplici

situazioni di crisi aziendale e come le micro e piccole imprese in difficoltà possano trovare nel sistema finanziario e creditizio un sostegno di breve periodo che impedisca la chiusura delle attività.

L'analisi degli oneri burocratici connessi ai processi di *internazionalizzazione* rappresenta il *terzo tema di approfondimento* di quest'anno. La tematica appare oggi più che mai importante perché, se è ormai chiaro che le PMCI italiane hanno bisogno di trovare nuovi mercati per ridare slancio alla propria competitività e che l'uscita dalla crisi debba passare anche dall'aumento del numero delle piccole imprese presenti sui mercati internazionali, è d'altra parte vero che anche in questo settore la burocrazia è eccessiva e non aiuta chi deve prendere confidenza con i mercati esteri.

Il *quarto approfondimento* riguarda le *reti di impresa*: su questa tematica la sensibilità degli stakeholder istituzionali (a partire dal sistema camerale e dal mondo delle rappresentanze) è alta e alcune regioni sono piuttosto attive nel sostenere attraverso bandi specifici i progetti di rete. Nel Rapporto si è cercato di capire quanto i piccoli imprenditori italiani siano propensi a stabilire forme più o meno strutturate di partnership con altre imprese e come valutino l'operato della PA sulla questione.

### **L'impatto della Riforma Fornero sul mercato del lavoro: più occupazione o più burocrazia?**

Uno dei temi al centro del dibattito istituzionale nel 2012 è stata la riforma del mercato del lavoro (legge n. 92 del 28 giugno 2012). La riforma, almeno nelle intenzioni del Ministro Elsa Fornero, che l'ha fortemente voluta dopo un lungo confronto con le parti sociali, interviene sulle modalità di ingresso nel mercato del lavoro con l'obiettivo di valorizzare il contratto di lavoro a tempo indeterminato come "contratto dominante", e rendendo più difficili e onerosi i contratti "flessibili" progressivamente introdotti negli ultimi vent'anni.

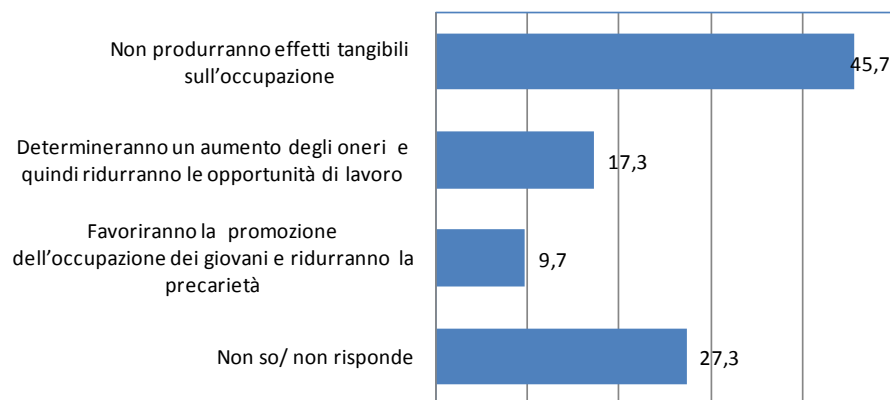
Come noto la riforma, che senza dubbio ridistribuisce in maniera più equa le tutele dell'impiego, è stata oggetto di dibattito e confronto tra tutti gli attori istituzionali del Paese: in particolare dal mondo delle imprese e delle associazioni di rappresentanza è emersa la preoccupazione che le nuove norme comportino aggravati burocratici ulteriori a carico delle piccole

imprese e irrigidiscano ulteriormente i meccanismi di ingresso nel mercato, in un momento di oggettiva difficoltà delle imprese e di calo dei fatturati.

Tenendo presente questo contesto di riferimento, si è voluto quest'anno indagare se, nella percezione dei Piccoli, le norme relative alla flessibilità in entrata avranno gli effetti sperati in termini di promozione dell'occupazione dei giovani e degli adulti disoccupati oppure, come si teme, determineranno un aumento degli oneri a carico delle imprese con effetti opposti a quelli che si intendono perseguire

Il quadro che emerge dal Rapporto è purtroppo allarmante. Quasi la metà del campione (45,7%) ritiene che il nuovo impianto legislativo non sia adeguato a risolvere le problematiche legate alle difficoltà di accesso dei giovani al mercato del lavoro. Il 17,3% delle imprese contattate sostiene inoltre che il cambiamento delle norme in materia di flessibilità in entrata determinerà un aumento degli oneri e dei rischi a carico delle imprese e quindi si tradurrà in un ulteriore appesantimento burocratico. Soltanto un imprenditore su dieci guarda con favore alla legge: ciò vale in particolare per alcune regioni, come la Liguria, il Veneto e l'Emilia Romagna.

*Fig.1 – Effetti della riforma del lavoro sull'occupazione giovanile, valori percentuali, anno 2012*



I giudizi più negativi si registrano nel comparto industriale e nella fascia compresa tra 6 e i 15 addetti.

*Tab.1 – Effetti della riforma del lavoro sull’occupazione giovanile, per settore di attività, valori percentuali, anno 2012*

	Settore di attività		
	Industria	Commercio	Servizi
Favoriranno la promozione dell’occupazione e ridurranno la precarietà	8,6	8,4	11,3
Determineranno un aumento degli oneri e dei rischi a carico delle imprese e quindi ridurranno le opportunità di lavoro	21,0	18,8	13,6
Non produrranno effetti tangibili sull’occupazione	50,8	45,6	42,1

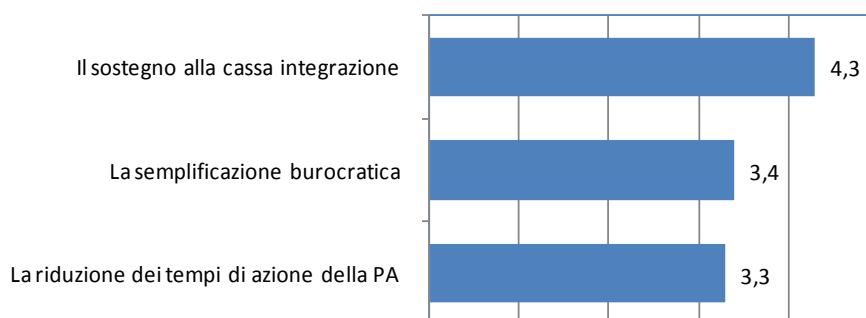
*Tab. 2 – Effetti della riforma del lavoro sull’occupazione giovanile, per classe di addetti, valori percentuali, anno 2012*

	Classe di addetti		
	Da 1 a 5	Da 6 a 15	Da 16 a 49
Favoriranno la promozione dell’occupazione dei giovani e ridurranno la precarietà	10,8	6,9	9,1
Determineranno un aumento degli oneri e dei rischi a carico delle imprese e quindi ridurranno le opportunità di lavoro	15,6	18,2	29,5
Non produrranno effetti tangibili sull’occupazione	44,0	50,1	45,8

## **Come riattivare gli investimenti? Il giudizio sull'operato anticrisi dei governi (centrale e locale) e le esigenze degli imprenditori**

Interrogate sui livelli di adeguatezza dell'azione della PA per alleviare gli effetti della crisi sulle imprese, le PMCI ancora una volta esprimono la loro sfiducia nelle istituzioni pubbliche e si fermano su giudizi molto bassi, intorno a 3-4 nella consueta scala 0-10, per tutti gli item proposti. Né sul tema della semplificazione né su quello dei tempi dell'azione amministrativa le imprese sembrano percepire le azioni di riforma in corso, a conferma che quanto si sta facendo potrà avere un significato e un valore se sarà attuato in tempi brevi e soprattutto se le azioni messe in campo saranno in grado di raggiungere le imprese più piccole. La disaffezione degli imprenditori è ad esempio confermata dall'iniziativa de Il Sole 24 Ore "Dillo al Sole 24", che ha consentito di raccogliere numerosissimi testimonianze di imprese "bloccate" dalla burocrazia e fortemente penalizzate da crescenti vincoli agli investimenti.

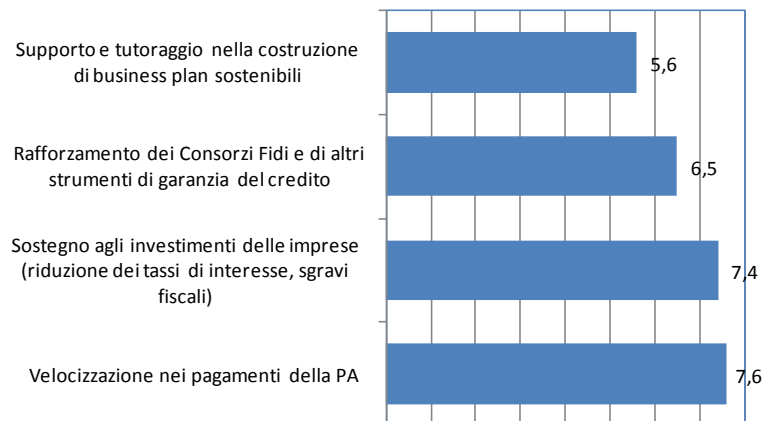
*Fig. 2 - Adeguatezza del ruolo della pubblica Amministrazione rispetto alle esigenze delle aziende per alleviare gli effetti della crisi, indice di scala 0-10, anno 2012*



Interrogate sugli interventi che la PA dovrebbe mettere in campo per favorire la ripresa degli investimenti, le imprese hanno le idee ben chiare: innanzitutto velocizzare i tempi di pagamento della PA (giudizio pari a 7,6 in una scala 0-10), in secondo luogo sostenere la capacità di investimento delle imprese, attraverso sgravi fiscali e riduzione dei tassi di interesse (giudizio pari a 7,4), in terzo luogo rafforzare i Consorzi Fidi e gli altri

strumenti di garanzia del credito (giudizio pari a 6,5) ed infine supportare e fornire tutoraggio alle imprese nella definizione di business plan sostenibili (5,6 punti su 10).

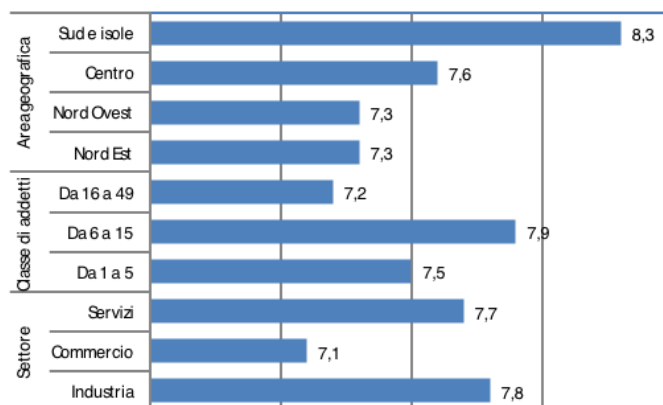
*Fig. 3 – Interventi della PA, volti a favorire la ripresa degli investimenti, indice di scala 0 -10, anno 2012*



Il tema della velocizzazione dei tempi di pagamento torna ad essere una priorità assoluta delle imprese, soprattutto nell'industria e nei servizi, nel Centro-Sud del Paese e nella classe intermedia di addetti.

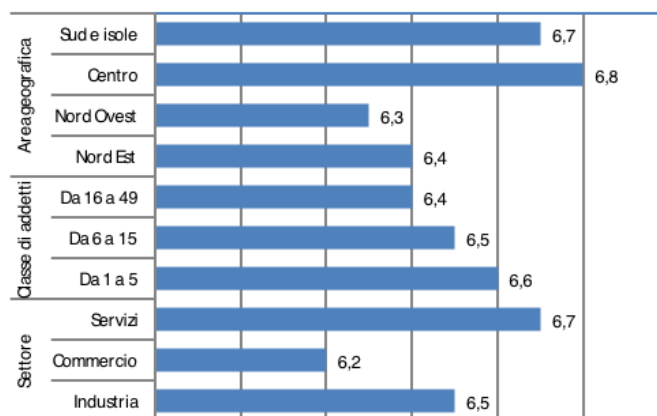


Fig. 4 – Velocizzazione nei pagamenti della PA, livello di importanza, per settore di attività, classe di addetti e area geografica, indice di scala 0-10, anno 2012



Focalizzando l'attenzione invece sulle garanzie al credito, sono particolarmente interessati le imprese del settore del commercio, così come alcune regioni in cui questi strumenti sono stati utilizzati con efficacia, come la Toscana, la Liguria, l'Emilia Romagna, ma anche alcune regioni del Sud, come la Campania e la Puglia.

Fig. 5 – Potenziamento dei Consorzi fidi e degli altri strumenti di garanzia del credito, livello di importanza, per settore di attività, classe di addetti e area geografica, indice di scala 0-10, anno 2012

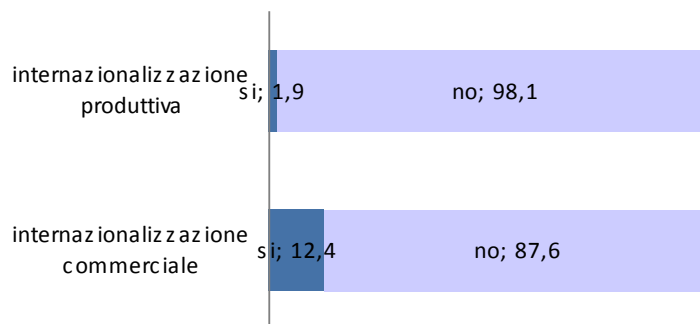


## L'internazionalizzazione: un'opportunità per le PMCI frenata dagli oneri amministrativi

L'obiettivo di questo focus di approfondimento è stato quello di valutare la misura in cui le PMCI sono presenti sui mercati esteri e l'efficacia delle azioni pubbliche di sostegno all'export delle PMCI.

I risultati che emergono fotografano un dato in realtà ben noto: l'internazionalizzazione è ancora molto poco diffusa tra i Piccoli, in particolare, sono rari i casi di presenza produttiva all'estero, mentre appena il 12,4% svolge attività di import-export.

Fig. 6 – Livello di internazionalizzazione e forme prevalenti, percentuale dei "si", anno 2012



La seconda domanda che è stata posta alle imprese oggetto dell'indagine riguarda la tipologia di supporto che le imprese ricevono dalla pubblica amministrazione e il livello di soddisfazione verso i servizi erogati. In generale la quota di imprese che dichiara di aver ricevuto assistenza non supera il 20% del campione e gli *unici tipi di supporto vengono dai tradizionali ambiti di intervento del sistema camerale, cioè gli adempimenti amministrativi, la promozione all'estero e la conoscenza dei mercati internazionali*. Poco diffusi o comunque scarsamente conosciuti sono gli interventi di sostegno a maggior valore aggiunto, cioè l'affiancamento nella ricerca partner/investitori, gli incentivi dedicati all'attività estera, l'assistenza specialistica.

Laddove il supporto viene riconosciuto e percepito, i livelli di soddisfazione verso i servizi ricevuti sono accettabili o buoni. Particolarmente positivo il giudizio sugli incentivi finanziari, crediti all'export, altri finanziamenti agevolati e sui sistemi di incentivazione ed il supporto alla partecipazione a fiere ed eventi all'estero e sostegno attività promozionali dove il sistema camerale svolge un ruolo indispensabile.

*Tab. 3 – Tipologia di supporto/sostegno da parte della PA e livello di soddisfazione, anno 2012*

<b>Ambiti di intervento</b>	<b>Presenza di un sostegno da parte del pubblico (% dei "si")</b>	<b>Livello di soddisfazione (0-10)</b>
Adempimenti amministrativi	20,2	5,8
Partecipazione a fiere ed eventi all'estero e sostegno attività promozionali	14,4	6,0
Scouting investitori e partner commerciali, produttivi e finanziari	4,7	4,8
Incentivi, crediti di imposta	9,0	6,7
Informazioni sui mercati esteri	16,9	5,6
Assistenza specialistica all'internazionalizzazione	11,7	5,4

## **Le reti di impresa**

Le reti di impresa rappresentano una significativa novità nel panorama normativo italiano: istituite con la Legge 122 del 2010, esse formalizzano e mettono a sistema una collaborazione stabile tra più imprese finalizzata ad accrescere, individualmente e collettivamente, la capacità innovativa e la competitività sul mercato delle piccole e medie aziende italiane. Attraverso la sottoscrizione del cosiddetto contratto di rete, le imprese si impegnano a realizzare un programma comune di rete, a collaborare in forme e in ambiti predeterminati attinenti all'esercizio delle proprie imprese ovvero a scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica.

L'ordinamento italiano nell'ultimo anno ha progressivamente cercato di valorizzare e premiare le imprese facenti parte di rete, riconoscendo di recente anche il diritto di partecipare come rete di impresa a procedure di appalto (articolo 14 del Ddl Semplificazioni bis approvato in CDM il 16 ottobre 2012).

Si è chiesto in primo luogo al campione di esprimersi sul livello di conoscenza e di interesse verso il nuovo istituto delle reti di impresa.

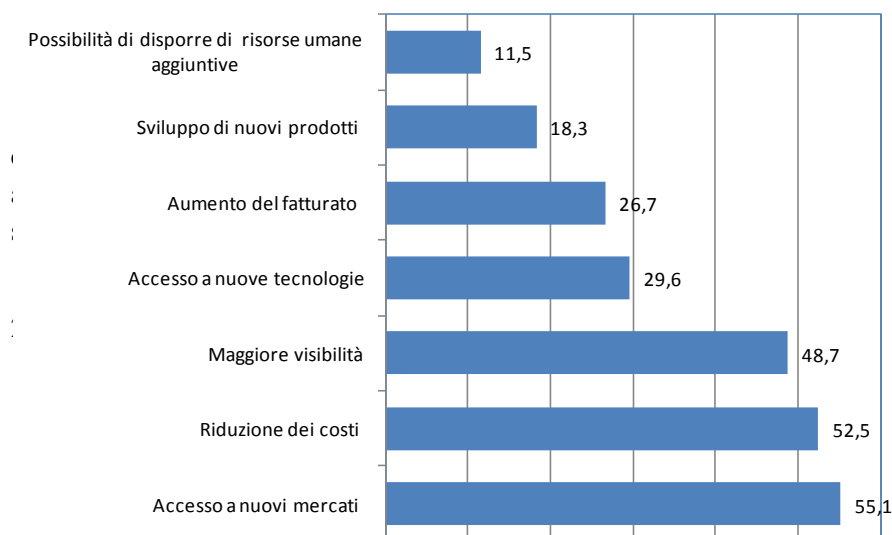
Su entrambe le tematiche i risultati sono piuttosto negativi: i Piccoli non solo non conoscono la nuova disciplina delle reti, ma in quasi la totalità dei casi, non sono neanche interessate allo strumento (in questa direzione si esprime l'87,5% dei rispondenti). Sul dato incidono ovviamente due fattori: da un lato la relativa novità dello strumento, nonostante l'impegno profuso da tutte le associazioni di categoria e dal sistema camerale nella promozione delle reti, si tratta pur sempre di uno strumento innovativo (dal punto di vista culturale prima che giuridico) per cui il lavoro di sensibilizzazione da portare avanti in maniera mirata sui Piccoli è appena iniziato e deve continuare con maggior efficacia; dall'altro lato, l'atteggiamento di apparente "non interesse" delle imprese è probabilmente dovuto alla difficile situazione del momento, che porta le PMCI a concentrarsi sulle attività *core* piuttosto che testare forme di partenariato innovative che richiedono pur sempre molto lavoro per poter essere implementate.

Coloro che hanno dichiarato di essere interessati alle reti hanno ben chiaro anche i vantaggi di questo strumento, vantaggi legati soprattutto alla riduzione dei costi e all'accesso a nuovi mercati (per oltre la metà dei

rispondenti). Anche la maggiore visibilità della rete è un fattore ritenuto importante, mentre minor rilievo viene attribuito ai potenziali incrementi di fatturato e all'accesso alle nuove tecnologie.

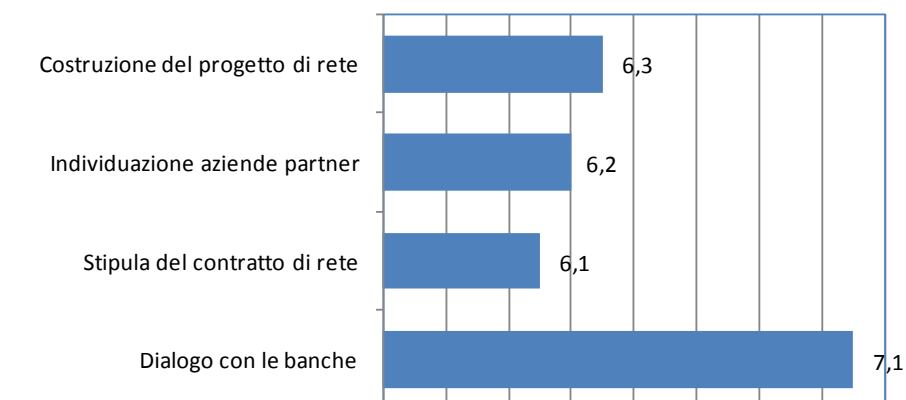
Il quadro che emerge conferma la reticenza e la diffidenza delle imprese verso forme di collaborazione finalizzate a sviluppare in maniera congiunta nuovi prodotti e ad ottimizzare le risorse interne, mentre ritorna con preoccupazione il tema del contenimento dei costi e la possibilità di utilizzare le reti per ottimizzare questo aspetto.

Fig. 7 – I vantaggi derivanti dall'appartenenza ad una rete di impresa, valori percentuali, anno 2012



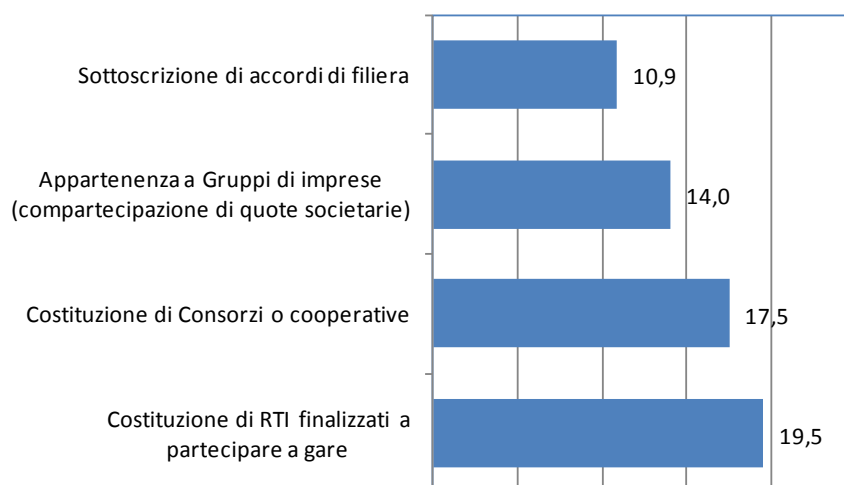
L'analisi sul tema delle reti continua poi con l'approfondimento del tipo di sostegno che gli imprenditori si aspettano dalla Pubblica Amministrazione. Il dialogo con le banche viene ritenuto l'aspetto più strategico, seguito dal supporto nella costruzione del progetto di rete.

Fig. 8 – Ambiti di supporto ritenuti prioritari sul tema delle reti, anno 2012



Al di fuori delle reti formali, nel Rapporto di quest'anno si è comunque voluto approfondire la questione della collaborazione tra imprese, al fine di comprendere le forme di partenariato più diffuse e gli obiettivi perseguiti. Il 74,4% delle imprese contattate dichiara di non avere in atto alcun accordo di collaborazione con altre imprese, a conferma della difficoltà dei Piccoli ad accogliere la logica della partnership e della collaborazione. Il rimanente 25,6% si ripartisce in maniera molto frammentata tra le diverse tipologie di partenariati (RTI, Consorzi, compartecipazione societarie, ecc), senza tuttavia evidenziare particolare entusiasmo per nessuna delle forme proposte.

Fig. 9 – Forme prevalenti di partenariato, valori percentuali, anno 2012



Sono ovviamente le aziende più strutturate, prevalentemente appartenenti al comparto industriale e dei servizi ad essere più propense a partecipare a RTI e a far parte a raggruppamenti.

## Raffronti 2006/2012

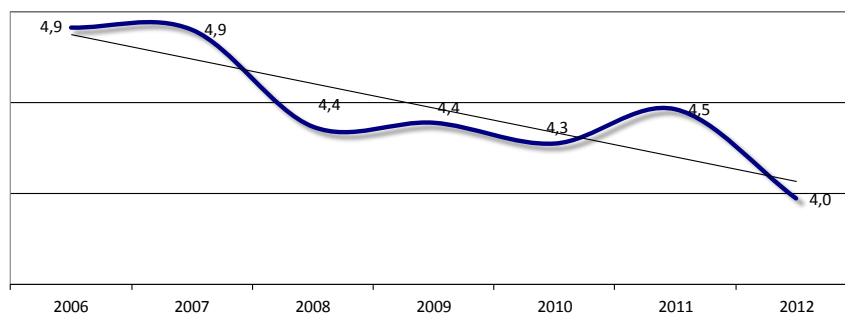
Il Rapporto, giunto ormai alla settima edizione, è in grado di fornire una serie di indici sintetici che forniscono un'idea esaustiva dell'andamento temporale delle tematiche trattate.

Il rapporto tra PMCI e pubblica amministrazione risulta quest'anno in netto peggioramento, a conferma di una tendenza degli ultimi anni, che quest'anno si rafforza a causa della difficile situazione economica delle aziende.

## Livelli di soddisfazione e aspettative verso la burocrazia

Il gradimento delle PMCI nei confronti della Pubblica Amministrazione registra quest'anno una flessione arrivando ad un punteggio pari a 4 su una scala di valori compresa tra 0-10.

Fig. 10 – Livello di soddisfazione complessivo dell'operato della PA (scala 0-10), 2006-2012



Le ragioni di tale peggioramento sono principalmente riconducibili alla performance del Centro e del Mezzogiorno, il cui indice di soddisfazione passa rispettivamente da 4,1 nel 2011 al 3,5 nel 2012 e dal 4,6 a 3,1. Solo nel Nord Ovest l'indice rimane pressoché invariato.

*Tab. 4 – Livello di soddisfazione complessivo dell'operato della PA (scala di giudizio 0-10), trend 2006-2012 per area geografica*

<b>Anno</b>	<b>Italia</b>	<b>Nord Est</b>	<b>Nord Ovest</b>	<b>Centro</b>	<b>Sud/Isole</b>
2006	4,6	4,7	5,2	4,3	4,3
2007	4,7	4,6	5,1	4,1	4,8
2008	4,2	4,3	4,5	3,8	4,0
2009	4,2	4,3	4,5	4,2	3,5
2010	4,0	4,3	4,5	4,2	3,5
2011	4,5	4,3	4,3	4,1	4,6
2012	4,0	3,9	4,3	3,5	3,1

Per quanto riguarda invece l'opinione dei piccoli e micro imprenditori circa la variazione della qualità dei servizi erogati dalla PA negli ultimi tre anni i dati sono in netto peggioramento rispetto al 2011 e per la prima volta l'indice di scala è negativo. Da un punto di vista geografico la performance peggiore è quella del Centro e del Sud (dove l'indice si attesta rispettivamente al -0,4 e -0,5).



Tab. 5 – Opinione sulla variazione negli ultimi tre anni della qualità dei servizi erogati dalla PA (indice di tendenza -5/+5), raffronto 2006-2012 per area geografica

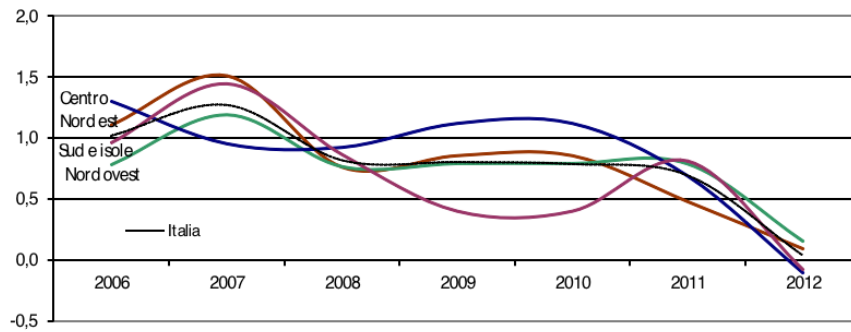
Periodo	Italia	Nord Est	Nord Ovest	Centro	Sud/Isole
2006	0,9	1,2	0,8	0,7	0,9
2007	1,0	1,6	0,8	0,6	0,9
2008	0,5	0,9	0,4	0,4	0,3
2009	0,6	1,0	0,6	0,6	0,0
2010	0,2	0,3	0,2	0,0	0,1
2011	0,3	0,3	0,3	0,1	0,4
2012	-0,1	0,1	0,1	-0,4	-0,5

Tenendo presente il contesto sopra delineato, non sorprende i risultati della domanda successiva, che va ad analizzare lo stato delle aspettative degli imprenditori verso il futuro. Le aspettative non sono rosee e la generale disillusione degli imprenditori, che nasce dalla situazione economica attuale, va direttamente a riflettersi sul giudizio della qualità dei servizi. Per il 25,9% dei rispondenti la qualità dei servizi è destinata a peggiorare (erano il 13,9% nel 2011). L'indice di tendenza, che lo scorso anno si era allineato sullo 0,7, facendo parlare di "congelamento" della situazione, torna di nuovo a peggiorare e si assesta sullo 0. Sul dato può incidere, oltre al ricordato clima di incertezza, anche la situazione di "crisi della politica" e la progressiva perdita di credibilità delle istituzioni centrali e locali.

Il momento di difficoltà che il paese sta vivendo e l'accavallarsi di una crisi che non è più soltanto economica, ma anche istituzionale e morale non

poteva non incidere su questo indicatore, che più di altri è sensibile al clima generale esistente nel Paese.

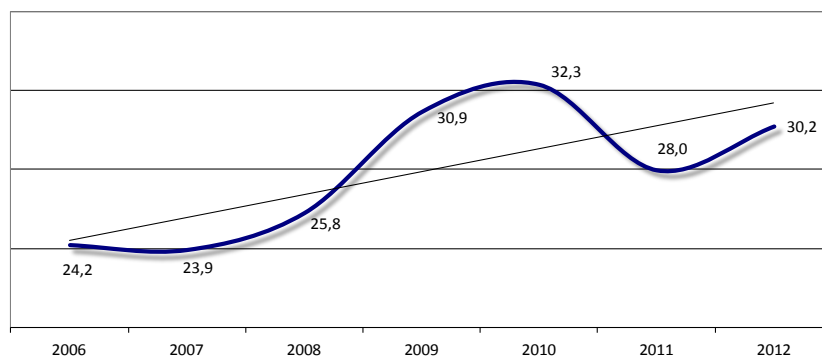
*Fig. 11 – Clima di fiducia: aspettative sulla qualità dei servizi nel prossimo triennio, trend territoriale e confronto 2006-2012*



## **Il costo della burocrazia**

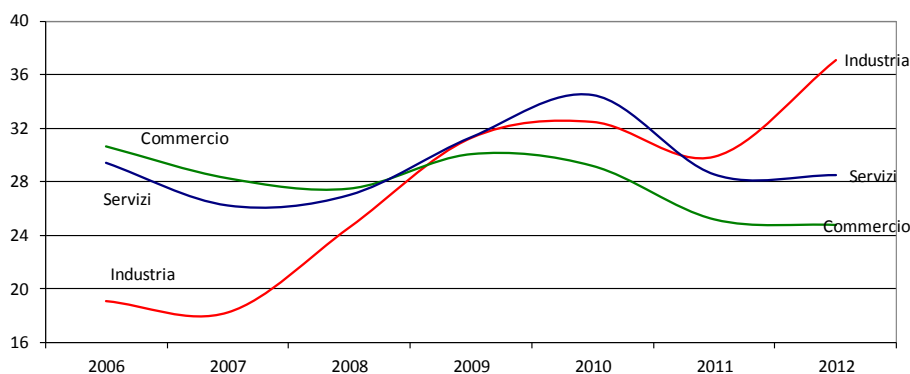
Il primo indicatore oggetto di analisi riguarda il numero di giornate uomo dedicate agli adempimenti amministrativi (costi interni). Dopo una notevole riduzione dell'indice nel 2011, si ritorna quest'anno ad un aumento delle giornate (30,2 giornate rispetto alle 28 del 2011) e ci si riallinea ai dati del 2009.

Fig. 12 – Giornate/uomo dedicate agli adempimenti amministrativi (numero giornate), trend 2006-2012



Il dato è il risultato dell'andamento del comparto industriale dove l'aumento è stato consistente e preoccupante (da 29 a 37 giornate). Nel commercio e nei servizi il dato si mantiene stabile rispetto allo scorso anno.

Fig. 13 – Giornate/uomo dedicate agli adempimenti amministrativi, trend per macrosettori (numero giornate), 2006-2012



A livello territoriale, colpisce il dato del Centro dove si passa da 27 giornate nel 2011 a 37 giornate nel 2012 mentre mostrano una performance migliore il Mezzogiorno e il Nord Est, dove le giornate diminuiscono, seppur di poco. Scomponendo il driver per classe di addetti, si posizionano

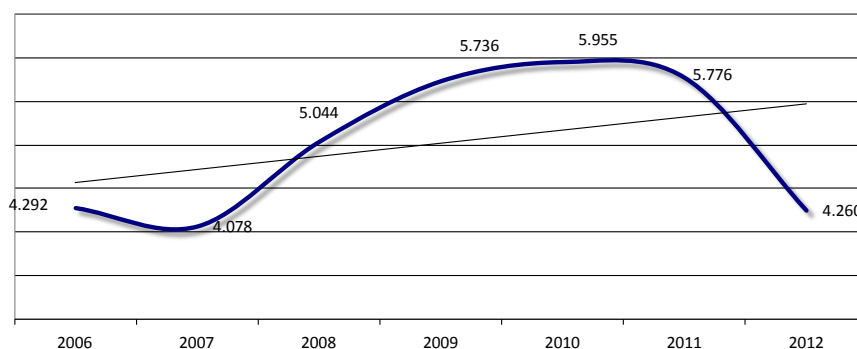
al di sopra della media le PMCI di maggiore dimensione (16-15 addetti), che dichiarano di spendere in adempimenti amministrativi una media annuale di 34 giornate.

Nel 2012 anche gli indicatori relativi ai costi esterni subiscono alcune variazioni di rilievo: dopo la significativa espansione del ricorso a consulenti verificatasi in tutto il periodo di rilevazione, con picco massimo nel 2010, si registra quest'anno una significativa flessione, che riguarda però non solo la *frequenza del ricorso ai consulenti*, ma anche i *costi sostenuti in affidamenti esterni*.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la percentuale di coloro che dichiarano di aver utilizzato consulenti passa infatti dall'86,8% del 2011 al 77,5% nel 2012. Se si tiene conto del difficile contesto in cui le aziende si trovano ad operare tale riduzione può essere la conseguenza di una maggiore efficientazione dei processi interni che può aver portato alla riorganizzazione delle attività e dei carichi di lavoro aziendali e dunque ad una minore necessità di un supporto esterno. Sul dato in realtà incide soprattutto la performance del settore dei servizi, dove il calo è significativo, mentre nell'industria e soprattutto nel commercio si registra un dato superiore a quello del 2011 (88,6%).

Per quanto riguarda il secondo aspetto, cioè il costo aziendale legato al ricorso ai consulenti, anche in questo caso si ha una netta riduzione, passando dai 5.776 euro del 2011 ai 4.260 euro del 2012.

*Fig. 14 – Costo medio per l'opera di consulenti esterni (costo medio annuo in € per l'insieme delle aziende) trend 2006-2012*



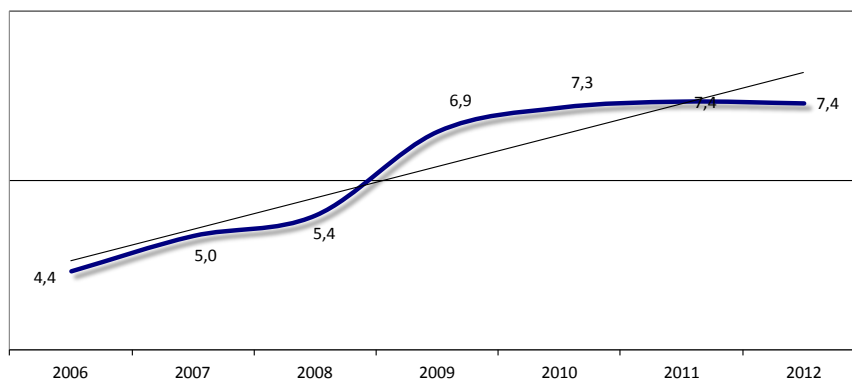
Il quadro che emerge fotografa in maniera chiara ciò che stanno vivendo le aziende in questo momento di grave crisi economica: a fronte di un ulteriore inasprimento di oneri burocratici, confermato dall'aumento delle giornate uomo dedicate agli adempimenti amministrativi, le PMCI rispondono il più possibile con le sole risorse interne, al fine di contenere al massimo i costi legati agli affidamenti. Questo si traduce, in sostanza, in un aumento dei costi interni all'azienda, ma in una riduzione dei costi esterni.

La riduzione dei costi per affidamenti potrebbe essere d'altra parte anche il *risultato positivo della liberalizzazione delle tariffe degli ordini professionali*, previsto dal Decreto Legge 24 gennaio 2012, n. 1, c.d. Decreto liberalizzazioni, coordinato con la legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, recante "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività" che ha sicuramente consentito di trattare gli onorari e di introdurre più concorrenza in questo mercato.

Analizzando il dato dal punto di vista geografico, si nota il venir meno del classico gap Nord-Sud: le aree in cui si registra infatti la maggiore riduzione dei costi sono il Centro e il Sud Italia che si attestano su valori più che dimezzati rispetto allo scorso anno, con un Centro che passa da 6.000 euro a 3.900 euro di costi l'anno e un Sud che passa dai 5.700 euro ai 2.600 euro.

Se i costi per consulenti diminuiscono in maniera assai consistente, non migliorano invece i dati relativi all'incidenza dei costi sul fatturato aziendale, che nel 2012 si attesta, come nel 2011 intorno al 7,4%. Il segnale è anche in questo caso negativo, perché evidenzia la percezione del "fastidio" da parte delle imprese rispondenti che, pur in presenza di indicatori oggettivi in riduzione (sia sul fronte dei costi che su quello del fatturato), la percezione dell'onere resta sempre comunque elevata e invariata.

Fig. 15 – Andamento dell'incidenza dell'onere da PA sul fatturato, trend 2006-2012



In sintesi, se noi sommassimo il costo interno medio ad azienda, derivante dalle giornate uomo dedicate agli adempimenti (7.543 euro, ipotizzando un importo medio di 250 euro a giornata) ed il costo medio ad azienda per affidamenti esterni (4.260 euro) otteniamo un *costo totale di 11.803* nel 2012, che rappresenta il 7,5% in meno rispetto al dato 2011 (12.809). Su tale riduzione incide, come si è visto, soprattutto il pesante ridimensionamento dei costi esterni (-26%), a fronte di un aumento dei costi interni (+7,6%). *Se moltiplicassimo tale costo per il totale delle micro e piccole imprese presenti in Italia, otteniamo un onere complessivo da PA pari a 10,7 miliardi di euro (circa lo 0,9% del PIL), in riduzione rispetto allo scorso anno, dove in questo rapporto si stimava un onere complessivo di oltre 16 miliardi (1,1% del PIL).*

La contrazione dei costi, che come si è visto può essere sia l'esito di politiche aziendali più attente sia l'effetto della liberalizzazione delle tariffe professionali, risulta leggermente superiore alla contrazione del fatturato delle PMCI, che registra nel 2012 una perdita del 7,1% rispetto all'anno scorso. Quindi, a differenza dello scorso anno, dove l'effetto positivo del contenimento dei costi veniva sterilizzato dalla diminuzione del volume di affari, quest'anno, l'azione sui costi è stata più incisiva e pesante e ha compensato in una certa misura la perdita del fatturato.

Tab. 6 – Onere da PA (in euro), valori assoluti e percentuali, raffronto 2011-2012

Voce di costo	2011	2012	Variazione %
Fatturato (€)	167.853	160.060	-7,1%
Costi (€)	12.809	11.803	-7,5%
di cui			
- costi interni (€)	7.007	7.543	+7,6%
- costi esterni (€)	5.776	4.260	-26,2%
Incidenza costi	7,40%	7,40%	-

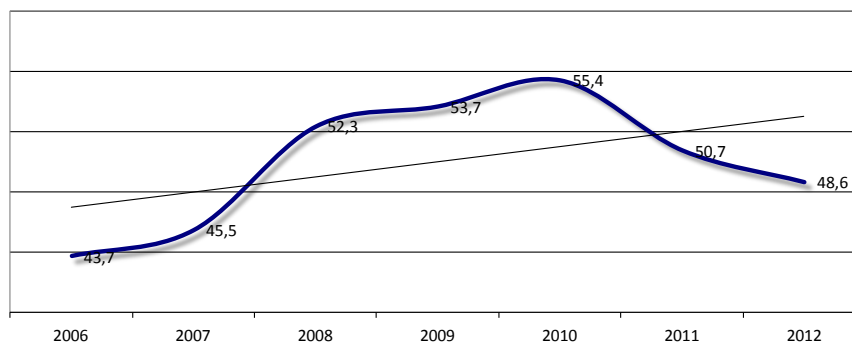
Fonte: elaborazione Promo P.A. Fondazione/C.S.A su dati Istat

### **Efficiency gap e scacchiere delle priorità**

Per il settimo anno consecutivo il cosiddetto *efficiency gap*, cioè l'indicatore che nasce dalla combinazione dei livelli di importanza e di soddisfazione delle imprese verso le diverse priorità di azione della PA e che dunque misura il margine di miglioramento atteso conferma che la semplificazione dell'iter burocratico è la questione su cui gli imprenditori ritornano con insistenza, riconfermando ancora una volta l'urgenza di adottare provvedimenti in grado di rendere più semplice la vita quotidiana delle aziende.

Dopo 7 anni di indagine, la risposta degli imprenditori non muta e rappresenta un monito per le istituzioni affinché i provvedimenti messi in campo siano attuati in tempi brevi e perché si impostino campagne di comunicazione mirate ed efficaci sulle micro e piccole imprese volte a far conoscere i provvedimenti. Il dato 2012 si mantiene piuttosto stabile attorno al 48,6%, con un piccolo miglioramento rispetto al 2011.

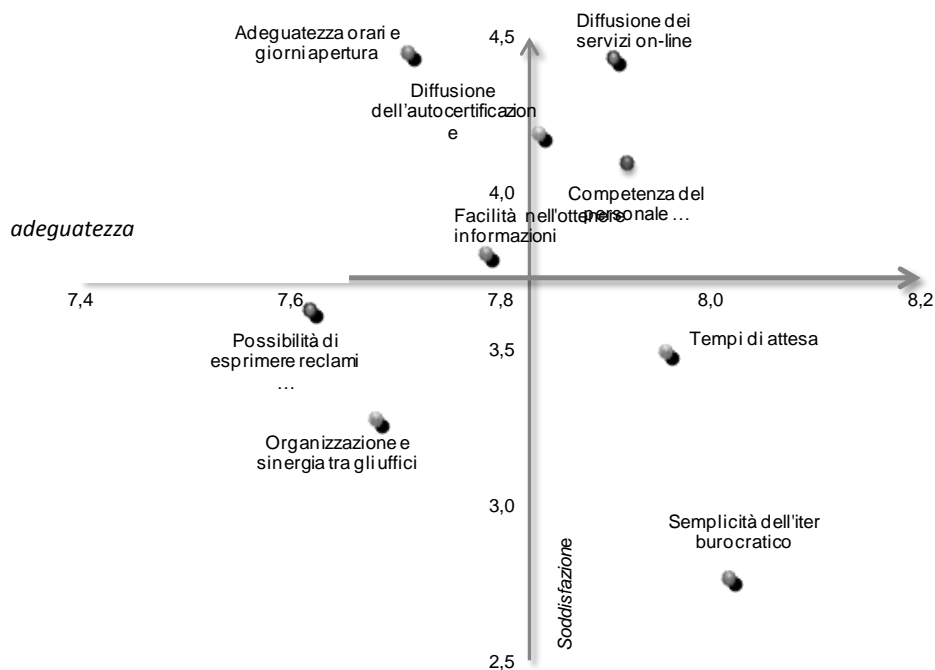
Fig. 16 – Efficiency gap medio (valori percentuali), trend 2006-2012



Le informazioni del ranking descritto sopra e l'analisi dell'efficiency gap dai diversi punti di vista, sono completati con lo "scacchiere delle priorità", rappresentato mediante una matrice che incrocia livelli di importanza e livelli di soddisfazione per i diversi item su cui è atteso un miglioramento dei servizi della PA. Esso può diventare un'utile strumento di verifica dei risultati ottenuti e anche uno strumento per impostare le future politiche in un'ottica di efficientazione del sistema pubblico. Lo *scatter* evidenzia con chiarezza gli aspetti su cui le imprese sono ancora insoddisfatte e sui quali occorre intervenire con interventi tempestivi: ancora una volta la semplificazione delle procedure e tempi di attesa più bassi sono gli item che registrano i livelli più bassi di insoddisfazione. Maggiore equilibrio nel rapporto strategicità/adequatezza si riscontra sui temi dell'autocertificazione, dei servizi online e delle competenze del personale, aspetti su cui si sono fatti i maggiori passi avanti.



Fig. 17 – Lo scacchiere delle priorità, anno 2012



### Le inadempienze della PA

Anche nell'edizione di quest'anno si è voluto riproporre un "focus" sul tema dei crediti in sofferenza delle micro e piccole imprese verso la PA, tema che ha suscitato un vivo interesse lo scorso anno e che si è inteso quest'anno ulteriormente approfondire, anche attraverso un ampliamento del campione di indagine. L'analisi ha restituito risultati complessivamente negativi nel biennio 2011-2012: in questo periodo sono infatti il 52,7% le aziende che dichiarano di aver contratto crediti, contro il 49% del biennio precedente.

Dalla rilevazione svolta quest'anno, che è stata effettuata prima che il Governo Monti recepisce la direttiva europea sui pagamenti, emerge che

l'ammontare medio del credito delle aziende che hanno dichiarato di avere crediti con la PA è pari a *54.349 euro ad azienda nel 2012*, molto più alto rispetto allo scorso anno (39.051 euro). Se invece prendiamo in considerazione l'insieme di tutte le PMCI (quelle che lavorano e quelle che non lavorano con la PA) il dato ovviamente scende e arriva a circa *12.400 euro*.

Nel complesso, nel biennio 2011-2012 *la questione "crediti" ha inciso sul sistema complessivo delle PMCI per circa 11,2 miliardi di euro*.

Aumenta anche l'incidenza dei crediti sul fatturato complessivo di tutte le aziende che lavorano con la PA, che passa dal 13,2% nel 2011 al 15,1% nel 2012. Se applichiamo il dato all'insieme delle PMCI siamo sul 3,9% nel biennio considerato. Se poi prendiamo in considerazione l'incidenza sul fatturato specifico da PA si passa dal 27,5% del 2011 al 28,8 del 2012. Non solo aumenta l'incidenza dei crediti sul fatturato ma si allungano drammaticamente rispetto al 2011 anche i tempi di pagamento della PA: le PMCI contattate dichiarano di riscuotere con un ritardo medio di 207 giorni (contro i 159 del 2011).

La speranza è che la recezione della direttiva europea sui pagamenti, che imporrà alla PA di pagare i fornitori entro 30 giorni, unitamente alle norme sulla certificazione dei crediti, possano dare un po' di sollievo al tessuto economico-produttivo, attualmente penalizzato dalla grave situazione economica e ancor più dai ritardati pagamenti della Pubblica Amministrazione.

Per quanto riguarda *l'importo dei crediti*, essi hanno un impatto profondamente negativo sui bilanci delle aziende, infatti, oltre ai crediti in sé, che prima o poi saranno recuperati, vanno considerati anche gli oneri finanziari indiretti che ricadono sull'impresa per l'indisponibilità di tali flussi di cassa.

## **L'aggregazione della domanda pubblica e il ruolo di Consip**

Il livello di conoscenza di Consip tra i piccoli e micro imprenditori si mantiene stabile nel tempo e si colloca intorno al 21,7% dei rispondenti.

Il tema dell'aggregazione della domanda pubblica è un tema ovviamente strategico, soprattutto alla luce delle nuove norme in materia di *spending review* che rendono obbligatorio il ricorso a Consip da parte delle stazioni appaltanti e che avranno un impatto significativo sulle imprese che intendono lavorare con la PA e che dovranno utilizzare sempre di più gli strumenti della società del Tesoro.

Il quadro che emerge dall'indagine è in questo senso molto interessante e apre notevoli spunti di riflessione.

In primo luogo è chiara la necessità per le piccole imprese di dotarsi delle competenze interne e/o esterne indispensabili per familiarizzare di più con gli strumenti Consip: l'azienda del Tesoro ha fatto negli ultimi anni numerosi passi in avanti per semplificare le procedure di accesso al mercato elettronico e per aprire canali di accesso privilegiati anche alle PMI, per cui le imprese devono essere in grado di saper cogliere a pieno quest'opportunità, nonostante le problematiche organizzative interne e la mancanza di tempo e risorse da dedicare all'utilizzo di questi strumenti.

In secondo luogo, le PMCI sono piuttosto inconsapevoli di come questo tipo di mercato sia destinato a cambiare negli ultimi anni. Il 21% degli intervistati dichiara di non aver bisogno di mediatori per lavorare con la PA, a conferma della mancata conoscenza dei recenti interventi normativi volti da un lato a centralizzare sempre di più le procedure di acquisto e dall'altra parte a spingere le imprese ad utilizzare i mercati elettronici per lavorare con il settore pubblico.

Per quanto riguarda gli strumenti tecnici messi a disposizione da Consip sul fronte della razionalizzazione della spesa della PA, le gare telematiche e le convenzioni sono gli strumenti più conosciuti e utilizzati.

Tab. 7 - Livello di conoscenza dei seguenti strumenti messi a disposizione da Consip all'interno del programma di razionalizzazione della spesa della PA, valori percentuali, 2012

	SI	NO
MEPA	26,2%	73,8%
Convenzioni	28,3%	71,7%
Gare telematiche	37,2%	62,8%
Accordi quadro	19,6%	80,4%
Nessuno di tali strumenti	15,8%	84,2%

Alle sole imprese che conoscono il MEPA è stato richiesto quanto ritengono vantaggioso il mercato elettronico rispetto alla tutela dei principi di trasparenza e alla regolarità del mercato. Le risposte fornite sono ampiamente positive (l'indice di gradimento è di 6,9 punti su una scala da 0 a 10) e denotano un apprezzamento generale per questo tipo di strumenti che, rispetto a quelli tradizionali, hanno l'ulteriore vantaggio di garantire agli utenti un sistema più trasparente e concorrenziale.

Il giudizio è particolarmente positivo nelle micro imprese (1-5 addetti) e nelle imprese del commercio e testimonia la strategicità dell'operato di Consip a sostegno di quelle imprese che da sole faticano a lavorare con la PA, ma che, all'interno della piattaforma Consip, hanno gli stessi benefici e opportunità delle aziende più grandi e strutturate.

## Conclusioni

Scriveva Albert Einstein nel 1931: “Non possiamo pretendere che le cose cambino, se continuiamo a fare le stesse cose”.

L’indagine fa emergere con grande chiarezza un atteggiamento di costante e quasi irrimediabile negatività da parte delle PMCI verso le azioni cosiddette di semplificazione ma che in realtà utilizzano questo termine in modo del tutto inappropriato.

D’altra parte come dare torto alle imprese? Bastano alcuni esempi di provvedimenti recenti dell’attuale Esecutivo per evidenziare la difficoltà di attuare un cambiamento vero su questo tema. Il decreto sulla *spending review* contiene 387 rimandi ad altre leggi ed affronta tematiche molto diverse fra loro al di fuori di una visione unitaria delle questioni. Cosa dire poi della recente riconfigurazione delle Province che porterà alcune delle nuove entità ad avere un’estensione e una popolazione più grande di alcune Regioni?

Del resto le numerosissime storie raccontate da Il Sole 24 Ore nella rubrica “*Dillo al Sole 24*” dimostrano che poco o nulla è cambiato nella vita quotidiana delle imprese e che le aziende sono bloccate ogni giorno nella loro possibilità di crescere ed investire.

L’esempio forse più evidente di tutti gli altri in materia di “finte semplificazioni” è quello del DURC, che non potrà più essere prodotto dalla stessa azienda (ma dalla PA, con i tempi che possiamo immaginare), con la conseguenza che un provvedimento che dovrebbe agevolare la vita delle imprese in realtà rischia di complicarla ulteriormente.

Forse, per cambiare davvero, come ci insegna Einstein, bisognerebbe avere il coraggio di cambiare in maniera radicale. Il che significa:

1) passare dalla finta semplificazione che troppo spesso si traduce in un cambio di adempimenti all’ *abolizione tout court delle troppe norme* che soffocano le imprese;

2) varare una *politica di sviluppo mirata e specifica per le micro e piccole imprese*, che, come si è più volte evidenziato, hanno caratteristiche e peculiarità uniche e spesso non riescono neppure ad avere consapevolezza dei provvedimenti in corso.

Vogliamo aprire il rapporto 2012 con un messaggio positivo, completando il ragionamento di Albert Einstein, che così continua: “... *La*

*crisi è la più grande benedizione per le persone e le nazioni, perché la crisi porta progressi. La creatività nasce dall'angoscia come il giorno nasce dalla notte oscura. È nella crisi che sorge l'inventiva, le scoperte e le grandi strategie. Chi supera la crisi supera sé stesso senza essere "superato".*

Siamo convinti che il sistema delle micro e piccole imprese italiane abbia in sé le caratteristiche e le competenze per ripartire e per riprogettare, come ha sempre fatto, il proprio posizionamento competitivo sui mercati.

Questo Rapporto ha il patrocinio del Ministero dello sviluppo Economico ed è stato redatto anche grazie al contributo della Camera di Commercio di Milano, di Unioncamere Lombardia, di Unioncamere Veneto e di Consip.

Gaetano Scognamiglio  
Presidente Promo P.A. Fondazione