

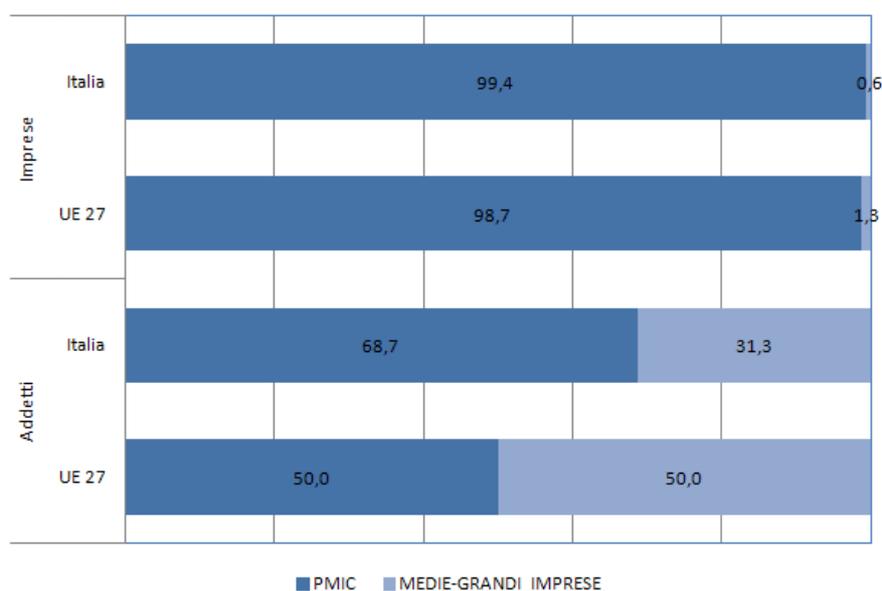
## OUTLOOK

di Gaetano Scognamiglio

La *sesta edizione* di “Imprese e Burocrazia” viene presentata in un momento drammatico per il Paese. Il rapporto, che ha l'obiettivo di *comprendere se e in che modo la PA possa diventare un catalizzatore positivo per le imprese di piccola dimensione ha anticipato e messo a fuoco il principale dei problemi: la semplificazione*. Dopo decenni di politiche economiche prevalentemente orientate alle grandi imprese, l'attenzione al mondo delle “Piccole” è finalmente diventata una realtà, sia a livello europeo (grazie al cambiamento culturale imposto dallo Small Business Act), sia in Italia, dove il piano per la Semplificazione amministrativa 2010-2012 (e la conseguente estensione del programma di misurazione degli oneri) e la manovra economica 2010, che introduce per la prima volta in Italia la semplificazione mirata per le PMI e il principio di proporzionalità, rappresentano una assoluta novità in Italia e il primo passo per un cambiamento di rotta che porti effettivamente ad un alleggerimento delle regole a carico delle piccole aziende. La semplificazione fin qui attuata dai diversi schieramenti politici non ha prodotto però gli effetti sperati. L'incidenza sui ricavi dei costi per adempimenti amministrativi è ancora elevatissima. Per avere successo le politiche relative devono forse utilizzare il concetto di **abolizionismo**. La cd semplificazione degli adempimenti, che si traduce in nuove norme che si pretendono più semplici, deve essere sostituita dalla soppressione tout court degli adempimenti inutili, che sono ancora tanti. Solo così si possono liberare le piccole e micro imprese dai lacci e laccioli, che rischiano di compromettere la stessa sopravvivenza di un settore che ha un grosso peso nell'economia del Paese. Nonostante la crisi infatti le *Micro e Piccole imprese (PMIC) continuano a rappresentare un pilastro fondamentale dell'economia italiana e il vero elemento distintivo anche in chiave comparativa europea*.

Le PMIC rappresentano il 99,4% delle imprese totali (in Europa il 98,7%)<sup>1</sup>, percentuale che decresce al 96,6% per le imprese nel comparto dei servizi e che scende all'81,1% per le aziende del settore secondario in senso stretto<sup>2</sup>. In termini di addetti la distanza dalla media UE è invece significativa perché le PMIC italiane contribuiscono al 68,7% dell'occupazione complessiva, contro il 50% delle PMIC europee.

Fig 1) – Numero di imprese e di addetti per classe dimensionale, confronto Italia e UE27 (valori percentuali), anno 2008 - Fonte: elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Ministero dello Sviluppo Economico



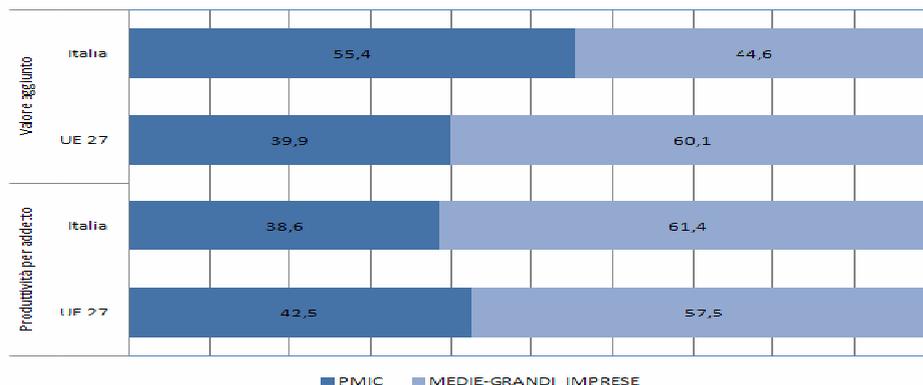
In termini di **valore aggiunto**, le PMIC italiane contribuiscono al 55,4% del valore complessivo generato dal sistema economico, contro il 39,9% della media UE-27. L'analisi dimensionale del tessuto economico del Paese, così sbilanciata verso la piccola dimensione, è tuttavia una delle cause della minore **produttività media** che si aggira intorno a 43,2 mila euro per addetto, in linea con la media dei paesi dell'Unione ma inferiore di

<sup>1</sup> Eurostat, 2008.

<sup>2</sup> Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per l'Impresa e l'internazionalizzazione, Direzione Generale PMI e enti cooperativi, "Small Business Act: le iniziative a sostegno delle PMI in Italia e in Europa", Rapporto 2010.

oltre venti punti percentuali rispetto al dato registrato dalla grande industria.

Fig. 2)– Valore aggiunto e produttività per classe dimensionale, confronto Italia e UE27 (valori percentuali), anno 2008 - Fonte: elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Ministero dello Sviluppo Economico



Anche in forza di queste cifre l’indagine di Promo P.A. si vuole caratterizzare per un’attenzione specifica al sistema delle Micro e Piccole imprese italiane, facendosi interprete delle esigenze di un mondo fino a qualche anno fa “invisibile” e scarsamente valorizzato dalle istituzioni politiche ed economiche del Paese.

All’interno di questo quadro, caratterizzato da una profonda incertezza sulla situazione economica attuale, il rapporto con la pubblica amministrazione sembra sia leggermente migliorato rispetto agli anni scorsi. Se i dati dell’indagine più strettamente legati all’umore degli imprenditori risentono ovviamente del clima di diffusa incertezza e della difficoltà ad avere fiducia nel futuro, i dati più quantitativi legati ai “costi” della PA migliorano in modo significativo, forse anche per l’impatto di alcune misure di semplificazione che le micro e piccole imprese cominciano nei fatti a percepire.

## **Le principali novità del 2011**

La scelta degli argomenti di approfondimento risponde quest'anno ad una duplice esigenza. In primo luogo si è voluto sondare maggiormente le problematiche e le esigenze di semplificazione delle imprese che lavorano con il mercato pubblico, attraverso il tema dei ritardati pagamenti e un focus specifico sul tema delle gare pubbliche. A tale fine è stato prefissato un numero minimo di (688) interviste ad imprese affidatarie o di appalti pubblici per raggiungere le quali, a causa della bassa incidenza riscontrata fra le micro piccole imprese del campione di partenza (appena il 30% delle quali risultate coinvolte nel mercato pubblico) si è resa necessaria una integrazione di 179 interviste.

In secondo luogo, sono stati valorizzati alcuni input derivati dalla collaborazione con il *Dipartimento della Funzione Pubblica* e con l'attività che l'Ufficio per la Semplificazione Amministrativa sta portando avanti in materia di riduzione degli oneri amministrativi, con il progetto MOA – Misurazione Oneri Amministrativi. Tale collaborazione è stata utile in una duplice ottica: a) inserire attivamente l'indagine nei lavori di misurazione in corso a livello governativo, fornendo un contributo specifico e mirato sugli aspetti percettivi delle micro e piccole imprese da 0 a 50 dipendenti e b) aprire una riflessione su tematiche di particolare attualità, sulle quali si è concentrato il dibattito nel corso dell'anno.

A questi due aspetti si è aggiunta infine la decisione estendere anche al Veneto lo “zoom” territoriale che sino alla scorsa edizione interessava la sola provincia di Milano e l'intera Lombardia. Anche per il Veneto si è dunque provveduto ad un “sovracampionamento” che ha portato a 1.672 il numero di interviste programmate (poi salito a 1.738 effettive oltre l'integrazione di 179 per rafforzare la significatività della sezione dedicata al mercato della PA).

*I focus di approfondimento* sono stati dunque quattro.

In primo luogo è stato approfondito il *ruolo strategico delle Camere di Commercio nel dialogo con le piccole e micro imprese*: in una situazione in cui il tessuto produttivo chiede maggiore semplificazione e meno vincoli per affrontare la difficile situazione economica, il sistema camerale si conferma essere l'interlocutore privilegiato per le PMIC e il soggetto in grado di affiancare le imprese nel dialogo con la PA.

In secondo luogo è stato approfondito il tema dell'*origine dell'onere amministrativo* distinguendo tra adempimenti amministrativi relativi a norme di *competenza statale* e adempimenti amministrativi relativi a norme di *competenza regionale*. Mettendo a confronto i risultati ottenuti con il progetto MOA e quelli derivanti dalla presente indagine emergono dati interessanti che confermano, pur con metodologie diverse, la maggiore incidenza della burocrazia per le micro e piccole imprese

In terzo luogo, è stato per la prima volta richiesto ai Piccoli di esprimere una valutazione sui principali *interventi di semplificazione* adottati e in corso di adozione da parte delle istituzioni centrali e locali per comprendere se tali interventi sono conosciuti e se rispondono ai fabbisogni delle imprese di minore dimensione.

La quarta novità contenuta nel Rapporto 2011 è il *focus appalti*, finalizzato a comprendere quanto incide la burocrazia nella filiera degli acquisti pubblici in termini di oneri e quanto gli strumenti dell'e-procurement sono conosciuti e utilizzati dalle imprese che lavorano con la PA. Attraverso la ricostruzione dei principali adempimenti legati alle gare è stato possibile stimare i minori oneri derivanti dalle gare on line e dagli strumenti che Consip mette a disposizione delle imprese. Questa linea di lavoro è stata svolta attraverso l'allargamento del campione delle imprese operanti con la PA e l'integrazione/revisione del questionario di rilevazione con alcune domande specifiche.

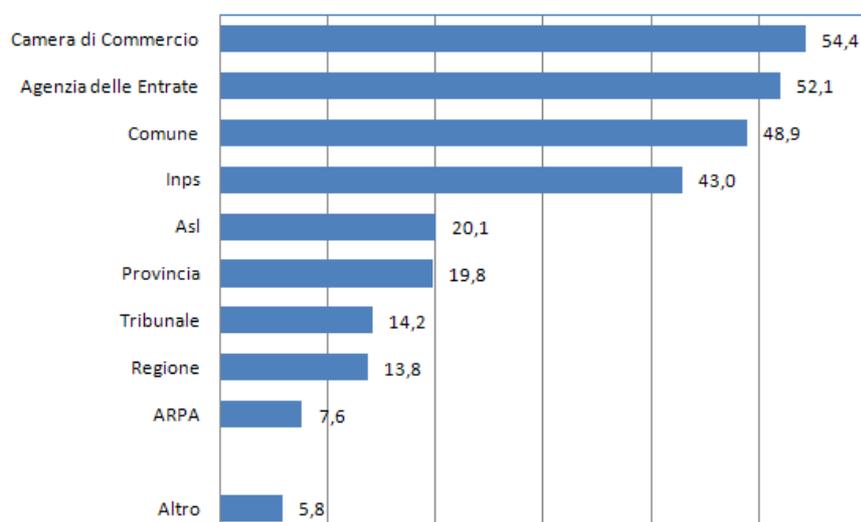
#### *Il ruolo centrale delle Camere di Commercio come interlocutori privilegiati per le PMIC*

Uno degli obiettivi più importanti della ricerca consiste nell'analizzare il livello di gradimento delle PMIC nei confronti delle diverse tipologie di amministrazioni.

Confermando l'andamento degli scorsi anni, le *Camere di Commercio* si confermano essere gli interlocutori privilegiati delle imprese, sia per quanto riguarda la frequenza dei contatti, sia per quanto concerne il livello di gradimento.

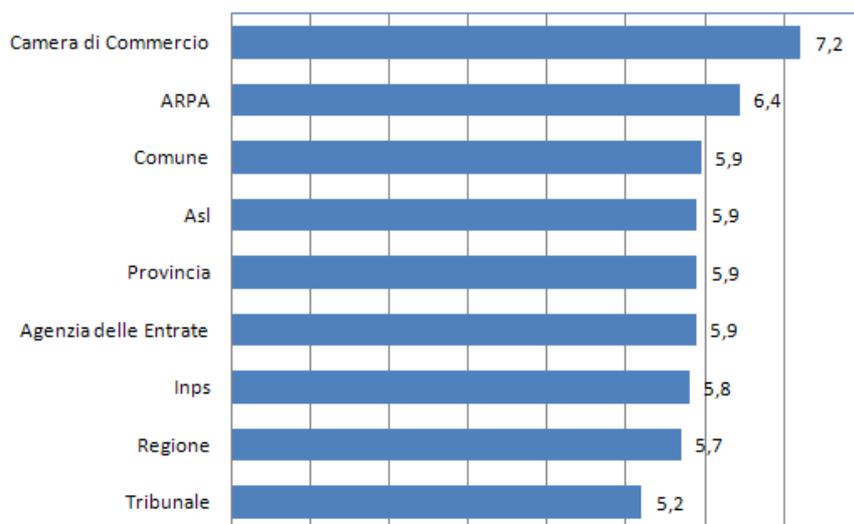
Per quanto riguarda il primo aspetto (*frequenza dei contatti*), quasi il 55% delle PMIC contattate ha dichiarato di rivolgersi e di utilizzare i servizi delle Camere di Commercio. In seconda battuta i maggiori contatti riguardano l' Agenzia delle Entrate (52,1%), il Comune (48,9%) e l'INPS (43%).

Fig.3) – Contatti con gli uffici pubblici e posizionamento del sistema camerale (valori percentuali sul totale dei rispondenti), anno 2011



Per quanto riguarda il secondo aspetto (*livello di gradimento*), si conferma per il 2011 un dato ormai consolidato dal 2008, cioè le Camere di Commercio risultano essere gli Enti più apprezzati dalle PMIC e gli interlocutori principali che le piccole e micro imprese vogliono avere nel loro rapporto con la pubblica amministrazione: in una scala di giudizio da 0 e 10, gli uffici camerale hanno ottenuto un punteggio pari a 7,2, seguiti, a distanza, dall'ARPA, con un valore di 6,4 e dal Comune, con un punteggio di 5,9.

Fig.4) – Grado di soddisfazione dell’operato degli uffici pubblici e ruolo del sistema camerale (scala di giudizio 0-10), anno 2011



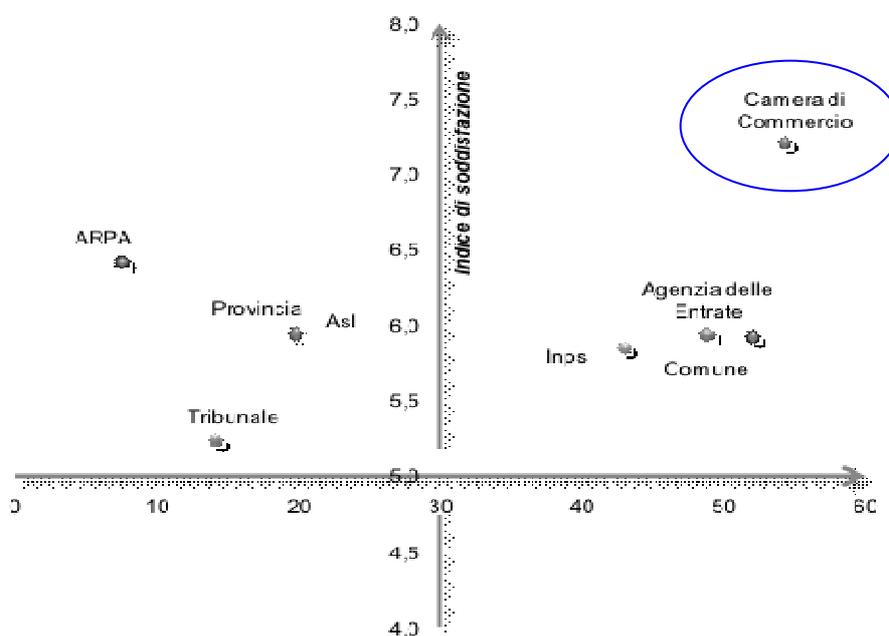
Il confronto diretto tra i due grafici fa emergere in maniera ancora più evidente il ruolo del sistema camerale come Ente più “frequentato” e allo stesso tempo più “gradito” dalle imprese. Non lo stesso può essere detto, infatti, per altri Enti, come l’ARPA, la Provincia e le Asl, che hanno un gradimento soddisfacente ma risultano meno “vicini” alle PMIC e meno contattati.

Il tipico “scacchiere” sul quale i diversi Enti si posizionano in relazione alla percentuale di imprese che hanno avuto nell’anno contatto con loro ed al livello di soddisfazione del contatto espressa dalle stesse imprese, ci dice come le due variabili non siano particolarmente legate, ovvero si condizionino o determinino, fra di loro. La sola Camera di Commercio associa una elevata frequenza di contatti ad un elevato gradimento – e si tratta di un indubbio elemento a suo favore - mentre di contro per l’Arpa una buona soddisfazione è ottenuta nonostante il basso numero di contatti<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> L’esiguo numero di contatti e quindi di informazioni raccolte anche per valutare la soddisfazione può tuttavia avere alterato l’affidabilità statistica di quest’ultimo dato.

La loro incerta influenza reciproca si motiva anche per il fatto che il contatto con l'Ente non rappresenta una scelta dell'impresa – spinta magari dalla propria soddisfazione – quanto quasi sempre un obbligo o un'esigenza.

Fig.5) – Livello di utilizzo e livello di soddisfazione degli uffici degli Enti pubblici (scala di giudizio 1-10), anno 2011



Questi dati sono confermati anche da alcuni approfondimenti effettuati sul livello di gradimento e soddisfazione verso i servizi del sistema camerale nelle due regioni oggetto di sovra campionamento<sup>4</sup>, la Lombardia e il Veneto. I risultati, come emerge dallo schema successivo, sono molto positivi e confermano la rilevanza per le PMIC degli interventi di promozione e sviluppo dell'imprenditorialità e delle azioni di sostegno alla competitività.

<sup>4</sup> Per gli approfondimenti relativi alla composizione del campione e alle caratteristiche dei due sovra campionamenti regionali si veda la Nota Metodologica

Il sistema camerale si conferma essere l'interlocutore istituzionale "naturale" per le imprese, in quanto impegnate per la crescita e il benessere dei territori, per il sostegno alle imprese e all'occupazione, per favorire l'innovazione e la competitività del tessuto produttivo.

Fig.6) – Grado di soddisfazione dell'operato del sistema camerale lombardo (scala di giudizio 0-10), anno 2011

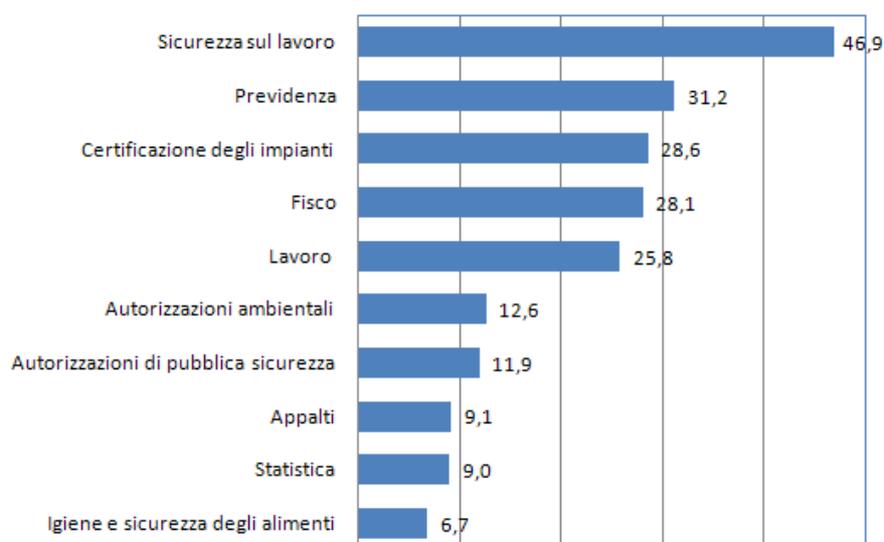


### *L'onere amministrativo nelle aree di competenza nazionale e regionale*

L'indagine di quest'anno approfondisce alcuni aspetti di carattere analitico e ricognitivo che hanno l'obiettivo di mettere in luce le diverse fonti dell'onere amministrativo. A questo fine è stata testata l'incidenza degli aggravii amministrativi derivanti da due diversi livelli di governo: gli oneri provenienti dalla normativa statale e gli oneri derivanti dalla normativa regionale.

Per quanto riguarda la dimensione statale, "sicurezza sul lavoro", "previdenza", "certificazione impianti" e "fisco" sono le 4 aree in cui gli imprenditori hanno avuto più lungaggini burocratiche.

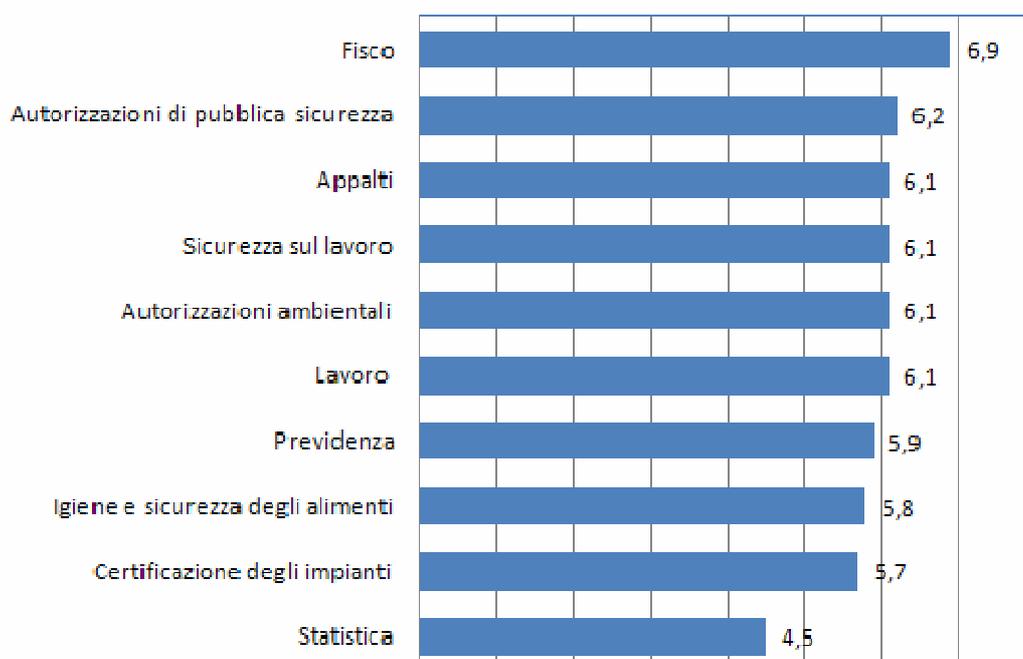
Fig. 7) – Aree di competenza statale in cui sono stati compiuti adempimenti amministrativi nell'ultimo anno (percentuale sul totale dei rispondenti), anno 2011



In termini di *pesantezza degli oneri*, le aree che destano più preoccupazione nei micro e piccoli imprenditori sono il “fisco”, che continua a registrare l’indice più alto, pari a 6,9 (in una scala di valutazione 0-10), seguito dalla “previdenza”, dalle norme in materia di “sicurezza alimentare”, “ambiente” e “pubblica sicurezza”, che si attestano tutte attorno ad un 6,1.

In linea generale le aree più gravose sono anche quelle dove vengono realizzati i maggiori adempimenti.

Fig. 8) – Grado di pesantezza degli adempimenti nelle aree di competenza statale (scala di giudizio 0-10), anno 2011



I risultati richiamano due ordini di considerazioni:

1. il fisco rimane l'adempimento più oneroso e quello che genera più problematiche di tipo burocratico, confermando l'andamento negativo degli ultimi anni;
2. le aree su cui i Piccoli segnalano i maggiori problemi, previdenza, ambiente, lavoro, sono anche quelle su cui si è fino ad oggi concentrata l'azione di semplificazione delle istituzioni centrali (si veda il cap. 2), a conferma che probabilmente si sta andando nella direzione giusta anche ai fini degli interessi specifici delle PMIC.

Interessante anche il quadro che emerge dall'analisi delle aree di competenza regionale, dove gli adempimenti più frequenti, come era prevedibile, sono nell'area "igiene e sicurezza del lavoro", scelta dal 24,4%

del campione e nell'area "formazione e lavoro" con una percentuale di 23,4%.

Fig. 9) – Aree di competenza regionali in cui sono stati compiuti adempimenti amministrativi nell'ultimo anno (percentuale sul totale dei rispondenti), anno 2011



Interrogate sul livello di gravosità degli oneri le PMIC hanno segnalato le maggiori difficoltà nelle aree "edilizia e l'urbanistica" (giudizio pari a 6,1 in una scala 0-10) e "costruzione di impianti di energie rinnovabili" (5,7), sottolineando come due settori potenzialmente strategici per il rilancio della competitività delle imprese e in generale per la ripresa economica siano anch'essi "imbrigliati" dalla burocrazia.

Fig.10) – Grado di pesantezza degli adempimenti nelle aree di competenza regionale (scala di giudizio 0-10), anno 2011



### *Gli interventi di semplificazione*

Le nuove politiche europee in materia di *Smart Regulation* sono state recepite a livello nazionale dal *Piano di semplificazione amministrativa 2010-2012*; esso rappresenta al contempo l'interpretazione italiana della strategia di Lisbona e l'indirizzo che il Governo intende adottare in tema di semplificazione e sostegno alle PMI. L'idea è che il taglio dei costi della burocrazia rappresenti una delle leve principali per ridare slancio alla competitività delle imprese italiane e per superare alcune note criticità della nostra macchina burocratica: assenza di proporzionalità rispetto alla dimensione aziendale, elevato ricorso a consulenti esterni, sovrapposizione delle procedure amministrative. Il Piano di semplificazione e la manovra finanziaria del 2010 intervengono su questi aspetti introducendo il *principio di proporzionalità* degli adempimenti amministrativi, in relazione alla dimensione, al settore in cui l'impresa opera e, soprattutto, all'effettiva esigenza di tutela degli interessi pubblici.

Su questa tematica nell'indagine è stato tra l'altro chiesto agli imprenditori *quali interventi di semplificazione messi in atto a livello governativo siano più rilevanti dalle imprese*, le risposte sono chiare. Il *libro unico del lavoro* (che abolisce libro matricola, libro paga e copie

conformi) risulta essere l'intervento di gran lunga più conosciuto, con una percentuale del 35,1%; al secondo posto si attesta lo *Sportello Unico* con un percentuale del 27,6% e infine l'introduzione della *SCIA*, che si attesta al 18,4%. Le misure in materia di *edilizia libera* (Legge 73/2010 che converte il decreto-legge 40/2010 – il decreto incentivi) risultano relativamente meno conosciute (7,1%), forse perché più circoscritte dal punto di vista settoriale.

Fig.11) – Rilevanza degli interventi di riforma complessiva della PA al fine di supportare le imprese (percentuale sul totale dei rispondenti), anno 2011

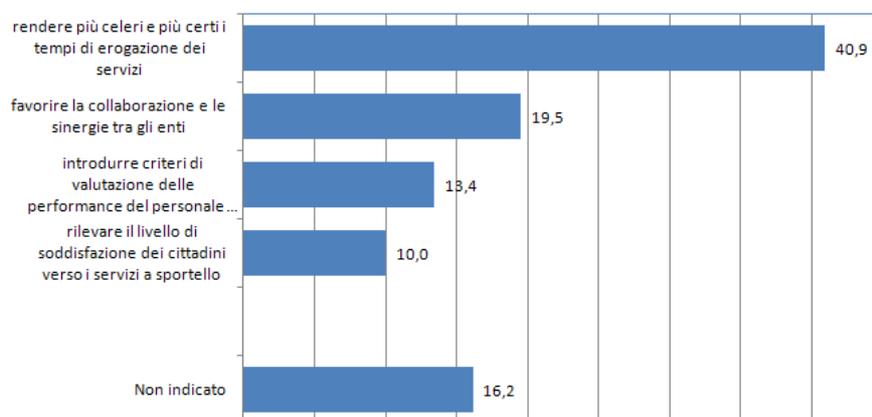
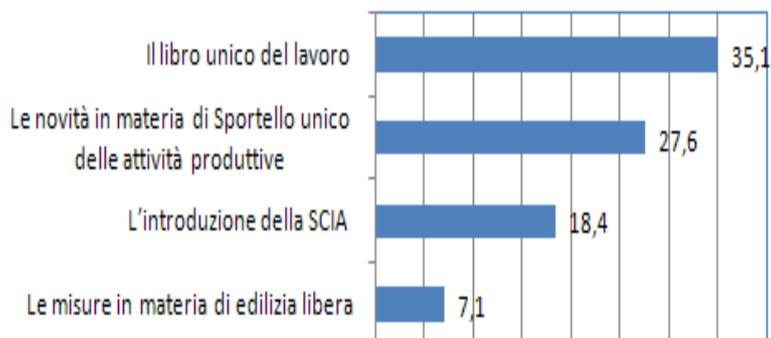


Fig. 12) – Conoscenza degli interventi di semplificazione (percentuale sul totale dei rispondenti), anno 2011



Rispetto agli interventi di semplificazione sopra delineati ai Piccoli viene chiesto di esprimersi sulla *capacità di tali interventi di incidere sulle micro e piccole imprese*. I risultati sono abbastanza confortanti poiché su tutti gli interventi citati viene espresso un giudizio positivo.

L'intervento che viene valutato a maggior impatto sull'attività economica dei Piccoli è quello che riguarda le *misure in materia di edilizia libera* (giudizio pari a 6,5). La percezione diffusa, soprattutto nel Mezzogiorno dove l'indice di valutazione è pari a 7 (in una scala di giudizio 0-10), è che la nuova riscrittura dell'articolo 6 del Testo Unico dell'Edilizia possa consentire una semplificazione e una liberalizzazione dell'attività edilizia restituendo vigore ad un settore pesantemente colpito dalla crisi economica.<sup>5</sup> Il divario esistente tra livello di conoscenza del

l'intervento e livello di importanza suggerisce tuttavia la necessità, da parte delle istituzioni nazionali e locali, di comunicare meglio ciò che si sta facendo in materia di semplificazione e quali sono le opportunità affinché anche i Piccoli possano beneficiare delle semplificazioni in atto.

Sono comunque ritenuti utili per le PMIC anche gli interventi relativi al *libro unico del lavoro* (giudizio pari a 6,4), allo *Sportello Unico* e alla *Scia* (giudizio pari a 6,3).

### *Il focus appalti*

All'inizio del 2011, la Commissione Europea ha emanato il cosiddetto '*Green Paper sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici*'<sup>6</sup>. Secondo il 5° principio dello SBA e sulla base della

---

<sup>5</sup> Le nuove disposizioni dell'articolo 6 del Testo unico, ora vigenti, distinguono in particolare dieci tipologie di interventi edilizi, sottratte al normale regime dei titoli abilitativi edilizi (DIA e permesso di costruire). Di queste dieci tipologie di interventi, cinque sono esentate da ogni adempimento formale (fatte salve le normative di settore e le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali), quattro sono soggette ad una previa comunicazione al Comune dell'inizio dei lavori, a cura del proprietario dell'immobile (o di altro soggetto avente titolo), ed un'ultima tipologia di interventi (rientranti nell'ambito della manutenzione straordinaria) è soggetta sia alla comunicazione al Comune che alla presentazione di una relazione firmata da un tecnico abilitato.

<sup>6</sup> COM (2011) 15 definitivo.

strategia Europa 2020<sup>7</sup>, l'innovazione negli appalti è considerata una delle leve più importanti per riattivare la crescita economica a livello europeo, razionalizzare la spesa pubblica e aumentare l'efficienza dell'intero sistema. Ma i Piccoli che ruolo hanno nel sistema europeo degli appalti?

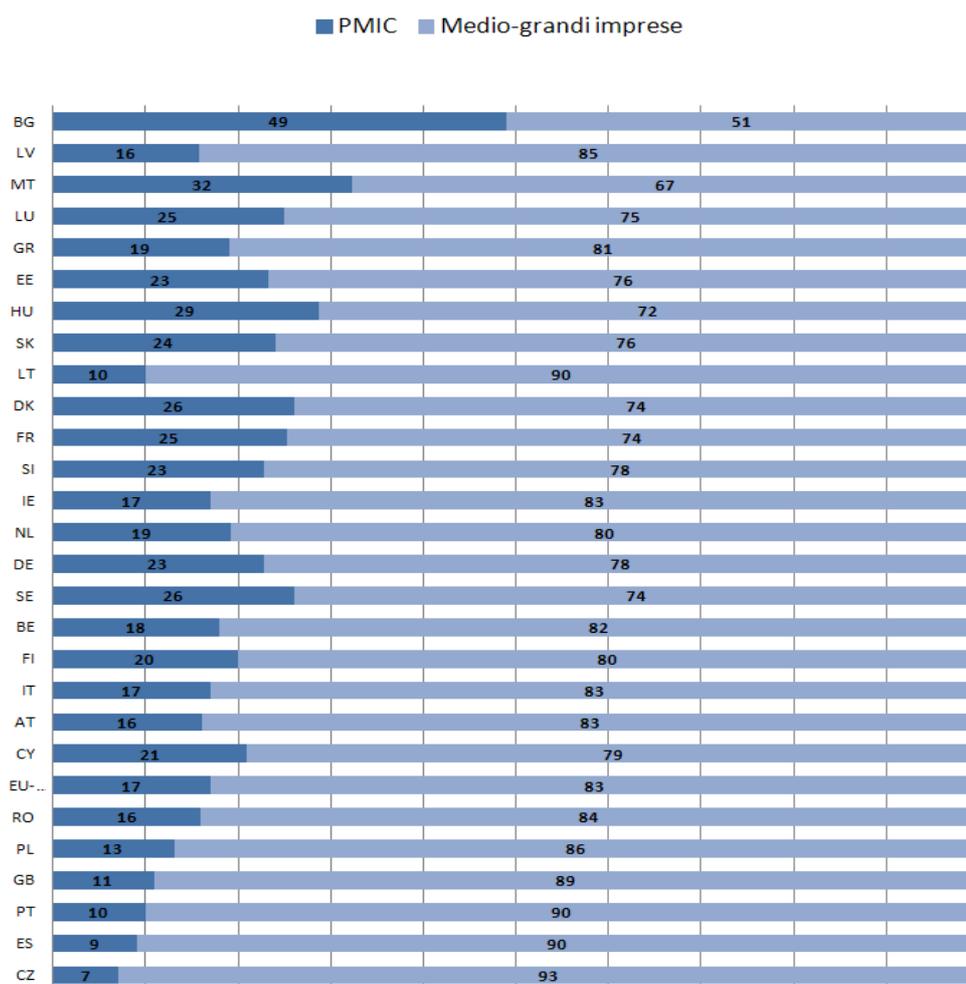
Secondo un recente studio dell'UE<sup>8</sup>, nel periodo compreso tra il 2006 e il 2008, il 18% delle micro imprese e il 22% delle piccole imprese europee hanno partecipato a gare pubbliche. Molto bassa l'incidenza in termini di *fatturato*: la quota del mercato pubblico è pari a circa il 6% del fatturato per le micro e all'11% per le piccole. *I Piccoli hanno dunque un ruolo economico di secondo piano nel mercato degli appalti soprattutto per la difficoltà a gestire contratti di alto livello economico.*

---

<sup>7</sup> Commissione Europea (20120) "Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", COM (2010) 2020.

<sup>8</sup> Commissione Europea (2010) "Evaluation of SMES' access to public procurement in the UE", settembre 2010.

Fig.13)- Valore economico dei contratti vinti nel mercato pubblico, per Stato membro (valori percentuali) media 2006-2008 - Fonte: "Commissione Europea, settembre 2010



L'analisi territoriale mostra grandi differenze tra gli Stati UE: in generale il mercato degli appalti pubblici è più ampio e frequentato nei Paesi più piccoli dove il settore pubblico è più facilmente gestibile e "aggredibile" e dunque rappresenta una possibilità concreta per gli imprenditori. In questa gradatoria l'Italia si colloca tra le ultime posizioni, allineandosi con la media UE-27.

In Italia il dibattito sulla razionalizzazione della spesa pubblica attraverso una maggiore efficienza e trasparenza negli appalti è oggi più che mai vivace: recentemente il Politecnico di Milano, nell'ambito dell'attività degli Osservatori Ict&Management, ha stimato in 40 miliardi di euro la quota di acquisti pubblici potenzialmente gestibile con tecniche di e-procurement e in 4 miliardi (quindi circa il 10%) il risparmio medio generato rispetto alle modalità di acquisto tradizionali<sup>9</sup>. E non è un caso che la manovra correttiva 2011 (*"Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria"*), all'interno del macro-capitolo "Riduzione dei costi della politica e degli apparati", preveda una serie di interventi per la razionalizzazione e monitoraggio della spesa pubblica, che vanno dall'adozione di programmi di *spending review* per i Ministeri, all'ampliamento della quota e della tipologia di spesa che transita attraverso il portale [www.acquistiinrete.it](http://www.acquistiinrete.it) di Consip.

Quest'ultima esce rafforzata dalle recenti manovre correttive e acquisisce un ruolo sempre più rilevante nell'innovazione del sistema, anche grazie al ruolo strategico che le viene attribuito nella messa a punto di indicatori e parametri innovativi per supportare la misurazione dell'efficienza delle procedure di acquisto e per rafforzare i sistemi di monitoraggio e controllo della spesa.

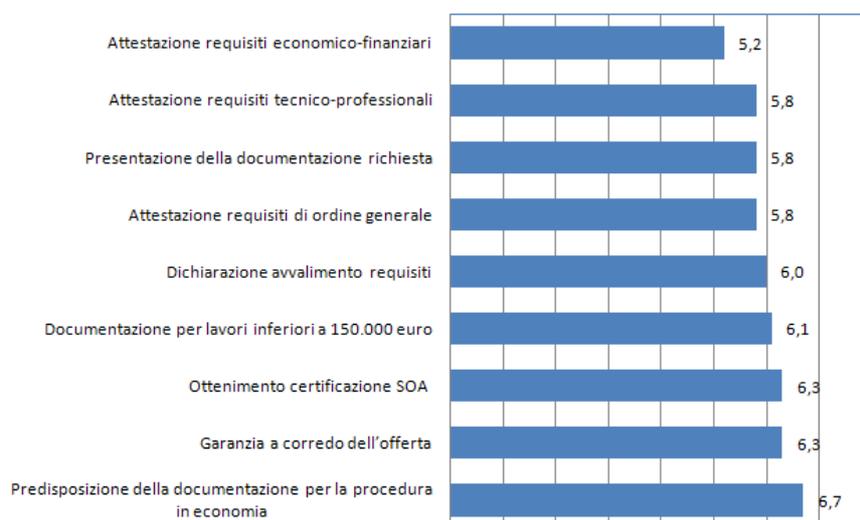
Tenendo presente il quadro sopra descritto, le PMIC sono state interrogate, quest'anno per la prima volta, sul livello di pesantezza degli oneri amministrativi, sia nel caso delle gare tradizionali che nel caso delle gare on line.

---

<sup>9</sup> Antonio Larizza, "Per la Pa uno shock digitale", Il Sole 24 Ore, 2 ottobre 2011, Inserto Nova.

La *predisposizione della documentazione per la procedura in economia* viene ritenuta la fase più onerosa (valore di 6,7 in una scala da 0 a 10), seguita dall'*ottenimento della certificazione SOA e la garanzia a corredo dell'offerta* (entrambe con un indice di 6,3) e dalla *documentazione per lavori inferiori a 150.000 euro* (6,1).

Fig 14) – Livello di pesantezza degli oneri amministrativi legati alla filiera degli appalti (giudizio in scala 0-10), anno 2011



Il dato è interessante, anche se confrontato con i risultati ottenuti dal programma di misurazione del Dipartimento della Funzione Pubblica, che ha stimato, pur con una metodologia di rilevazione e una base campionaria diversa<sup>10</sup>, i seguenti costi:

<sup>10</sup> Si precisa che la rilevazione degli oneri nell'ambito del progetto MOA è stata realizzata, con l'assistenza tecnica dell'Istat, attraverso: una rilevazione a campione che ha coinvolto le imprese da 5 a 249 addetti, in due fasi: 1) indagine telefonica: condotta su circa 1.000 imprese per identificare i soggetti cui somministrare il questionario e stimare le frequenze

- attestazione dei requisiti di ordine generale:320.526.029 euro;
- presentazione della documentazione richiesta:214.128.158 euro;
- predisposizione della documentazione per la procedura in economia:190.112.086 euro<sup>11</sup>.

Dal confronto tra le due misurazioni, emergono comunque due aspetti importanti:

- la predisposizione della documentazione per le procedure in economia (es. cottimo, 5 inviti, ecc.) si conferma essere uno dei momenti più difficoltosi e più costosi per le PMIC, poiché prevede la produzione e l'assemblaggio di diverse tipologie di attestazioni e dichiarazioni, seppur in forma semplificata, richieste anche nelle gare non in economia;
- la richiesta di garanzie economico-finanziarie a corredo dell'offerta è una procedura piuttosto costosa e ritenuta particolarmente onerosa dalle PMIC poiché richiede un contatto a volte non semplice con gli istituti bancari o comunque un supporto da parte di consulenti esterni specializzati.

Dopo aver analizzato gli oneri amministrativi legati alla partecipazione alle gare tradizionali si è voluto approfondire la procedura relativa alle *gare on line*, nelle quali vengono utilizzati strumenti di e-procurement. L'obiettivo è quello di capire se le Piccole percepiscono o meno i vantaggi legati all'utilizzo di procedure informatiche e telematiche negli appalti e questo si traduce in un risparmio in termini di oneri burocratici.

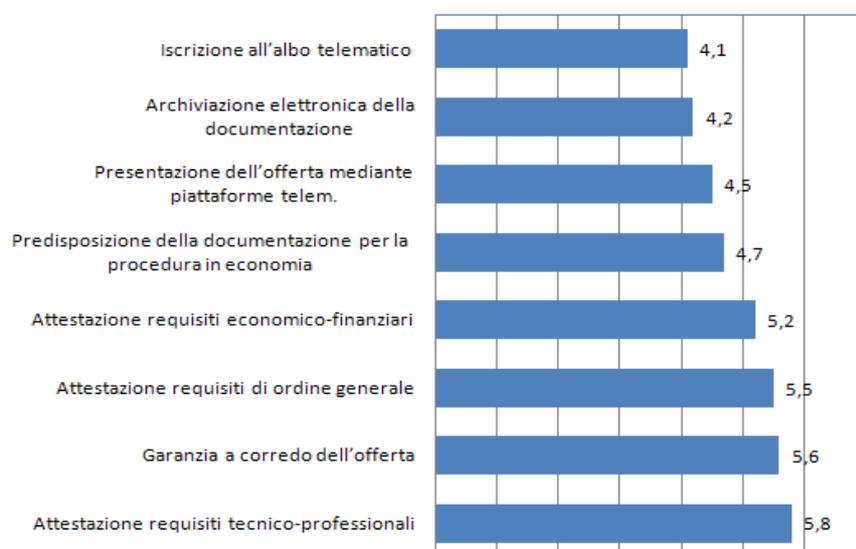
---

degli adempimenti 2) indagine diretta, rivolta a 79 imprese per rilevare i costi sostenuti nell'area di regolazione oggetto di indagine.

<sup>11</sup> Ministero dell'Innovazione e della Pubblica Amministrazione, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *MOA - Prime stime degli oneri per l'area appalti*, maggio 2010.

In primo luogo, si è cercato di comprendere il livello di utilizzo di tali strumenti, che risulta essere piuttosto basso: soltanto il 15,6% degli intervistati dichiara infatti di partecipare alle gare on line, a conferma che ancora l'e-procurement è scarsamente diffuso per le piccole e micro imprese. In secondo luogo, a coloro che ricorrono a questo tipo di strumenti è stato chiesto di valutare il livello di pesantezza delle diverse fasi di una procedura di gara on line; in linea generale le fasi del procedimento informatizzato che richiedono un minor uso di carta e una semplificazione nell'accesso e nel dialogo con la PA sono ritenute le meno onerose, come *l'iscrizione all'albo telematico* (4,1), *l'archiviazione elettronica della documentazione* (4,2), *la presentazione dell'offerta tramite web* (4,7). D'altro canto, le fasi del procedimento dove la tecnologia può intervenire in maniera limitata, come *l'attestazione dei requisiti di ordine generale e tecnico-professionale* e *le garanzie a corredo dell'offerta*, sono invece ritenute più problematiche dagli imprenditori, a conferma che una vera semplificazione deve essere prima di tutto culturale e deve andare al cuore del procedimento amministrativo.

Fig. 15) – Livello di pesantezza degli oneri amministrativi legati alla filiera degli appalti tramite gare on line (giudizio in scala 0-10), anno 2010



## Raffronti 2006/2011

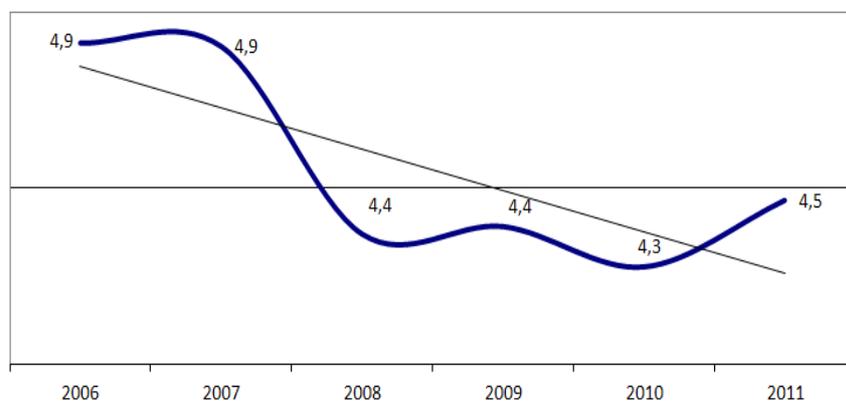
Il Rapporto, giunto ormai alla sesta edizione, è in grado di fornire una serie di indici sintetici che forniscono un'idea esaustiva dell'andamento temporale delle tematiche trattate.

Il rapporto tra PMIC e pubblica amministrazione risulta quest'anno in leggero miglioramento, pur confermando la tendenza degli ultimi anni, che vede i livelli di soddisfazione attestarsi comunque su valori piuttosto bassi.

### *Livelli di soddisfazione e aspettative verso la burocrazia*

Il gradimento delle PMIC nei confronti della Pubblica Amministrazione registra quest'anno un *leggero miglioramento* arrivando ad un punteggio pari a 4,5 su una scala di valori compresa tra 0–10.

Fig. 16) – Livello di soddisfazione complessivo dell'operato della PA (scala 0-10), 2006-2011



Le ragioni di tale miglioramento sono principalmente riconducibili alla performance del Mezzogiorno, il cui indice di soddisfazione passa da 3,5 del 2010 a 4,6 del 2011. Nel resto del Paese l'indice di soddisfazione rimane pressoché invariato e si riduce leggermente nel Nord Ovest.

Tab. 1) – Livello di soddisfazione complessivo dell'operato della PA (scala di giudizio 0-10), trend 2006-2011 per area geografica

Anno	Italia	Nord Est	Nord Ovest	Centro	Sud/Isole
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	4,3	4,3	4,3	4,1	4,6

Oltre al livello di soddisfazione complessivo, alle PMIC è stata chiesta una *valutazione della qualità complessiva dei servizi nell'ultimo triennio*, che passa dallo 0,2 allo 0,3 (in una scala di valori compresi tra -5/+5 in cui lo 0 indica una situazione di stazionarietà).

Su scala geografica si rileva un miglioramento dell'indice nel Sud e Isole che registra anche in questo ambito la miglior performance.

Tab. 2) – Valutazione sulla variazione (indice di tendenza -5/+5) della qualità dei servizi della PA nel triennio trascorso, raffronto per area geografica, 2006-2011

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

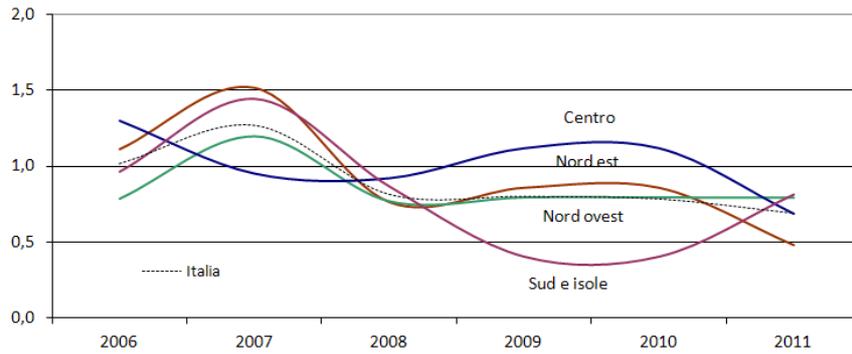
Periodo	Italia	Nord Est	Nord Ovest	Centro	Sud/Isole
2009	0,6	1,0	0,6	0,6	0,0
2010	0,2	0,3	0,2	0,0	0,1
2011	0,3	0,3	0,3	0,1	0,4
Δ 2010/11	0,1	0	0,1	0,1	0,3
Δ 2006/11	-0,6	-0,9	-0,5	-0,6	-0,6

Come era prevedibile dato il difficile contesto nel quale si trovano ad operare, gli intervistati hanno dimostrato di essere leggermente meno ottimisti rispetto all'anno passato sulle *future performance della PA*. Aumentano, anche se di poco, coloro che si aspettano un miglioramento della qualità dei servizi (si passa dal 39,6% del 2010 al 40,4% del 2011), mentre la situazione è destinata a peggiorare per l'11,9% degli imprenditori (erano il 9,7% nel 2010).

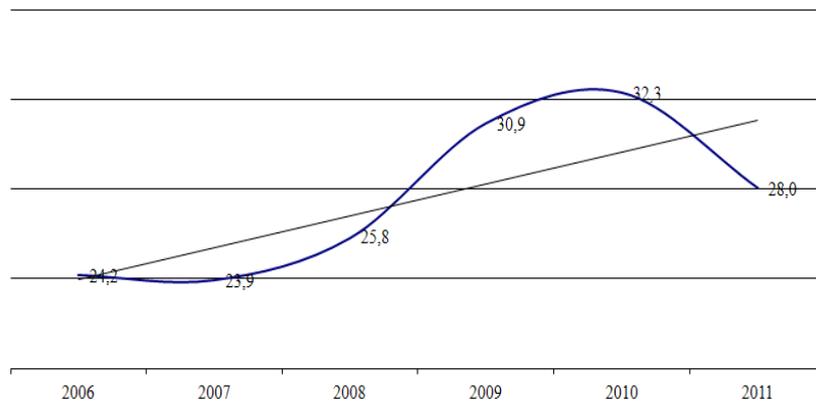
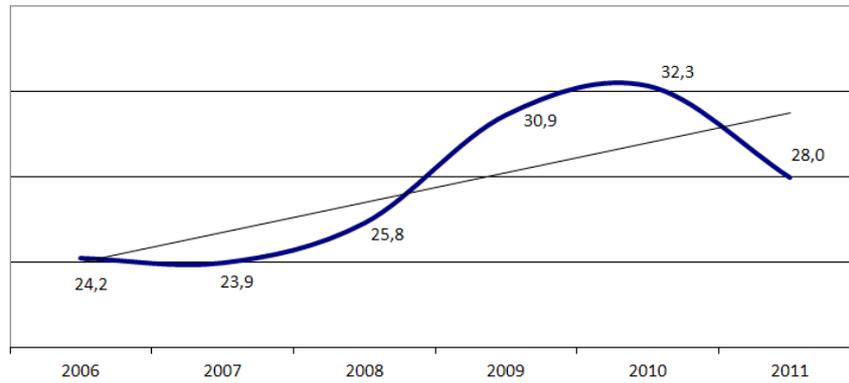
Il cauto ottimismo dimostrato l'anno precedente non aumenta quest'anno; in linea generale si registra una sorta di "congelamento" della situazione e le aspettative tornano ad essere più contenute; le perplessità degli imprenditori, che invece si sono espressi positivamente sull'andamento dei costi, sono il risultato della difficile situazione economica e finanziaria del Paese, che impone tagli significativi alle risorse degli Enti locali, con un impatto potenzialmente negativo sui servizi erogati. Il momento di turbolenza che si sta vivendo a livello nazionale e internazionale e gli interventi continuativi di contenimento della spesa della pubblica amministrazione incidono probabilmente sulla psicologia degli imprenditori che temono ripercussioni sulla qualità delle prestazioni nei prossimi anni, quando tali interventi espliciteranno tutti i loro effetti.

Molto interessante l'andamento dell'indice a livello territoriale, che mostra, dopo una divaricazione territoriale molto evidente nel biennio 2009-2010 una ri-convergenza delle aspettative su un livello abbastanza omogeneo. Colpisce in particolare la riduzione del dato al Centro e nel Nord Ovest.

Fig. 17) – Clima di fiducia: aspettative sulla qualità dei servizi nel prossimo triennio, trend territoriale e confronto 2006-2011

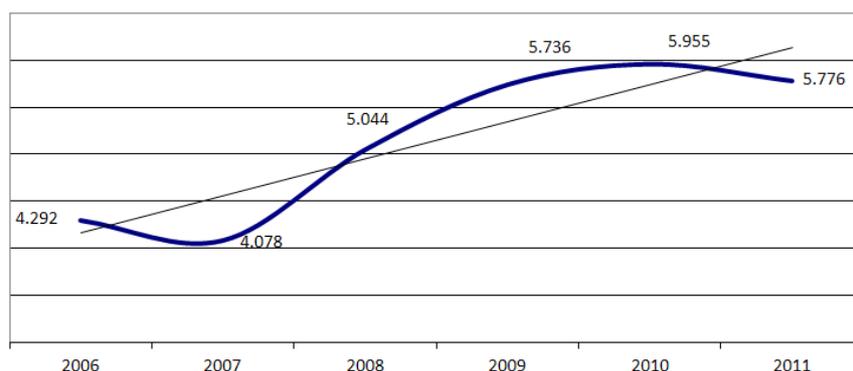


### Il costo della burocrazia



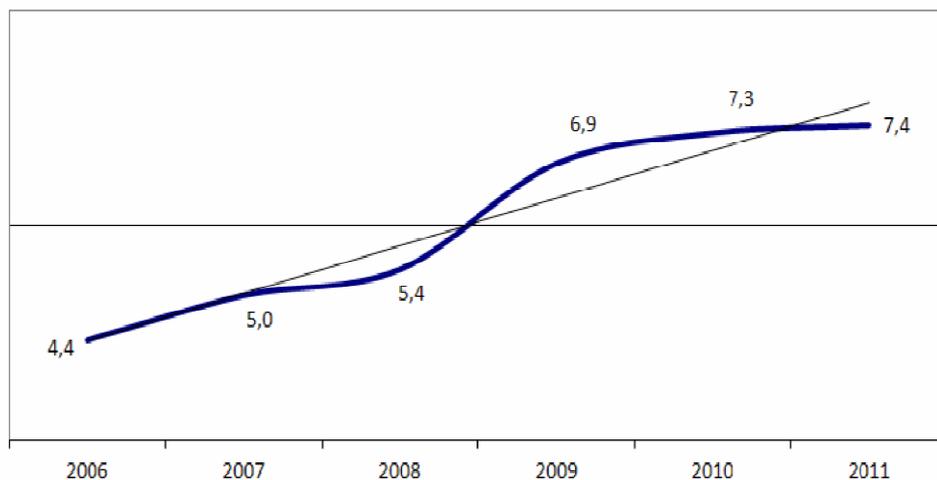
Anche il costo complessivo del ricorso ai consulenti esterni si riduce: in media un'azienda ha speso nel 2011 5.776 euro, contro i 5.955 euro del 2010.

Fig.19) – Costo medio per l'opera di consulenti esterni (euro ad azienda), trend 2006-2011



Pur in presenza di questi due primi dati positivi, peggiora l'indice relativo all'incidenza dei costi della burocrazia sul fatturato delle piccole e micro imprese, che registra quest'anno un ulteriore aumento (anche se meno significativo rispetto agli anni scorsi, come emerge dall'appiattimento della curva), passando dal 7,3% del 2010 al 7,4% del 2011. Sul dato incidono due aspetti: da un lato, la contrazione dei fatturati, che fanno aumentare ovviamente l'incidenza e, dall'altro lato, la "percezione" negativa delle imprese che traspare in maniera più evidente in questo indicatore che più di altri misura il "fastidio" delle imprese.

Fig.20) – Andamento dell'incidenza dell'onere da PA sul fatturato (valori percentuali), trend 2006-2011



Sul fronte dei costi, ipotizzando con un po' di arbitrio, per quelli "interni", un importo medio aziendale di 250€ per ciascuna delle giornate/uomo, si arriva a calcolare un valore per il 2011 di 6.600 € per impresa, che cumulato alla spesa media per il ricorso a consulenti esterni (5.776€) restituisce un totale di 12.415 € che le PMIC devono accantonare per gli adempimenti verso la PA. E si tratta di un ammontare inferiore dell'8,9% al corrispondente dello scorso anno (il totale dei costi era pari a circa 14.000 euro). *Se moltiplichiamo tale costo per il totale delle PMIC presenti nel nostro Paese (907.592), otteniamo un onere da PA complessivo per il sistema economico di oltre 11,6 miliardi di euro (lo 0,7% del PIL italiano nel 2010).*

Il dato è coerente con i 16,6 miliardi di euro (l'1,1% del Pil) di oneri amministrativi, cioè 12.334 euro in media per ogni azienda stimati da Unioncamere con riferimento al totale delle imprese italiane nel 2008<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> La stima è contenuta nell'indagine effettuata da Unioncamere a giugno 2009 per rilevare il livello di soddisfazione percepito dalle imprese nei propri rapporti con gli uffici della Pubblica Amministrazione. La rilevazione è stata effettuata su un campione di circa 1.150 imprese con almeno un addetto dipendente, estratte dal registro imprese integrato con le

### *Efficiency gap e scacchiere delle priorità*

Il margine di miglioramento atteso dagli imprenditori in alcuni ambiti dell'operato della pubblica amministrazione, viene stimato mediante l'*efficiency gap*; indice sintetico che misura la distanza tra livello di soddisfazione e livello di importanza attribuito ad un determinato item. La scala di valori così costruita mette quindi in evidenza l'importanza di ogni priorità organizzativa ponderata al livello dell'effettiva soddisfazione percepita:

$$\text{efficiency gap} = (10 - \text{soddisfazione}) * \text{importanza}$$

I valori ottenuti, espressi in termini percentuali, compresi quindi in una scala di valori 0/100, vanno letti secondo la modalità per cui tanto maggiore risulta essere questo indice, tanto più è ampio il margine di miglioramento atteso.

Tab. 3) – *Efficiency gap (ranking percentuale), 2006/2011*

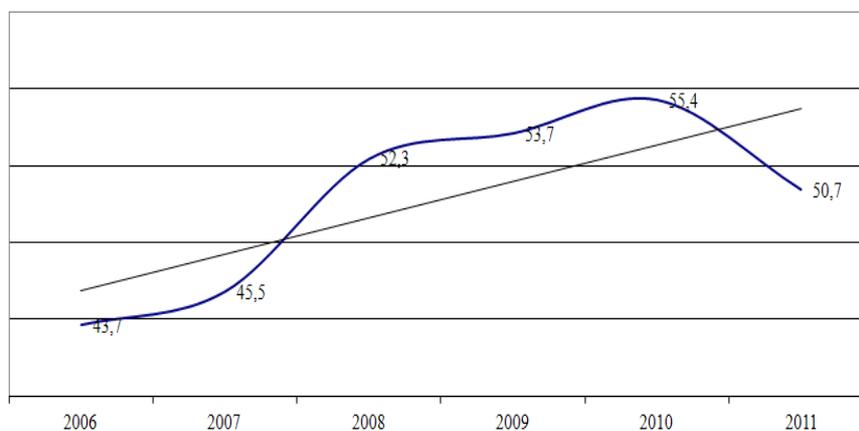
Ranking	Priorità organizzative						Gap 2011 (%)	
	2006	2007	2008	2009	2010	2011		
1°	1°	1°	1°	1°	1°	1°	Semplicità dell'iter burocratico	61,1
3°	3°	2°	2°	2°	2°	2°	Organizzazione e sinergia tra i vari uffici	56,8
2°	2°	3°	3°	3°	3°	3°	Tempi di attesa per l'erogazione dei servizi	56,6
4°	5°	6°	6°	5°	4°	4°	Facilità di ottenere informazioni per via telefonica e Internet	51,1

altre fonti amministrative (INPS e INAIL) al 31.12.,2006 e stratificato in base a 4 ripartizioni geografiche (Nord Ovest, Nord Est, Centro, Sud e Isole) e 2 settori di attività economiche (industria e servizi). Cfr. Unioncamere, (2009), Indagine sul livello di soddisfazione percepito dalle imprese nei propri rapporti con gli uffici della Pubblica Amministrazione, Roma.

Ranking	Priorità organizzative						Gap 2011 (%)	
	2006	2007	2008	2009	2010	2011		
5°	4°	4°	4°	4°	4°	5°	Possibilità di esprimere reclami e richiedere chiarimenti	50,8
6°	6°	5°	5°	6°	6°	6°	Competenza del personale e capacità di proporre soluzioni personalizzate	50,2
7°	7°	7°	7°	7°	7°	7°	Adeguatezza degli orari e dei giorni di apertura al pubblico	45,7
8°	8°	8°	8°	8°	8°	8°	Diffusione dell'autocertificazione	42,4
9°	9°	9°	9°	9°	9°	9°	Diffusione dei servizi on line (	41,9

I numeri riportati in tabella dimostrano con chiarezza come le priorità in materia di semplificazione si siano consolidate negli anni e di come i piccoli imprenditori non abbiano dubbi circa l'esigenza di sburocratizzare e alleggerire il sistema delle regole cui sono sottoposti nella propria azione quotidiana. Facendo poi la media di tutte le priorità per ogni anno, come una sorta di *efficiency gap* complessivo, è possibile visualizzarne l'andamento nel quinquennio rilevato. Il dato che emerge è anche in questo caso positivo: *dopo un quinquennio di decisa crescita dell'indice, quest'anno si registra un netto miglioramento; l'efficiency gap medio torna a scendere e si colloca attorno al 50,7% , collocandosi ai livelli del 2008.*

Fig. 21)– *Efficiency gap medio, trend 2006-2011*



### *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.

I risultati sono complessivamente più negativi rispetto al 2010 – anche se ciò può dipendere dall'estensione del campione e dunque da una minore affidabilità statistica del dato dello scorso anno - e possono essere così sintetizzati:

- sono il 49,0% le piccole e micro imprese che dichiarano di aver maturato crediti nell'ultimo anno (nel 2010 la percentuale era del 44,2%)<sup>13</sup>;
- *l'ammontare del credito medio* per tutte le aziende che lavorano con la PA e che hanno dichiarato di avere crediti, il credito medio risulta pari a 39.051 euro ad azienda, molto più alto rispetto allo scorso anno (31.704 euro), valore che "spalmato" su tutte le PMIC scende e arriva a 11.493 euro, comunque più alto rispetto al 2010 (9.332 euro).
- *nel complesso la questione "crediti" incide sul sistema complessivo delle PMIC per 10 milioni di euro (era 8,4 milioni il dato del 2010).*
- *l'incidenza delle inadempienze sul fatturato complessivo* passa, per l'intero comparto delle imprese che annoverano la PA fra i propri clienti, dal 5,9% nel 2010 al 13,2% nel 2011. Se applichiamo il dato all'insieme delle PMIC si passa dal 1,9% del 2010 al 3,9% del 2011;
- *l'incidenza dei crediti sul fatturato specifico da PA* passa invece, sempre per il gruppo di imprese del mercato PA, dal 25,2% del 2010 al 26,9% di quest'anno.

Non solo aumenta l'incidenza dei crediti sul fatturato ma si allungano rispetto al 2010 anche i *tempi di pagamento* della PA: le PMIC contattate dichiarano di riscuotere con un ritardo medio di 159,9 giorni (contro i

---

<sup>13</sup> Per "crediti in sofferenza" si intendono i pagamenti in ritardo rispetto agli accordi definiti in fase di stipula del contratto.

155,5 giorni del 2010). Il settore che dichiara tempi di pagamento più lunghi è quello dei servizi, con ben 167 giorni di ritardo; seguito dall'industria, che conta 152,3 giorni e dal commercio, con 158,5 giorni. Da un punto di vista dimensionale, le aziende più penalizzate sono quelle da 16 a 49 dipendenti, che hanno punte di 181,4 giorni di ritardo. Ancora una volta le PMIC sono penalizzate rispetto alle imprese medio-grandi che, secondo le stime dell'AVCP e del Politecnico di Milano, maturano un ritardo più basso, pari a circa 130 giorni. Siamo in ogni caso molto distanti dai 30 giorni che imporrebbe l'UE per i pagamenti della PA.

*Tab. 4) – Ritardo medio dei pagamenti (numero di giorni), anno 2011*

	<b>Giorni medi di ritardo</b>
<b>Settore di attività</b>	
<i>Industria</i>	152,3
<i>Commercio</i>	158,5
<i>Servizi</i>	167,0
<b>Classi di addetti</b>	
<i>1-5</i>	169
<i>6-15</i>	133
<i>16-49</i>	188
<b>Ritardo medio</b>	<b>159,9</b>

Quello che più interessa infatti non sono i crediti in sé, che prima o poi saranno recuperati, quanto piuttosto gli oneri finanziari indiretti che ricadono sull'impresa per l'indisponibilità di tali somme e che potremo

definire come “costo di mancata liquidità”<sup>14</sup>. Se infatti applichiamo un tasso annuo del 5% per i 159,9 giorni di ritardo medio, ne risulta un “costo da mancata liquidità” pari in totale a 159 milioni di euro (rispetto ai 180 milioni di euro del 2010) per l’intero sistema Micro Piccole Imprese corrispondente a circa 600 € in media all’anno per le aziende “fornitrici” della PA. Si tratta ovviamente di un dato medio che può variare di molto e raggiungere cifre che per aziende già in affanno possono creare situazioni di reale criticità. Se, sulla base di quanto sopra esposto, consideriamo gli effetti dei crediti maturati a causa dei ritardi dei pagamenti “un onere da PA” che va ad aggiungersi a quelli già evidenziati nei capitoli precedenti per far fronte ad adempimenti amministrativi, si può costruire, tenendo conto dei margini di errore ed approssimazione del caso, una stima indicativa del costo complessivo “da PA” che la micro e piccola impresa deve sostenere all’anno e che è riportato nel prospetto che segue.

Tab.5) – Costi complessivi sostenuti dalle aziende (dati per singola azienda per anno), anno 2011

	<b>Totale Micro e Piccole Imprese</b>	<b>Costi per impresa (euro)</b>	<b>Costi per imprese fornitrici della PA (euro)</b>
	<i>(milioni di euro)</i>		
Valore dei crediti verso la PA	10.432	11.493	39.051
(A) Onere finanziario dovuto alla mancanza di liquidità (si ipotizza l’ applicazione di un tasso del 5% sul valore del credito annuo, per i 162 giorni di ritardo medio di pagamento)	288	252	855

<sup>14</sup> Tale costo è composto ad esempio dagli interessi bancari attivi non percepiti, dagli interessi passivi per accesso al credito o anticipi fatture, dall’eventuale costo dell’assicurazione del credito attraverso il quale ormai molte aziende si coprono dal rischio, dalla necessità di ricorrere a pagamenti a termine degli ordini rinunciando agli sconti praticati in caso di pagamenti immediato ed a altri ancora.

(B) Interessi di mora (interesse che per legge la Pa è obbligata a versare in caso di ritardato pagamento)	91	101	342
Totale "costo mancata liquidità" (A-B)	137	151	513

---

## *Conclusioni*

In uno scenario politico-economico complesso come quello attuale, i piccoli imprenditori danno quest'anno più di un segnale positivo alla PA, tanto da poter affermare, che, in mancanza dei pesanti cali di fatturato che vi sono stati nell'ultimo biennio, i dati sul costo della burocrazia avrebbero potuto segnare un'effettiva inversione di tendenza rispetto al passato. Nei fatti questo non può essere dichiarato poiché dinanzi alla situazione economica attuale i dati positivi sui costi non si sono trasformati in risparmi effettivi per le imprese, anche per il pesante "fardello" delle inadempienze della PA, che hanno subito rispetto al 2010 una brusca impennata e che costituiscono un ostacolo ad una maggiore partecipazione delle imprese al mercato pubblico . Nel complesso l'onere da PA" rimane elevato e le aspettative delle imprese piuttosto stagnanti, a conferma della necessità, da parte delle istituzioni centrali e periferiche, ad andare avanti con la "stagione della semplificazione", basata sul cambiamento dell'approccio culturale con cui la PA guarda alle imprese, sulla diffusione di *best practise* e sulla valorizzazione delle esperienze regionali virtuose in materia di rapporto con le imprese.

*Questo Rapporto 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*