

ECONOMIA - *Ricerche*

IMPRESE E BUROCRAZIA

**Sesto Rapporto
Nazionale - 2011**

**Come le piccole
e micro imprese
giudicano la pubblica
amministrazione**

**a cura di
Annalisa Giachi**

**Prefazione di
Carlo Sangalli**

FrancoAngeli

La realizzazione del Rapporto Nazionale è stata possibile anche grazie ai contributi della Camera di Commercio di Milano, di Unioncamere Lombardia, di Unioncamere Veneto e di Consip S.p.A.



CAMERA DI
COMMERCIO
MILANO



Unioncamere
Veneto

La stesura del rapporto è stata realizzata dalla dott.ssa Annalisa Giachi.
Il dott. Andrea Bertocchini ha effettuato la verifica globale delle corrispondenze statistiche.
La ricerca sul campo e l'elaborazione statistica del Rapporto è stata curata dal Centro Statistica Aziendale di Firenze.
Tutti i risultati del Rapporto 2011 sono scaricabili dal sito www.promopa.it

Copyright © 2011 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Ristampa							Anno						
0	1	2	3	4	5	6	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore.
Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l'adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in futuro sviluppata).

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO (www.aidro.org, e-mail segreteria@aidro.org).

Stampa: Tipomnza, via Merano 18, Milano.

INDICE

Prefazione , di <i>Carlo Sangalli</i>	pag. 7
Outlook , di <i>Gaetano Scognamiglio</i>	» 9
1. La PA come fonte di costo	» 47
1.1. Premessa	» 47
1.2. La PA come fonte di costo	» 49
1.2.1. Costi interni e costi esterni	» 49
1.2.2. Adempimenti nazionali e regionali	» 57
1.3. Le aspettative sulla qualità dei servizi	» 60
1.4. Il gradimento delle pubbliche amministrazioni locali e il ruolo strategico delle Camere di Commercio	» 61
1.5. L'efficienza e l'efficacia della pubblica amministrazione	» 63
1.5.1. <i>Efficiency gap</i>	» 64
1.5.2. Lo scacchiere delle priorità	» 68
2. La PA come motore di innovazione e semplificazione	» 71
2.1. Premessa	» 71
2.2. Le politiche UE in materia di riduzione degli oneri amministrativi: dalla <i>Better Regulation Strategy</i> alla <i>Smart Regulation</i>	» 72
2.2.1. Lo <i>Small Business Act</i> e le politiche di sostegno alle piccole imprese	» 76
2.3. Il ruolo dell'Italia e le iniziative per la riduzione degli oneri amministrativi	» 78
2.3.1. Le micro e piccole imprese (PMIC) in Europa e le specificità del tessuto produttivo italiano	» 78

2.3.2. Il Programma italiano di riduzione degli oneri amministrativi	pag. 82
2.4. Politiche di <i>e-governament</i> e gli interventi in materia di semplificazione	» 87
3. La PA come fonte di business per le imprese	» 93
3.1. Premessa	» 93
3.2. La partecipazione al mercato della PA	» 94
3.3. La questione dei ritardi nei pagamenti e la stima dei crediti in sofferenza della PA	» 98
3.4. Oneri amministrativi e semplificazione del sistema degli appalti pubblici	» 101
3.4.1. Semplificazione negli appalti: lo scenario europeo	» 101
3.4.2. Gravosità degli oneri nelle gare tradizionali e nelle gare on line	» 106
3.5. L'aggregazione della domanda pubblica e il ruolo del Consip	» 111
4. Efficienza, semplificazione e modernizzazione della PA a livello regionale	» 113
4.1. Premessa	» 113
4.2. Le dimensioni della qualità	» 114
4.2.1. L'efficienza	» 119
4.2.2. Il dinamismo	» 120
4.2.3. La gravosità degli obblighi	» 122
4.3. Il quadro della competitività regionale	» 123
4.3.1. L'indice di qualità	» 124
4.3.2. Il costo della qualità	» 128
4.3.3. La mappa della competitività	» 131
4.3.4. La qualità del mercato della PA	» 132
Nota metodologica	» 137
Il questionario	» 157
Sintesi dei risultati	» 169
Bibliografia	» 183

PREFAZIONE

di *Carlo Sangalli*

Da alcuni mesi il dibattito nazionale è concentrato sul tema della “crescita” del nostro Paese e si moltiplicano da più parte gli sforzi affinché l’Italia, al di là della contingenza, possa riuscire finalmente a risolvere i problemi derivanti da una produttività stagnante e una competitività del sistema-Italia non sempre all’altezza dei nostri *competitors*. Come noto, la crescita annua dell’Italia è inferiore a quella della media dell’area euro e le previsioni segnalano – tanto per il 2011, quanto per il 2012 – una crescita del PIL intorno all’1% o addirittura inferiore.

In questo contesto, abbiamo toccato con mano quanto la questione della “credibilità delle istituzioni pubbliche” sia una vera e propria chiave di volta anche per il sistema economico. Una maggiore competitività e una maggiore produttività per il nostro Paese non può dunque prescindere dallo sviluppo di un nuovo approccio culturale nel rapporto tra imprese e istituzioni. Ciò significa, da un lato, una rinnovata capacità delle istituzioni di tornare a dialogare con le imprese e, dall’altro lato, una maggiore efficienza delle imprese nel confrontarsi con la PA.

Proprio a questi obiettivi si rivolge il Rapporto Nazionale qui presentato, esito di una riflessione ormai consolidata sul rapporto tra micro e piccole imprese e burocrazia. Infatti, dopo decenni di politiche economiche prevalentemente orientate alle grandi imprese, l’attenzione al mondo dei “Piccoli” è finalmente diventata una realtà, sia a livello europeo (grazie al cambiamento culturale imposto dallo *Small Business Act*), sia in Italia, dove le recenti manovre economiche hanno posto il problema di una semplificazione effettiva per le micro e piccole imprese.

L’indagine di Promo PA ha l’indubbio merito di concentrare l’attenzione su queste tematiche, approfondendo ogni anno alcune questioni specifiche,

come il nodo dei ritardati pagamenti della PA, o il tema della semplificazione negli appalti, oggetto di un focus specifico in questa edizione.

Emerge così che le imprese continuano a sostenere pesanti costi a causa della burocrazia, ma l'andamento di tali costi registra finalmente una curva decrescente rispetto alle rilevazioni precedenti. Non solo: il livello di gradimento delle micro e piccole imprese verso la PA conosce un leggero miglioramento. Nonostante queste "luci", tuttavia, le aspettative delle imprese sono però ancora improntate ad un clima di sfiducia, che deriva dall'incertezza della situazione economica nazionale e internazionale e dunque dalla difficoltà di guardare con ottimismo al futuro.

Eppure, anche alla luce dei recenti avvenimenti, la fiducia è un elemento essenziale per la crescita, quasi un fattore produttivo come il capitale e il lavoro. E il rapporto di Promo PA Fondazione, che presenta anno dopo anno l'evoluzione delle attese degli imprenditori, le loro percezioni e le loro valutazioni rispetto all'operato della PA, ricostruendo la storia della "fiducia", aiuta a comprendere le prospettive di crescita del nostro Paese.

Carlo Sangalli

Presidente della Camera di Commercio
Industria Agricoltura e Artigianato di Milano

OUTLOOK

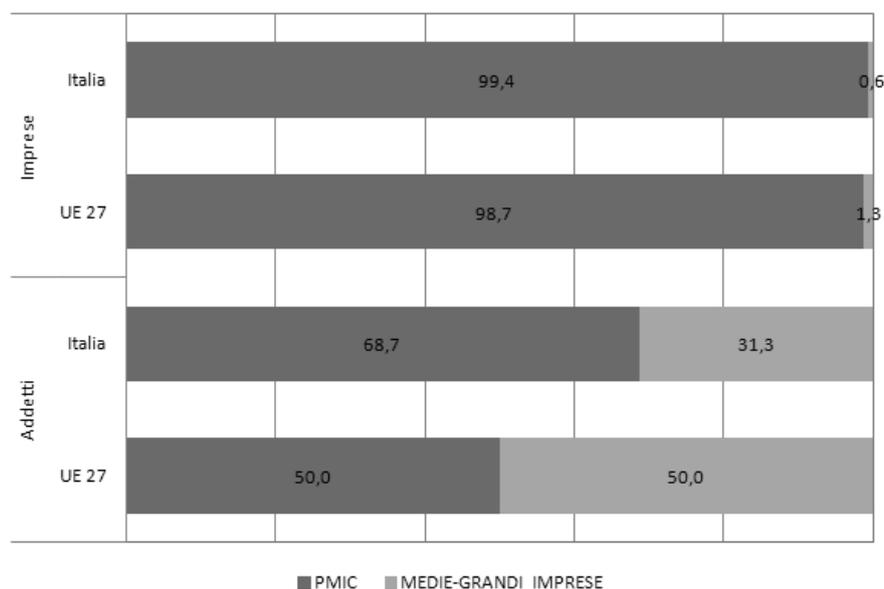
di *Gaetano Scognamiglio*

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, 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%)¹, percentuale che sale al 96,6% per le imprese nel comparto dei servizi e che scende all'81,1% per le aziende del settore secondario in senso stretto². 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



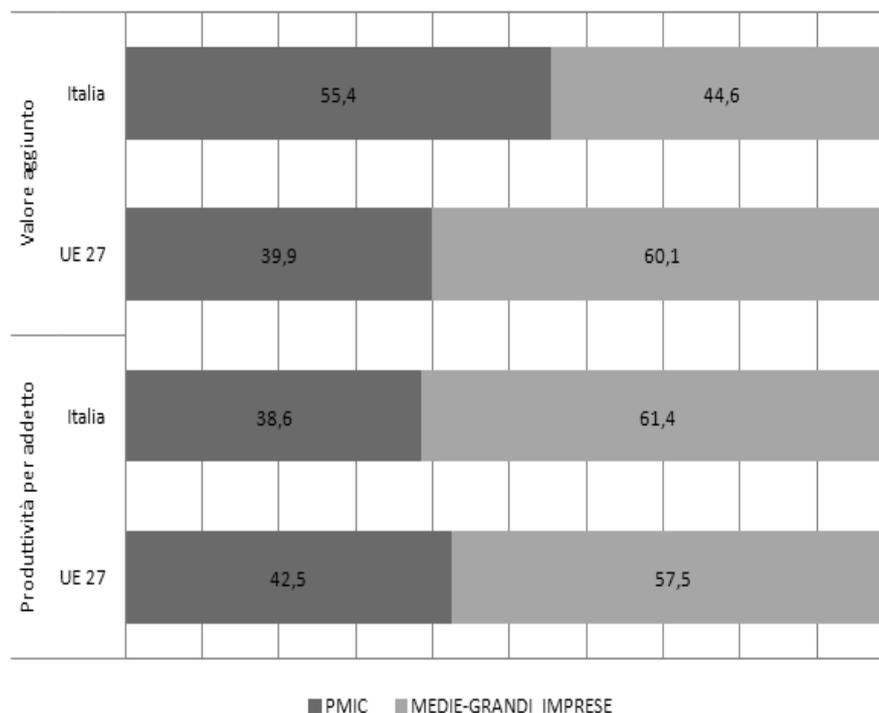
In termini di **valore aggiunto**, le PMIC italiane contribuiscono al 55,4% del valore complessivo generato dal sistema economico, contro il 39,9% della media UE-27. L'analisi dimensionale del tessuto economico del Paese, così sbilanciata verso la piccola dimensione, è tuttavia una delle cause della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

¹ Eurostat, 2008.

² 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.

adetto, in linea con la media dei Paesi dell'Unione ma inferiore di oltre venti punti percentuali rispetto al dato registrato dalla grande industria³.

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

³ MISE, "Small Business Act: le iniziative a sostegno delle PMI in Italia e in Europa", op. cit.

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 “sovra campionamento” 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.

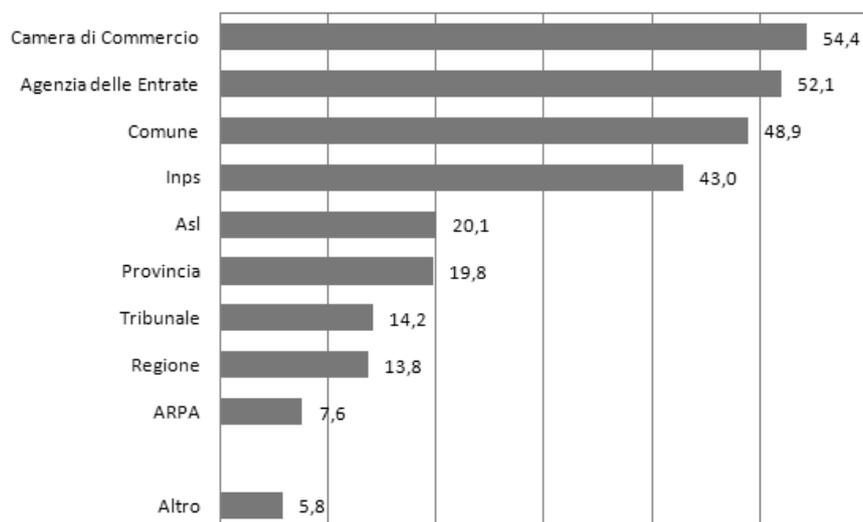
Il ruolo centrale delle Camere di Commercio come interlocutori privilegiati per le PMIC

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.

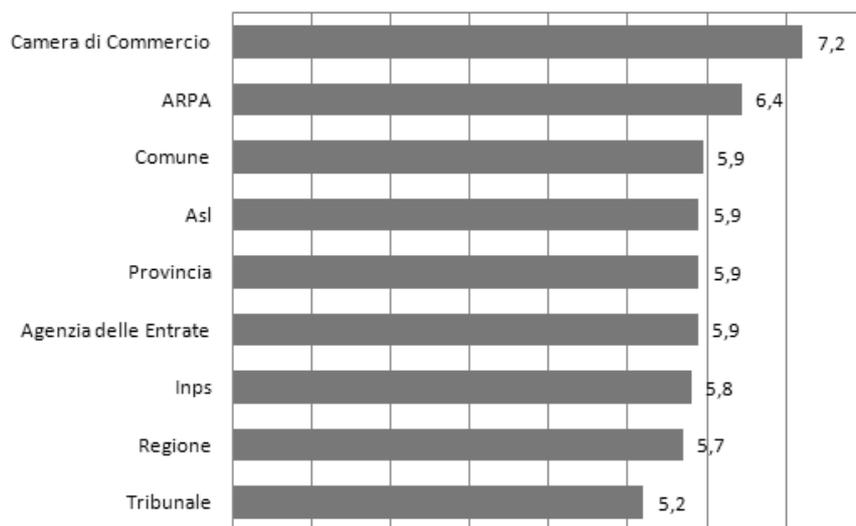
Per quanto riguarda il primo aspetto (*frequenza dei contatti*), quasi il 55% delle PMIC contattate ha dichiarato di rivolgersi e di utilizzare i servizi delle Camere di Commercio. In seconda battuta i maggiori contatti riguardano l'Agenzia delle Entrate (52,1%), il Comune (48,9%) e l'Inps (43%).

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



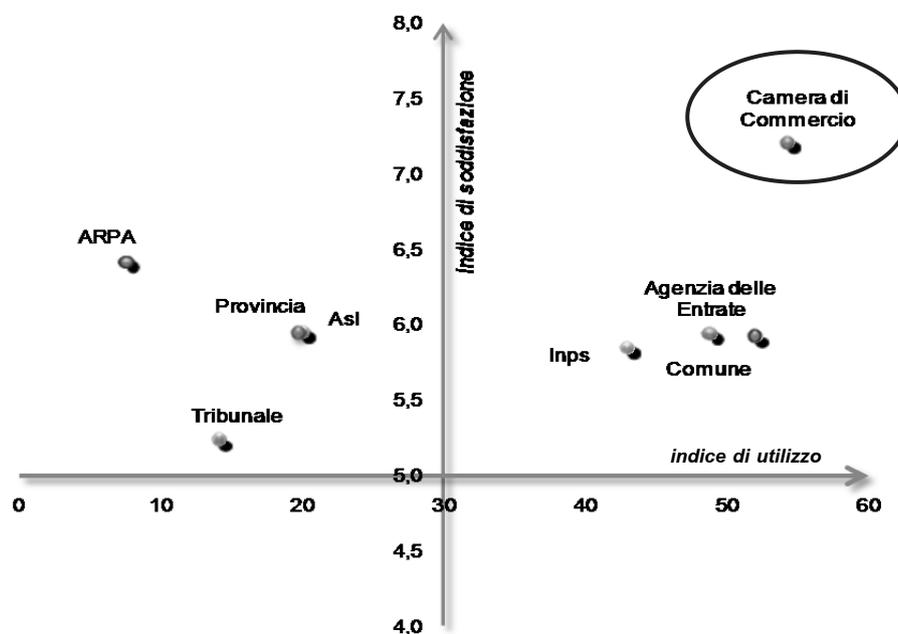
Il confronto diretto tra i due grafici fa emergere in maniera ancora più evidente il ruolo del sistema camerale come Ente più “frequentato” e allo stesso tempo più “gradito” dalle imprese. Non lo stesso può essere detto, infatti, per altri Enti, come l’ARPA, la Provincia e le Asl, che hanno un gradimento 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 contatti⁴.

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.

⁴ 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.

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 campionamento⁵, 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.

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.

⁵ Per gli approfondimenti relativi alla composizione del campione e alle caratteristiche dei due sovra campionamenti regionali si veda la Nota Metodologica.

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

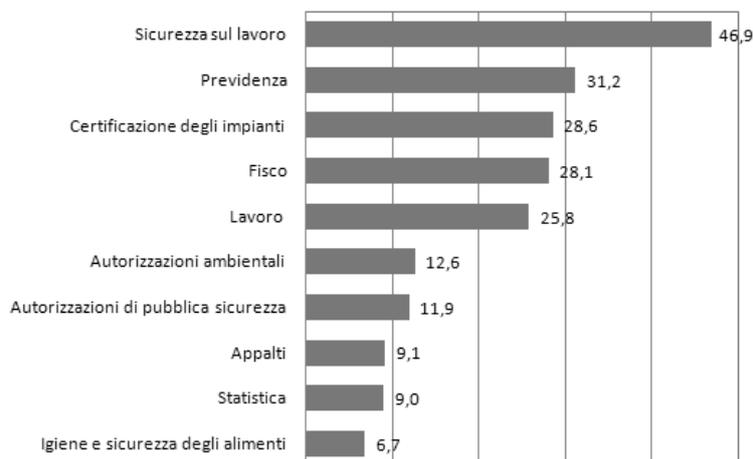


L’onere amministrativo nelle aree di competenza nazionale e regionale

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 aggravi 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.

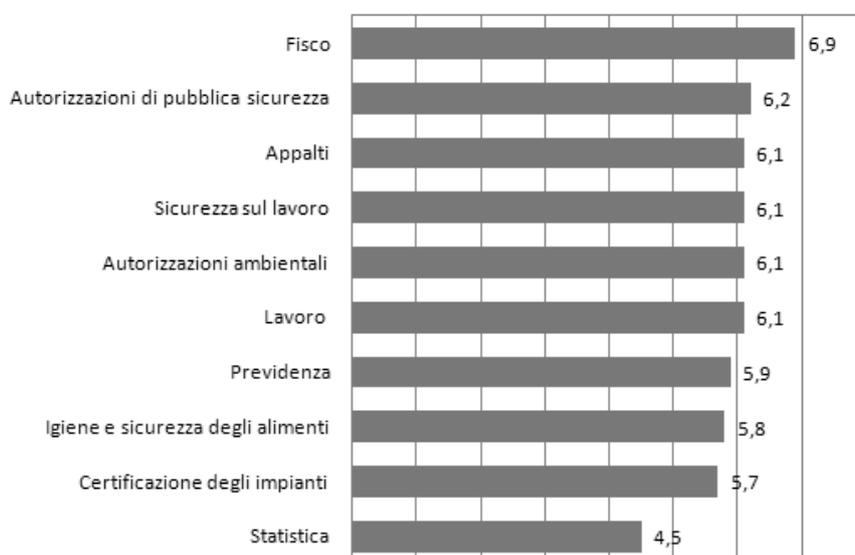
Fig. 7 – Aree di competenza statale in cui sono stati compiuti adempimenti amministrativi nell’ultimo anno (percentuale sul totale dei rispondenti), anno 2011



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

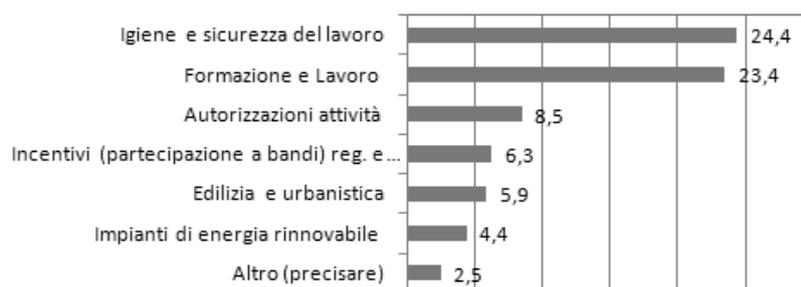


I risultati richiamano due ordini di considerazioni:

- 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.

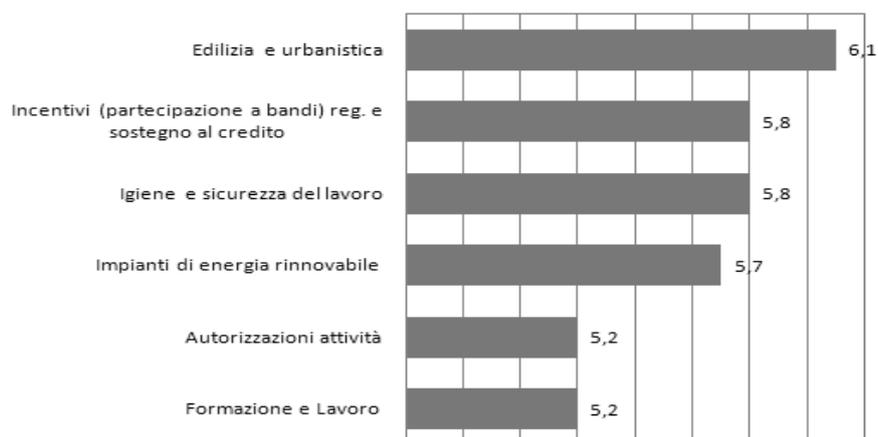
Interessante anche il quadro che emerge dall'analisi delle aree di competenza regionale, dove gli adempimenti più frequenti, come era prevedibile, sono nell'area "igiene e sicurezza del lavoro", scelta dal 24,4% del campione e nell'area "formazione e lavoro" con una percentuale di 23,4%.

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 n. 73/2010 che converte il decreto-legge n. 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

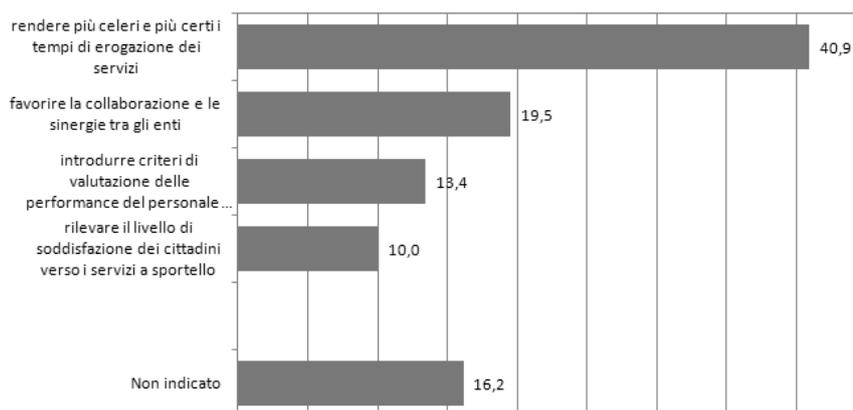
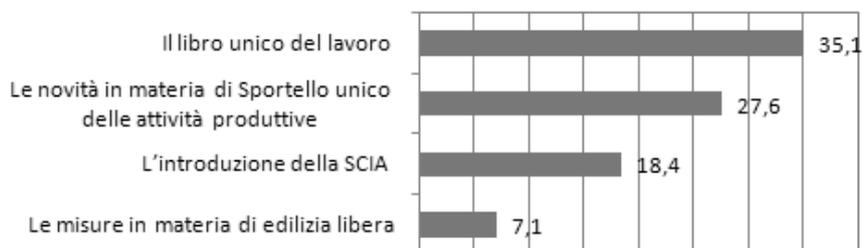


Fig. 12 – Conoscenza degli interventi di semplificazione (percentuale sul totale dei rispondenti), anno 2011



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'art. 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 economica⁶. Il divario esistente tra livello di conoscenza dell'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).

⁶ Le nuove disposizioni dell'art. 6 del Testo unico, ora vigenti, distinguono in particolare 10 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), e l'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.

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*⁷. Secondo il 5° principio dello SBA e sulla base della strategia Europa 2020⁸, 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'UE⁹, 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.*

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 tradizionali¹⁰. 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

⁷ COM (2011) 15 definitivo.

⁸ Commissione Europea (2010), "Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", COM (2010) 2020.

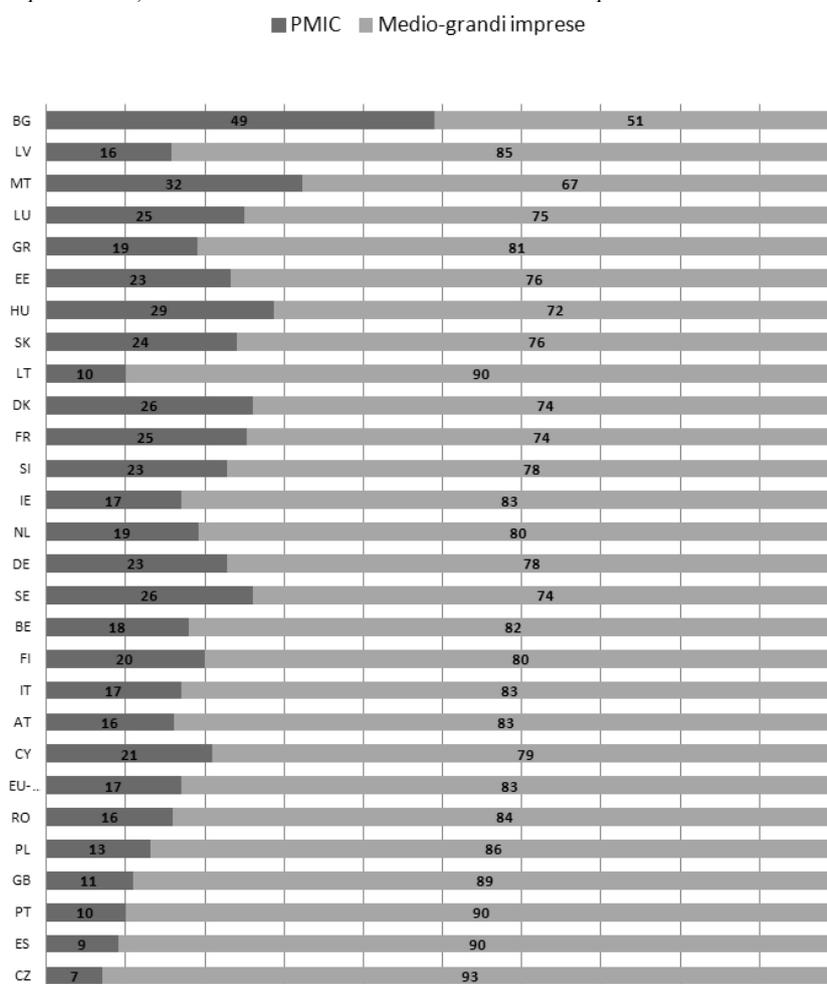
⁹ Commissione Europea (2010), *Evaluation of SMES' access to public procurement in the UE*, settembre.

¹⁰ A. Larizza (2011), "Per la Pa uno shock digitale", *Il Sole 24 Ore*, 2 ottobre, inserto *Nova*.

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 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.

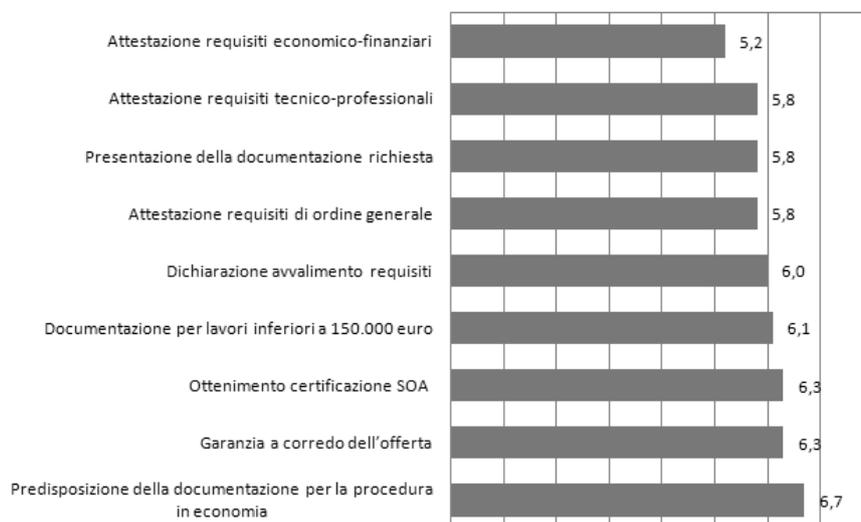
Fig. 13 – Valore economico dei contratti vinti nel mercato pubblico, per Stato membro (valori percentuali) media 2006-2008 - Fonte: Commissione Europea, settembre 2010



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.

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 diversa¹¹, i seguenti costi:

¹¹ 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 degli adempimenti; 2) indagine diretta, rivolta a 79 imprese per rilevare i costi sostenuti nell'area di regolazione oggetto di indagine.

- 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 euro¹².

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.

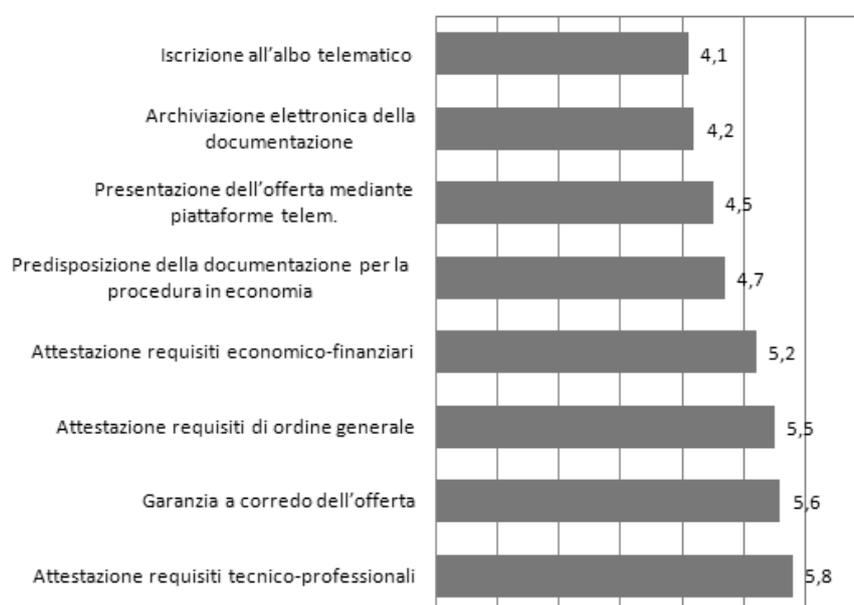
In primo luogo, si è cercato di comprendere il livello di utilizzo di tali strumenti, che risulta essere piuttosto basso: soltanto il 15,6% degli intervistati dichiara infatti di partecipare alle gare on line, a conferma che ancora l'e-procurement è scarsamente diffuso per le piccole e micro imprese.

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 *pre-*

¹² Ministero dell'Innovazione e della Pubblica Amministrazione, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2010), *MOA – Prime stime degli oneri per l'area appalti*, maggio.

sentazione 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 2011



Raffronti 2006/2011

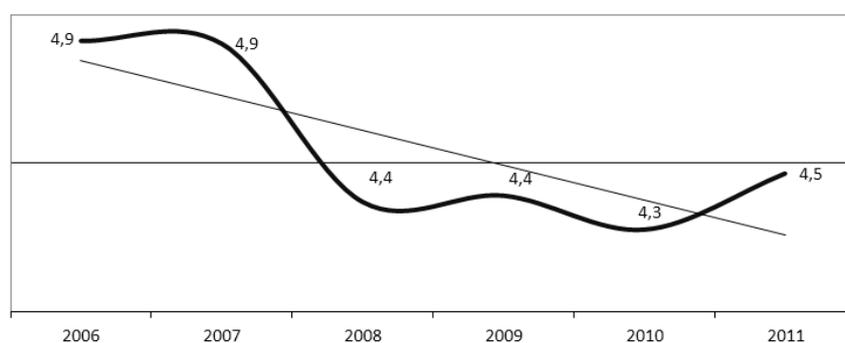
Il Rapporto, giunto ormai alla sesta edizione, è in grado di fornire una serie di indici sintetici che forniscono un'idea esaustiva dell'andamento temporale delle tematiche trattate.

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

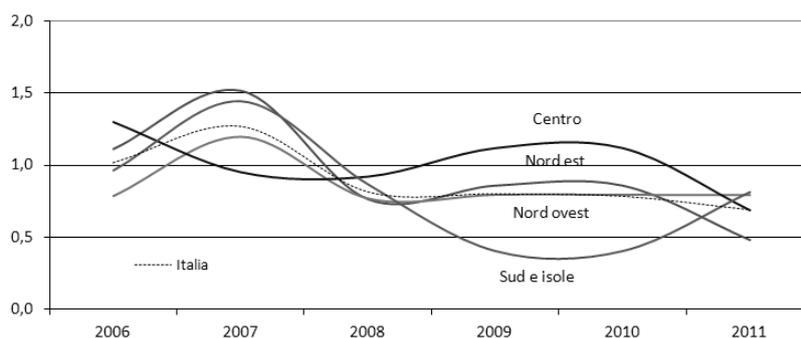
Periodo	Italia	Nord Est	Nord Ovest	Centro	Sud/Isole
2006	0,9	1,2	0,8	0,7	0,9
2007	1,0	1,6	0,8	0,6	0,9
2008	0,5	0,9	0,4	0,4	0,3
2009	0,6	1,0	0,6	0,6	0,0
2010	0,2	0,3	0,2	0,0	0,1
2011	0,3	0,3	0,3	0,1	0,4
Δ 2010/11	0,1	0	0,1	0,1	0,3
Δ 2006/11	-0,6	-0,9	-0,5	-0,6	-0,6

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.

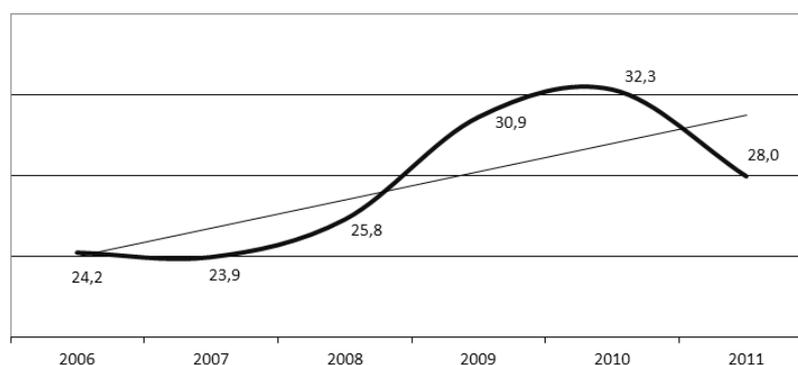
Fig. 17 – *Clima di fiducia: aspettative sulla qualità dei servizi nel prossimo triennio, trend territoriale e confronto 2006-2011*



Il costo della burocrazia

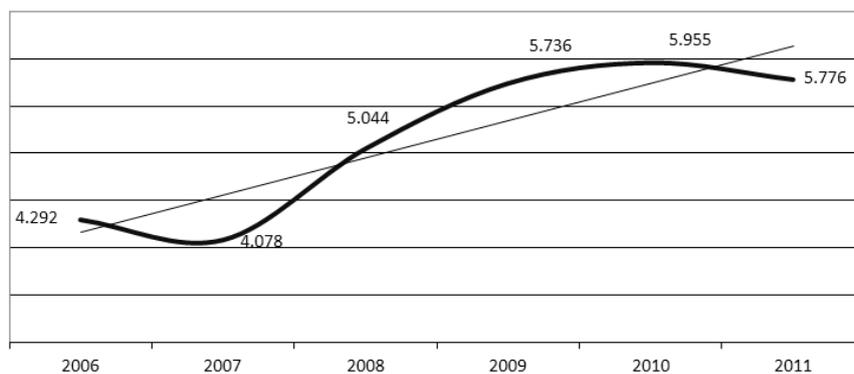
Il primo indicatore oggetto di analisi riguarda il *numero di giornate uomo dedicate agli adempimenti amministrativi*; ovvero l'indice che stima i costi interni; quantificato quanti giorni il personale dell'azienda spende per espletare gli oneri amministrativi. Dopo una forte espansione dell'indice nelle rilevazioni precedenti, si registra quest'anno una riduzione delle giornate (28 giornate rispetto alle 32,3 del 2010) e ci si riallinea ai dati del 2008.

Fig. 18 – *Giornate/persona annue dedicate all'espletamento degli adempimenti amministrativi (numero di giornate), trend 2006-2011*



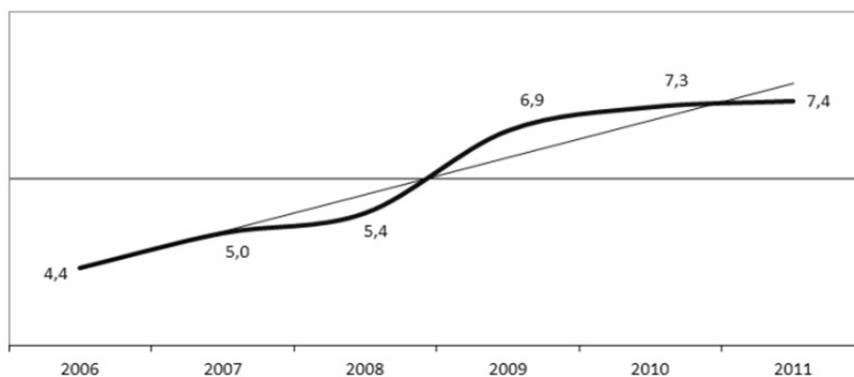
Anche il costo complessivo del ricorso ai consulenti esterni si riduce: in media un'azienda ha speso nel 2011 5.776 euro, contro i 5.955 euro del 2010.

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 euro per ciascuna delle giornate/uomo, si arriva a calcolare un valore per il 2011 di 6.600 euro per impresa, che cumulato alla spesa media per il ricorso a consulenti esterni (5.776 euro) restituisce un totale di 12.415 euro 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 (907.692), 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 2008¹³.

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.

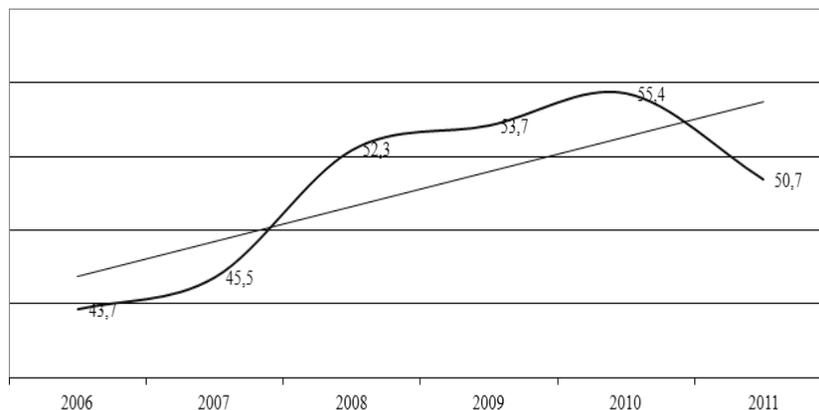
¹³ La stima è contenuta nell'indagine effettuata da Unioncamere a giugno 2009 per rilevare il livello di soddisfazione percepito dalle imprese nei propri rapporti con gli uffici della PA. La rilevazione è stata effettuata su un campione di circa 1150 imprese con almeno 1 addetto dipendente, estratte dal registro imprese integrato con le altre fonti amministrative (Inps, Inail) al 31 dicembre 2006 e stratificato in base a quattro ripartizioni geografiche (Nord Ovest, Nord Est, Centro, Sud e Isole) e due settori di attività economica (industria e servizi). Cfr. Unioncamere (2009), *Indagine sul livello di soddisfazione percepito dalle imprese nei propri rapporti con gli uffici della Pubblica Amministrazione*, Roma.

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°	Semplicità dell'iter burocratico	61,1
3°	3°	2°	2°	2°	2°	Organizzazione e sinergia tra i vari uffici	56,8
2°	2°	3°	3°	3°	3°	Tempi di attesa per l'erogazione dei servizi	56,6
4°	5°	6°	6°	5°	4°	Facilità di ottenere informazioni per via telefonica e Internet	51,1
5°	4°	4°	4°	4°	5°	Possibilità di esprimere reclami e richiedere chiarimenti	50,8
6°	6°	5°	5°	6°	6°	Competenza del personale e capacità di proporre soluzioni personalizzate	50,2
7°	7°	7°	7°	7°	7°	Adeguatezza degli orari e dei giorni di apertura al pubblico	45,7
8°	8°	8°	8°	8°	8°	Diffusione dell'autocertificazione	42,4
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%)¹⁴;
- 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);

¹⁴ Per "crediti in sofferenza" si intendono i pagamenti in ritardo rispetto agli accordi definiti in fase di stipula del contratto.

- *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 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 dal commercio, che conta 158,5 giorni e dall’industria, con 152,3 giorni. Da un punto di vista dimensionale, le aziende più penalizzate sono quelle da 16 a 49 dipendenti, che hanno punte di 188 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

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

Quello che più interessa infatti non sono i crediti in sé, che prima o poi saranno recuperati, quanto piuttosto gli oneri finanziari indiretti che ricado-

no sull'impresa per l'indisponibilità di tali somme e che potremo definire come “costo di mancata liquidità”¹⁵. 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 137 milioni di euro (rispetto ai 180 milioni di euro del 2010) per l'intero sistema micro piccole imprese corrispondente a circa 513 euro 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 e 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

	Totale micro e piccole imprese <i>(milioni di euro)</i>	Costi per impresa <i>(euro)</i>	Costi per imprese fornitrici della PA <i>(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
(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

¹⁵ 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.

Efficienza, semplificazione e modernizzazione della PA a livello regionale

La varietà degli *item* trattati nell'indagine nazionale offre la possibilità di costruire, sulla base di una batteria di indici sintetici, una fotografia assai variegata del comportamento delle regioni italiane per quanto attiene alla relazione tra PMIC e burocrazia e di conseguenza alla competitività complessiva dei sistemi territoriali. Gli indicatori alla base dell'indagine regionale sono stati suddivisi in tre aree tematiche:

- la prima area attiene alle “*dimensioni della qualità nel rapporto imprese-PA*”;
- la seconda riguarda i *costi*, ovvero quello che abbiamo già avuto occasione di definire “onere da PA”;
- la terza è dedicata al tema specifico del “*mercato della PA*”.

a) Le dimensioni della qualità

Come già lo scorso anno, la qualità del rapporto PMIC/PA è stata analizzata sulla base di tre criteri: l'efficienza, la dinamicità e la gravosità degli obblighi amministrativi.

L'*efficienza ed efficacia dei servizi* erogati dalla PA è misurata da tre indicatori:

- l'*efficiency gap*¹⁶;
- il livello di soddisfazione complessiva espressa dall'intervistato e tradotto nel classico indice sintetico in scala zero-dieci¹⁷;
- il livello di soddisfazione dei servizi degli uffici (tipologie di Enti).

Guardando al “*ranking*”, ovvero alla classifica delle regioni più virtuose, si osserva per la soddisfazione dei servizi e per il “*gap di efficienza*” un netto predominio nel triennio delle regioni del settentrione fra le quali spiccano, sui due opposti cardinali, il Piemonte e il “*Triveneto*”. Il gradimento dell'operato

¹⁶ Si ricorda che il dato deve essere letto considerando che a valore più elevato corrisponde un gap maggiore e pertanto una maggiore inefficienza.

¹⁷ Cfr. Nota metodologica. L'indice in scala 0-10 è costruito riportando a detta scala la valutazione espressa. Ovvero, nel caso in esame, assegnando valore zero a “per niente”, valore 2,5 a “poco”, valore 5 ad “abbastanza”, valore 7,5 a “molto”, 10 a “completamente” e procedendo poi al calcolo della media dei punteggi ottenuti.

degli uffici premia invece il raggruppamento delle regioni più piccole del Meridione, mentre anche Campania e Sicilia – che nel quadro complessivo dei nostri dati appaiono quasi come le “grandi malate” – si ritagliano una situazione positiva.

La seconda dimensione della qualità richiama l’idea di “*dinamismo*” – inteso come capacità di rinnovarsi e attivare processi di miglioramento dei propri servizi – che la PA riesce a trasmettere alle imprese e che è misurato attraverso la valutazione delle performance recenti e delle attese o “aspettative”, dunque dal clima generale di fiducia, manifestate dalle stesse aziende, nonché dalla dinamica dei costi che le imprese devono sostenere per far fronte agli oneri amministrativi.

Anche in questo caso il ranking fa emergere una realtà composita. Con le regioni del Nord – Liguria e provincia di Milano, che qui consideriamo come partizione autonoma rispetto al resto della Lombardia, in testa – che evidenziano una maggiore velocità di crescita in qualità dei servizi nel recente passato che sospiro anche una maggior fiducia per l’andamento del prossimo futuro nonostante la stessa area soffra invece sul fronte dell’evoluzione dei servizi di e-government. Questa risulta infatti sottotono in tutto il Nord Est come in Liguria e in Toscana, tutte regioni accreditate di un forte impegno sul fronte dell’innovazione tecnologica e amministrativa. Ciò che non esclude evidentemente che in tali aree si sia partiti prima e ora si sconti un qualche fisiologico rallentamento, come anche che, come talvolta avviene, tale partenza abbia alimentato aspettative eccessive che oggi scontano una qualche inevitabile delusione.

Ancora Veneto e Liguria sono quelle in cui meno è stato avvertito negli ultimi anni l’aumento dei costi da sostenere per far fronte ad obblighi amministrativi. L’indicatore porta di contro in evidenza situazioni di sofferenza in regioni forse non a caso fra loro assimilabili per colore e tradizione politica come l’Emilia, La Toscana, l’Umbria e le Marche. Si tratta probabilmente degli effetti di nuovi adempimenti a carico delle imprese generati da una intensa produzione normativa in settori socialmente rilevanti come la sicurezza sui luoghi di lavoro, la tutela sindacale e l’ambiente.

Tab. 6 – Batteria di indicatori di qualità del rapporto imprese/PA. Ranking media triennio 2009-2011

indicatore	efficienza			dinamicità				gravosità obblighi amministrativi		
	Efficiency gap	Soddisfaz. Complessiva (domanda diretta)	Soddisfaz. uffici PA con i quali è entrato in contatto	Variatione qualità dei servizi della PA negli ultimi tre anni	Variatione qualità dei servizi di e-Government della PA negli ultimi due anni	Aspettative di variazione per i prossimi tre anni della qualità dei servizi della PA	Variatione negli ultimi tre anni dell'incidenza dei costi amministr.	Pesantezza adempimenti nazionale	Pesantezza adempimenti regionale	Incidenza sul fatturato dei costi per l'espletamento degli adempimenti
unità di misura	indice (scala 0-100)	indice (scala 0-100)	indice (scala 0-100)	indice di tendenza (5/+5)	indice di tendenza (5/+5)	indice di tendenza (5/+5)	indice di tendenza (5/+5)	indice (scala 0-100)	indice (scala 0-100)	% sul fatturato 2009-2011
periodo	2009-2011	2009-2011	2011	2009-2011	2010-2011	2009-2011	2009-2011	2011	2011	2009-2011
Trentino / Friuli VG	2	1	11	4	11	3	13	12	12	11
Veneto	1	3	10	8	14	13	1	8	8	3
Emilia-Romagna	9	7	9	3	12	12	11	10	5	10
Piemonte / Valle Aosta	3	2	13	5	4	6	3	14	9	1
provincia di Milano	8	5	8	1	7	1	5	11	7	5
Resto Lombardia	6	6	7	13	9	8	6	7	4	2
Liguria	5	8	2	2	10	4	2	5	11	8
Toscana	4	4	6	12	13	7	12	13	14	6
Umbria / Marche	7	9	3	6	3	2	14	1	6	9
Lazio	12	11	14	7	6	5	7	9	13	14
Altre Sud-isole	10	10	1	10	1	10	10	3	10	12
Campania	14	12	4	9	2	9	4	6	2	13
Puglia	11	13	12	14	8	14	9	2	1	4
Sicilia	13	14	5	11	5	11	8	4	3	7

Il terzo item analizzato, il “*carico amministrativo*” è misurato attraverso:

- la valutazione della “pesantezza” degli adempimenti amministrativi dovuti in forza vuoi della normativa nazionale che della normativa regionale: in entrambi i casi calcolata come media dei consueti indici sintetici (in scala 0-10) di valutazione espressi per ciascuna “materia”¹⁸;
- l’incidenza percentuale dei costi per l’espletamento degli adempimenti amministrativi sul fatturato. Un dato, quello indicato dall’impresa a seguito di domanda diretta, che più che dell’effetto economico o “contabile” si è dimostrato nelle nostre indagini essere piuttosto una buona *proxy* del “fastidio” con il quale tali adempimenti sono vissuti¹⁹.

I primi due indici premiano Puglia, Campania e Sicilia, in specie e nell’ordine nel caso degli adempimenti “regionali” e, risalendo la penisola, Umbria e Marche, Lombardia esclusa Milano e in parte anche il Veneto. La percezione, nel triennio, di quanto i costi sostenuti, per personale interno o per affidamenti a consulenti esterni, gravino percentualmente sul fatturato dell’azienda descrive una situazione relativamente migliore in Piemonte, in tutta la Lombardia e nel Veneto. Su lato opposto, fra le generalmente più penalizzate regioni del Sud, Puglia e Sicilia fanno eccezione in positivo.

Almeno per alcune di queste regioni la maggiore tenuta potrebbe essere la conseguenza di effetti meno devastanti della crisi economica. Il dato, come avuto già modo di esporre, tende infatti a crescere con la flessione del fatturato, ovvero con il denominatore dell’indice.

¹⁸ Per la normativa statale: Autorizzazioni ambientali, Appalti, Autorizzazioni di pubblica sicurezza, Certificazione degli impianti, Fisco, Igiene e sicurezza degli alimenti, Lavoro, Previdenza, Sicurezza sul lavoro, Statistica; per quella regionale: Autorizzazioni attività/iscrizione in elenchi; Edilizia e urbanistica; Impianti di energia rinnovabile; Formazione e Lavoro; Igiene e sicurezza del lavoro; Incentivi (partecipazione a bandi) regionali e sostegno al credito.

¹⁹ La scelta di includere fra gli indicatori di misura del carico degli obblighi anche il valore, riportato dall’intervistatore in forma libera (ovvero senza il relativo controllo contabile), dell’incidenza dei costi sostenuti per far fronte a tali obblighi sul totale del fatturato dell’azienda è motivato è motivato dall’aver rilevato come tale dato molto dipenda dal “fastidio” avvertito dall’intervistato verso tali obblighi e dunque da un “umore” che talvolta prescinde dall’effettiva incidenza dei costi. Non è a tal proposito un caso che tale indicatore, da trattare dunque come un dato qualitativo più che quantitativo, sia correlato positivamente alla gravosità degli obblighi ed invece addirittura negativamente ai costi sostenuti per farvi fronte.

b) L'indice di qualità

Come step successivo per arrivare alla costruzione di una mappa che sia in grado di offrire: *dal lato dell'impresa* strumenti concreti per capire il contesto nel quale sviluppa, o intende sviluppare, il proprio business e *dal lato della pubblica amministrazione*, la proposizione di modelli di riferimento al fine di fare *benchmarking*, si può, come già nelle precedenti edizioni, produrre un indice sintetico di qualità come “mix ponderato” del “paniere” di indicatori appena descritti.

L'indice ha lo scopo di evidenziare le aree nelle quali le aziende possono fare *business* appoggiandosi ad una PA affidabile, ovvero in grado di assicurare loro la più alta “*qualità del loro rapporto*” anche attraverso la sua articolazione in indici specifici per ciascuna delle tre dimensioni dell'*efficienza*, del “*dinamismo*” e della *gravosità* o pesantezza degli obblighi.

I quali ultimi descrivono ciascuno una realtà composita di “eccellenze” e “criticità” spesso trasversali alle macroaree ma che l'indice di qualità sintetizza e ricomponde insieme riproponendo una “geografia classica” che torna a proporre una PA connotata da un migliore funzionamento al Nord, con Piemonte e Liguria da un lato e Trentino-Friuli dall'altro in testa, rispetto al quale sia il Centro – dove la sola coppia Umbria-Marche supera in qualità una regione del Settentrione (l'Emilia) – che, soprattutto il Sud – ove relativamente meglio si colloca l'insieme delle regioni più piccole – soffrono ancora di un *gap* evidente.

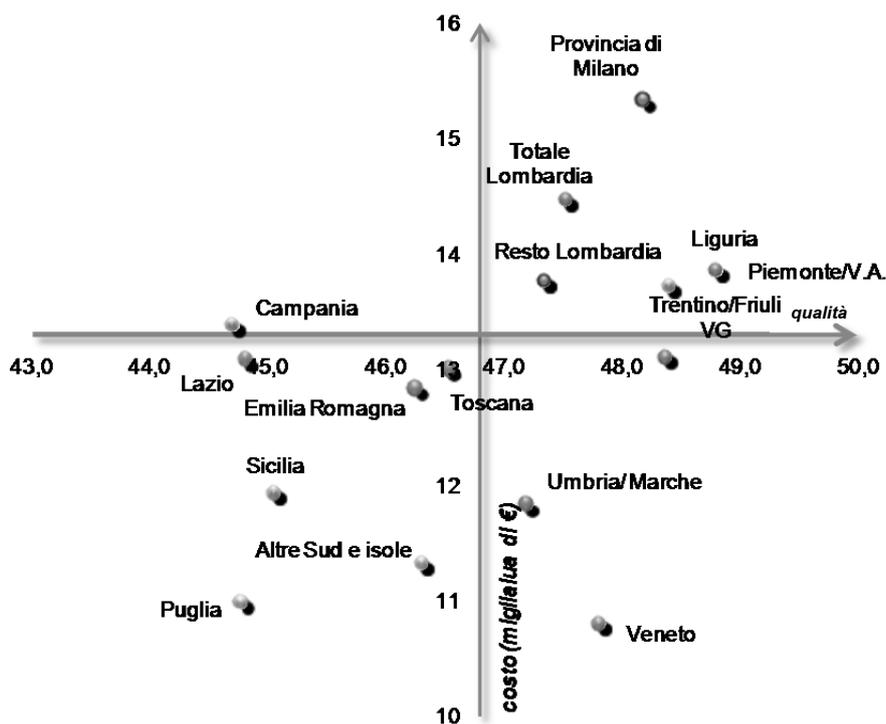
c) L'onere da PA e il quadro della competitività regionale

Una volta fornita la misura della “qualità” resta evidentemente da stimare il prezzo che le aziende sono chiamate a pagare per fruirne. Ovvero quale sia quel valore di scambio fra i servizi che ricevono e gli obblighi che devono assolvere.

In altre parole, mentre l'indice della qualità potrebbe essere inteso come un misuratore del livello di efficacia della PA, esso è carente dal lato dell'*efficienza*. Proseguendo dunque nel processo *step by step* che ci conduce a ricomporre una mappa della competitività, è necessario quantificare il cosiddetto “onere da PA”, ovvero il costo medio sostenuto dall'azienda per far fronte agli adempimenti burocratici. Tale costo è ricostruito come somma, dopo le opportune rielaborazioni, di quelli interni (personale pro-

prio) e di quelli esterni (consulenze) tenuto anche conto dei differenziali territoriali di costo del personale. Il confronto tra i due indici, di qualità e di costo²⁰, è raffigurato nello “scacchiere” successivo.

Fig. 22 – Lo “scacchiere” della qualità e del costo*



(*) Gli assi si intersecano in corrispondenza dei valori medi “Italia”.

Nel quadrante superiore destro sono comprese le regioni con elevata qualità e corrispondente elevato costo e, di contro, in quello inferiore sinistro le regioni con bassa qualità ma a basso costo. I due quadranti comprendono la grande maggioranza delle regioni, che dunque rispettano la legge generale di dipendenza inversa qualità/costo. Fanno eccezione, posi-

²⁰ Al fine di assicurare una maggiore solidità statistica al dato, entrambi gli indici sono elaborati a partire dai dati dell'intero ultimo biennio (2009-2010) di rilevazione. Per l'illustrazione della tecnica adottata per l'elaborazione si rimanda ancora alla nota metodologica.

tiva, le sole Umbria e Marche e soprattutto il Veneto, che associano ad una qualità elevata della PA anche un costo per ottenerli relativamente più contenuto.

Avendo così introdotto il tema del costo, è possibile adesso ricavare il “costo per unità di qualità” (C/Q), ovvero la stima del *prezzo* della qualità in ciascuna area, presentato nel prospetto che segue a fianco delle grandezze che lo compongono e dei relativi “ranking”.

Tab. 7 – Qualità, costi e costi per unità di qualità

	indice qualità		Costi per l'espletamento degli obblighi amministrativi		costo "monetario" per unità di qualità (C/Q)	
		ranking	€*1000	ranking	€	ranking
Trentino/Friuli-V.G.	48,4	3	13,1	6	274	9
Veneto	47,8	5	10,8	14	224	14
Emilia-Romagna	46,5	8	13,0	8	279	7
Piemonte/V. d'Aosta	48,8	1	13,9	2	287	6
prov. di Milano	48,2	4	15,3	1	322	1
Resto Lombardia	47,3	6	13,8	3	287	4
Totale Lombardia	47,5	...	14,5	...	303	...
Liguria	48,4	2	13,7	4	287	5
Toscana	46,3	10	12,8	9	276	8
Umbria/Marche	47,2	7	11,8	11	250	11
Lazio	44,8	12	13,0	7	297	3
Altre Sud-Isole	46,3	9	11,3	12	246	12
Campania	44,7	14	13,4	5	300	2
Puglia	44,8	13	11,0	13	237	13
Sicilia	45,1	11	11,9	10	262	10
<i>Nord Est</i>	46,3	...	12,9	...	284	...
<i>Nord Ovest</i>	47,9	...	14,4	...	279	...
<i>Centro</i>	45,3	...	13,2	...	301	...
<i>Sud e Isole</i>	45,5	...	12,0	...	291	...
<i>Italia</i>	46,8	...	13,3	...	264	...

Il prospetto di cui sopra può essere già considerato un quadro di riepilogo di quella parte di *competitività del territorio* sulla quale la pubblica amministrazione, attraverso il proprio operato e la propria capacità di creare un *ambiente di benessere* per le imprese, è in grado di incidere.

d) La qualità nel mercato della PA

Il mercato dei contratti pubblici per la sua particolare natura è quello che più direttamente mette a confronto imprese (aggiudicatari) e PA (committente pubblico), obbligandole a relazionarsi fra loro come vere controparti. Dal set di informazioni raccolte sulla partecipazione (o non partecipazione) al mercato della PA, sono stati costruiti tre indicatori su base regionale. Essi sono in particolare:

- il numero medio di giorni di ritardo dei pagamenti osservato per ciascuna regione o aggregazione delle stesse;
- la valutazione media della “pesantezza”, secondo il consueto indice in scala 0-10, dei diversi adempimenti cui le imprese sono soggette per partecipare alle gare pubbliche²¹;
- le difficoltà di ingresso nel mercato della PA, “coefficiente di sbarramento” determinato dalla percentuale di imprese che non partecipano al mercato della PA per sfiducia nel sistema sul totale dell’“offerta potenziale” alla PA, quest’ultimo costituito dall’insieme delle imprese che partecipano o che sarebbero comunque interessate a partecipare. I risultati sono riportati nel ranking seguente.

²¹ Si tratta in particolare di: predisposizione della documentazione per la procedura in economia (cottimo, gara informale, 5 inviti); attestazione requisiti di ordine generale; documentazione per lavori pubblici di importo inferiore ai 150.000 euro; ottenimento certificazione SOA (escluso il corrispettivo da versare alle SOA); attestazione requisiti economico-finanziari; attestazione requisiti tecnico-professionali; dichiarazione avvalimento requisiti; garanzia a corredo dell’offerta; presentazione della documentazione richiesta.

Tab. 8 – *Indice di qualità e sue articolazioni: ranking (posizione in graduatoria delle zonizzazioni minime considerate)*

	Ritardo medio pagamenti	Difficoltà di accesso al mercato PA	Pesantezza adempimenti per la partecipazione alle gare	Indice sintetico (0-100)
Trentino/Friuli-V.G.	2	3	14	9
Veneto	10	5	1	3
Emilia-Romagna	8	6	11	8
Piemonte/V. d'Aosta	6	8	2	2
prov. di Milano	9	10	7	10
Resto Lombardia	3	7	5	4
Liguria	1	1	3	1
Toscana	4	9	10	6
Umbria/Marche	13	14	12	14
Lazio	11	12	9	11
Altre Sud-Isole	7	4	6	5
Campania	14	11	4	13
Puglia	12	2	8	7
Sicilia	5	13	13	12

L'efficacia del mercato su base territoriale emerge da questa ricostruzione in maniera alquanto variegata e in qualche modo anche contraddittoria. Si vedano infatti casi come quello del Veneto che ad una situazione assolutamente penalizzante sul fronte del rispetto dei tempi di pagamento, oppone una ottima posizione nella snellezza delle procedure di gara. O come tale situazione sia quasi perfettamente ribaltata in Toscana.

La mappa complessiva porta in primo piano le migliori condizioni di mercato in Liguria, regione seguita da quattro altre aree del Nord (Piemonte, Veneto e Lombardia esclusa Milano che si colloca invece con un certo ritardo). Toscana e Puglia (quest'ultima insieme al raggruppamento di regioni minori) guidano le rispettive macroaree anche per la maggiore "fiducia" che le imprese riconoscono qui al sistema delle gare pubbliche, visto come più aperto alle imprese che vogliono entrarvi (situazione che ha ancora l'ottimo in Liguria).

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 practice* 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

1. LA PA COME FONTE DI COSTO

1.1. Premessa

Tradizionalmente il primo capitolo della ricerca è dedicato alla misurazione del cosiddetto “onere da PA”, ovvero del peso di quell’insieme di adempimenti che la pubblica amministrazione impone alle imprese con un impatto in termini di tempo e di costo.

La tematica è stata al centro del dibattito nazionale e internazionale anche quest’anno, poiché in un momento difficile come quello attuale, dominato dall’incertezza sui tempi e i modi della ripresa economica nazionale e internazionale, diventa fondamentale agire sulle “regole” e sulla qualità del loro *inforcement* in maniera tale da favorire la crescita delle imprese.

La natura e l’intensità del problema sono ben chiari in Italia, dove le regole restano eccessive, contraddittorie, mutevoli nel tempo. Le stesse direttive europee, che rappresentano ormai la principale fonte di regolazione, vengono attuate con un sovrappiù di regolazione e questo ovviamente non solo distorce il mercato e scoraggia l’innovazione ma ostacola anche l’attrazione di investimenti dall’estero, dove, come noto, l’Italia resta in fondo alle classifiche internazionali¹.

Il tema dei costi della PA è trasversale ai settori e ai territori ed è stato infatti ripreso, sui giornali e nel dibattito politico, da tutte le associazioni di categorie, anche le più diverse, come la *CIA*, che ha calcolato un costo della burocrazia per ogni azienda agricola pari a 7.200 euro l’anno² e *Federchimica*, che ha denun-

¹ Cfr. *Il Sole 24 Ore*, 27 aprile 2010.

² Cfr. *Il Sole 24 Ore*, 7 maggio 2011.

ciato più volte i quasi 200 regolamenti e direttive in materia di registrazione delle sostanze chimiche, etichettatura e imballaggio³. La stessa Unioncamere nazionale, in un'indagine effettuata a giugno 2009, ha stimato 16,6 miliardi di euro gli oneri amministrativi a carico delle imprese, con un impatto di circa 12.000 euro ad impresa⁴. Merita poi di essere ricordata l'iniziativa congiunta presso il Ministero dell'Ambiente di Confindustria e Rete Imprese Italia per chiedere una moratoria nelle sanzioni previste dal nuovo sistema Sistri di tracciabilità dei rifiuti (finalizzato alla completa interoperabilità del sistema con gli strumenti gestionali dell'impresa), in recepimento della relativa direttiva europea⁵.

In questo contesto non semplice va dato atto al Governo italiano di essersi mossa su alcuni fronti: dopo l'opera di "disboscamento" del "Tagli-oneri amministrativi", introdotto dal decreto legge n. 112/2008, sono state avviate molteplici iniziative finalizzate al perseguimento dell'obiettivo di riduzione del 25% degli oneri entro il 2012, con un risparmio atteso di 17 miliardi di euro l'anno per le imprese. Come si vedrà in maniera approfondita nel Capitolo 2, un lavoro rilevante di misurazione degli oneri amministrativi e di conseguente attuazione di misure di semplificazione è già stato realizzato nell'area lavoro e previdenza e con il Decreto Sviluppo (art. 6 comma 13 e 14) le aree di misurazione sono state ampliate alla privacy e agli appalti, con un risparmio atteso di circa 5 miliardi entro il 2012, in linea con gli obiettivi di Lisbona "Europa 2020".

È all'interno di questo dibattito che, forte della disponibilità di una serie storica di valori ormai significativa che consente l'individuazione di trend evolutivi e della solidità del modello di analisi testato nei precedenti Rapporti, si inserisce il contributo della nostra ricerca, dedicata come sempre all'universo delle piccole e micro imprese, quelle con numero di addetti inferiore a 50⁶, nella convinzione che queste rappresentino il vero nerbo del sistema economico italiano e che siano al tempo stesso quelle proporzionalmente più esposte, per la loro più agile struttura, a soffrire il carico di oneri richiesti dalla PA. Ciò è messo chiaramente in evidenza anche da un recente sondaggio di ISPO per il gruppo Intesa Sanpaolo, che, nel registrare il *senti-*

³ Cfr. *Il Sole 24 Ore*, 8 dicembre 2010.

⁴ Cfr. Unioncamere (2009), *Indagine sul livello di soddisfazione percepito dalle imprese nei propri rapporti con gli uffici della Pubblica Amministrazione*, Roma.

⁵ Cfr. *Il Sole 24 Ore*, 7 dicembre 2010.

⁶ Per la più esatta delimitazione della cosiddetta "Popolazione Obiettivo" si rimanda all'apposita nota metodologica.

ment delle micro imprese sulla crisi, conferma come uno degli ostacoli più rilevante da superare vi sia la burocrazia e l'inefficienza della PA⁷.

Come nei precedenti Rapporti, si affronta in questo capitolo la tematica dei costi da diverse angolazioni. In primo luogo si mira ad una quantificazione, sia pur in via indiretta, dell'impatto delle attività dedicate all'assolvimento degli adempimenti amministrativi verso la PA, distinguendo fra costi interni (espressi in termini di giornate/uomo dedicate allo svolgimento delle pratiche) e costi esterni (oneri economici derivati dalla collaborazione di consulenti) e quindi valutando il loro peso sui bilanci (incidenza sul fatturato).

Il secondo approccio presenta invece un taglio più tipicamente qualitativo e mira a registrare l'"umore" delle imprese vuoi attraverso il loro giudizio sull'evoluzione recente – anche in relazione alle diverse "aree" e ai motivi alla base delle oscillazioni osservate – che, soprattutto, attraverso le loro valutazioni sulle esperienze recenti e le loro aspettative sull'orizzonte dei prossimi tre anni.

La terza parte e la quarta si concentrano non più sui costi quanto piuttosto su quello che le imprese ricevono (in termini di qualità) a fronte dei costi e quindi rispettivamente: a) sul gradimento delle pubbliche amministrazioni, ovvero sull'analisi degli Enti che, secondo le PMIC, si sono contraddistinti per ottimalità nell'erogazione dei servizi; b) sull'efficienza e l'efficacia della PA rispetto ad alcune tematiche strategiche per la vita d'impresa.

1.2. La PA come fonte di costo

1.2.1. Costi interni e costi esterni

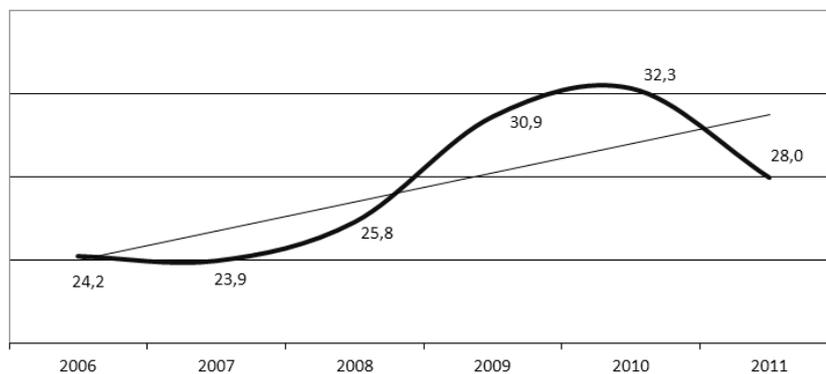
La prima parte dell'indagine, come prima accennato, si pone l'obiettivo di misurare l'incidenza dei costi della PA sui fatturati delle aziende. A tal fine vengono presi in considerazione alcuni indicatori che descrivono il generale sentimento che gli imprenditori hanno nei confronti del sistema pubblico. Anche quest'anno, come nelle scorse edizioni, ci si è ispirati alla metodologia europea dello *standard cost model*⁸ (pur differenziandosi da questo approccio per le modalità di rilevazione dei dati), che, nell'approccio europeo, vengono estrapolati direttamente dai bilanci aziendali, mentre qui derivano

⁷ Cfr. C. Bussi (2011), "Una PMI su 4 congela gli investimenti", *Il Sole 24 Ore*, 1° agosto.

⁸ Commissione Europea (COM 23/2007), "Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione Europea", Bruxelles, 2007.

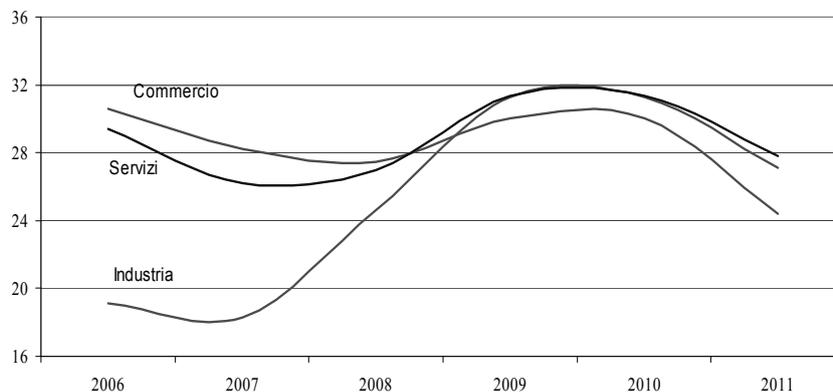
dal comune “sentire” degli imprenditori. Il primo indicatore oggetto di analisi riguarda il *numero di giornate uomo dedicate agli adempimenti amministrativi (costi interni)*. Dopo una forte espansione dell’indice nelle rilevazioni precedenti, si registra quest’anno una riduzione delle giornate (28 giornate rispetto alle 32,3 del 2010) e ci si riallinea ai dati del 2008.

Fig. 1.1 – Giornate/uomo dedicate agli adempimenti amministrativi (numero giornate), trend 2006-2011



L’analisi settoriale indica nell’industria e nei servizi i settori in cui si spendono più giornate/uomo (rispettivamente 29,9 e 28,5 giornate).

Fig. 1.2 – Giornate/uomo dedicate agli adempimenti amministrativi, trend per macrosettori (numero giornate), 2006-2011



A livello territoriale, Sud e Isole registrano il numero più alto di giornate/uomo (29,9 rispetto alle 28 della media nazionale), mentre hanno un performance migliore le aree oggetto di sovra campionamento, soprattutto

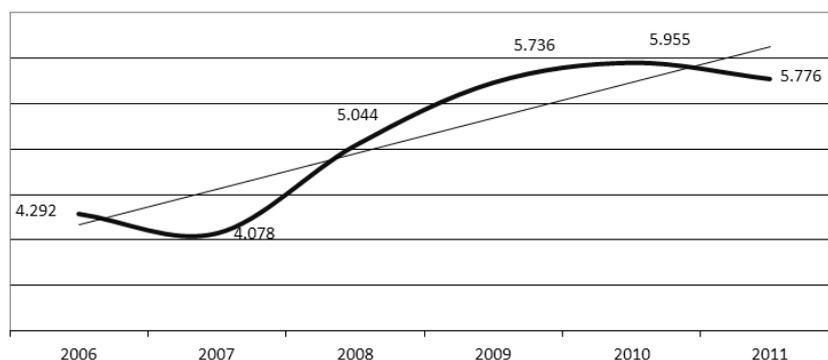
il Veneto, con sole 20 giornate/uomo annue. Per quanto riguarda la Lombardia il dato di Milano, con 26,5 giornate, risulta migliore di quello del resto della regione (23,3 giornate).

Scomponendo il driver per classe di addetti, si posizionano al di sopra della media le PMIC di maggiore dimensione (16-49 addetti), che dichiarano di spendere in adempimenti amministrativi una media annuale di ben 44 giornate (rispetto alle 27 della classe 1-5 addetti e delle 24 della classe 6-15 addetti).

Nel 2011 anche l'andamento dei *costi esterni* subisce 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; si passa infatti dal 94,8% di coloro che dichiaravano di avvalersi di un supporto esterno nel 2010 all'86,8% del 2011. Se si tiene conto del difficile contesto in cui le aziende si trovano ad operare tale riduzione può essere interpretata come 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. Tale interpretazione può essere avvalorata dal fatto che dell'insieme delle imprese che fanno ricorso ai consulenti esterni ben il 73% lo fa ad integrazione o supporto del personale interno (e quindi rende facilmente spiegabile un eventuale ridimensionamento dovuto alle condizioni economiche difficili e ad una migliore allocazione delle risorse interne) e solo il 13,6% affida tutto ai consulenti. In chiave geografica sono le PMIC del Nord Est a registrare il dato più negativo (88,4%), mentre a livello settoriale è l'industria a soffrire di più (89,3%).

Anche il *costo aziendale legato al ricorso ai consulenti* si riduce, passando dai 5.955 euro del 2010 ai 5.776 euro del 2011.

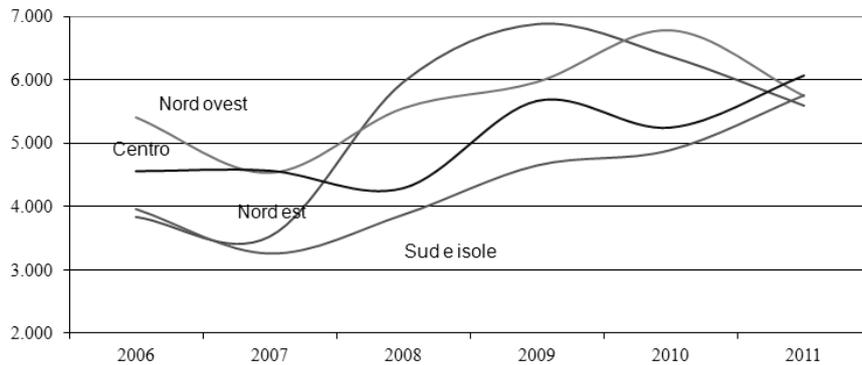
Fig. 1.3 – Costo medio per l'opera di consulenti esterni (costo medio annuo in € per l'insieme delle aziende) trend 2006-2011



Interessante il dato segmentato per area geografica, che mette in luce un divario netto tra il Nord del Paese, che presenta un trend decrescente (il Nord Ovest dal 2010 e il Nord Est già dal 2009) e un Centro-Sud dove invece i costi continuano a salire in modo preoccupante.

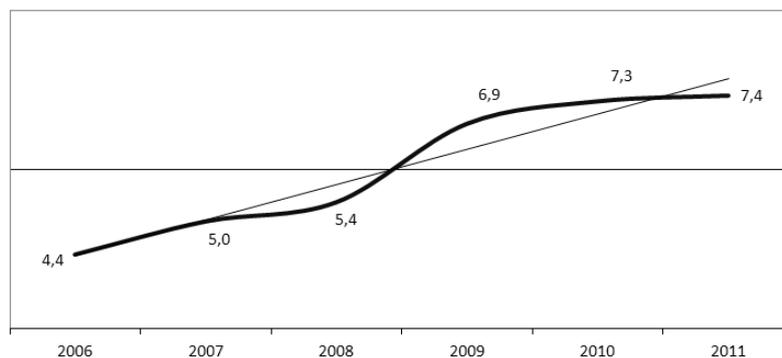
Inferiori alla media nazionale sono i costi nelle aree di sovra campionamento, il Veneto (5.372 euro) e la Lombardia (5.648 euro).

Fig. 1.4 – Costi sostenuti dall'azienda per gli affidamenti a consulenti esterni (costo medio annuo in € per area geografica), trend 2006-2011



Se i costi per consulenti diminuiscono, non migliorano invece i dati relativi all'*incidenza dei costi sul fatturato aziendale*, che nel 2011 si attesta al 7,4%, leggermente più alto rispetto allo scorso anno. 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. 1.5 – Andamento dell'incidenza dell'onere da PA sul fatturato, trend 2006-2011



Entrando nel dettaglio del dato, i servizi soffrono di più del manifatturiero (incidenza del 7,7 contro il 7,4 del commercio e il 7,0 dell'industria), le imprese fino a 5 addetti più di quelle di maggiore dimensione (7,5), il Sud più di tutto il resto del Paese (7,9).

Tab. 1.1 – Incidenza dell'onere da PA sul fatturato, trend per settore, per classi di addetti, per area geografica (valori percentuali), 2006-2011

Incidenza % media	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Totale	4,4	5,0	5,4	6,9	7,3	7,4
<i>Settore</i>						
Industria	4,3	5,1	5,3	7,0	6,9	7,2
Commercio	4,2	5,1	5,3	6,6	7,9	7,2
Servizi	4,8	4,9	5,2	6,8	7,2	7,7
<i>classe di addetti</i>						
fino a 5	4,2	4,6	5,5	6,9	7,0	7,5
da 6 a 15	4,6	5,8	6,7	6,7	7,3	7,3
da 18 a 49	5,3	6,5	5,0	7,1	9,2	6,7
<i>area geografica</i>						
Nord Est	4,5	4,1	5,5	7,6	7,2	7,2
Nord Ovest	5,1	5,7	5,4	6,1	6,3	7,1
Centro	4,0	4,3	5,9	7,0	8,4	7,6
Sud e Isole	4,2	5,6	5,1	7,8	7,6	7,9

Nella tabella sottostante viene riportata la sintesi dei dati trattati fino ora: i costi diminuiscono nel complesso di circa l'8,9%: su tale riduzione la riduzione dei costi interni incide in misura maggiore (-17,7%) della riduzione dei costi esterni, che comunque è significativa (-3,7%).

Tale contrazione, che come si è visto può essere l'esito di politiche aziendali più attente, oltre che l'effetto di alcune misure di semplificazione adottate a livello nazionale e locale, è stata inferiore rispetto alla con-

trazione del fatturato delle PMIC che registra una perdita del 13,2% rispetto all'anno scorso. *Quindi l'effetto positivo del contenimento dei costi viene in qualche modo sterilizzato dalla diminuzione del volume di affari.*

Tab. 1.2 – Onere da PA (in euro), raffronto 2010-2011 - Fonte: elaborazione Promo P.A. Fondazione/C.S.A su dati Istat

Voce di costo	2010	2011	Variazione %
Fatturato (€)	192.185	167.853	-13,2
Costi (€) <i>di cui</i>	14.024	12.809	8,7%
- costi interni (€)	8.069	7.007	13,2%
- costi esterni (€)	5.955	5.802	2,6%
Incidenza costi	7,30%	7,40%	10%

L'analisi si è poi soffermata sulla valutazione degli imprenditori circa la *variazione dei costi amministrativi* nell'ultimo triennio, dato che mira a testare il comune sentire delle PMIC circa l'andamento nel triennio 2009-2011 degli oneri che la burocrazia italiana impone loro. I dati rilevano anche in questo caso un graduale miglioramento che, iniziato lo scorso anno, si consolida nel 2011. In si evidenzia che:

- continua ad aumentare la percentuale di coloro che ritengono che i costi siano rimasti sostanzialmente invariati (dal 46,7% del 2009 al 51,8% del 2010, al 53,2% nel 2011);
- sono invece il 4,2% coloro che percepiscono un miglioramento, più del doppio rispetto al dato del 2010;
- diminuiscono coloro che indicano un aumento nell'ultimo triennio (si passa infatti ad un 44,7% del 2009 al 39,8% del 2010, al 37,7 del 2011).

Tab. 1.3 – Giudizio sulla variazione nel triennio dell'incidenza dei costi amministrativi (valori percentuali), raffronto 2009- 2011

Giudizio	2009	2010	2011
Diminuiti sostanzialmente	0,0	0,0	1,0
Diminuiti	2,0	2,0	4,2
Invariati	46,7	51,8	53,2
Aumentati	44,7	39,8	37,7
Aumentati sostanzialmente	4,6	3,9	3,8
Non indicato	2,0	2,5	0,1

I risultati demarcano un atteggiamento tiepidamente fiducioso degli imprenditori e si comincia ad avvertire un'inversione di tendenza che sembra confermata anche dall'analisi delle cause dell'aumento dei costi: il dato (che riguarda ovviamente solo coloro che hanno dichiarato un aumento dei costi nell'ultimo anno) relativo alla complessità delle norme, che continua a restare sempre il più alto, scende notevolmente rispetto all'anno passato, passando dal 75,8% del 2010 al 58,3% del 2011.

Tab. 1.4 – Motivo della variazione dell'incidenza dei costi amministrativi (valori percentuali), raffronto 2009-2011

	2009	2010	2011
Diminuiti o sostanzialmente diminuiti	2,0	2,0	5,2
Invariati	46,7	51,8	53,2
Aumentati o sostanzialmente aumentati <i>di cui:</i>	49,3	43,7	41,5
<i>aumento del numero o maggiore complessità delle norme</i>	85,57	75,8	58,3
<i>perché il fatturato è rimasto invariato o è diminuito</i>	-	-	22,7
<i>perché la sua azienda ne deve rispettare di più per espansione dell'attività</i>			7,4
Altri motivi			5,7

L'analisi per classe di addetti conferma il miglioramento dei dati e indica una maggiore sensibilità al tema della gravosità delle norme da parte delle imprese nella fascia da 6 a 15 addetti.

Tab. 1.5 – Motivi alla base dell'aumento dei costi (valori percentuali), anni 2010-2011

	Classe di addetti					
	Da 1 a 5		Da 6 a 15		Da 16 a 49	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Norme più numerose o complesse *	74,3	58,8	77,0	59,9	81,9	58,3
Espansione di attività *	5,5	6,5	10,3	7,6	14,0	7,4
Altri motivi *	15,2	5,6	8,2	5,8	11,7	28,3

* Possibilità di risposte multiple

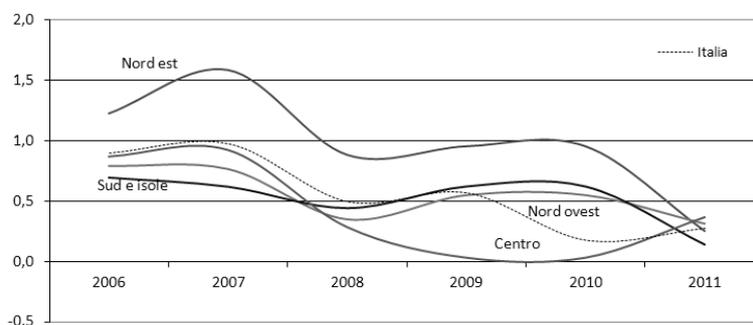
Nelle aree oggetto di sovra campionamento, Lombardia e Veneto, le difficoltà degli imprenditori sono particolarmente acute e dichiarano un aumento dei costi dovuto alla maggiore complessità delle norme il 66,8% degli imprenditori veneti e il 61,5% di quelli lombardi.

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 stabili e li indici di scala si attestano tutti intorno allo 0. Il raffronto tra il 2006 e il 2011 fornisce tuttavia un indice con segno negativo che indica la percezione di un non miglioramento della qualità dei servizi che è quindi tendenzialmente cresciuta nel trend. Da un punto di vista geografico la performance più negativa è quella del Nord Est (dove la differenza dell'indice 2006/2011 è pari a -0,9).

Tab 1.6 – Opinione sulla variazione negli ultimi tre anni della qualità dei servizi erogati dalla PA (indice di tendenza -5/+5), raffronto 2006-2011 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
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

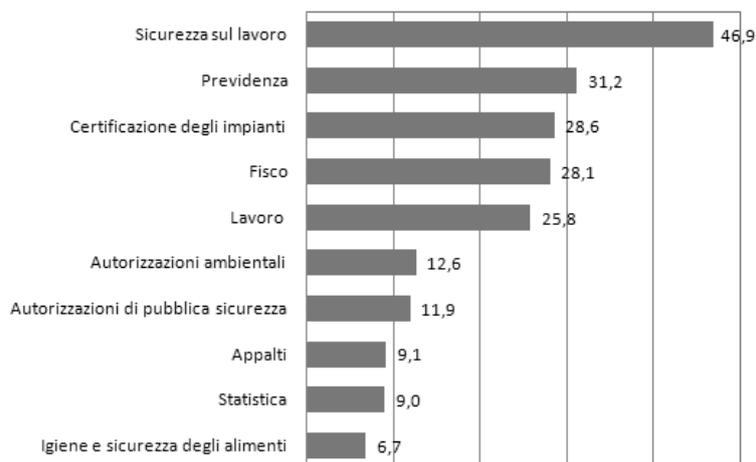
Fig. 1.6 – Opinione sulla variazione negli ultimi tre anni della qualità dei servizi erogati dalla PA (indice di tendenza -5/+5), raffronto 2006-2011 per area geografica



1.2.2. Adempimenti nazionali e regionali

Procedendo nell'analisi della tipologia di adempimenti imposti dalla pubblica amministrazione alle aziende, è stato innanzitutto chiesto ai Piccoli *in quali aree ricadenti sotto la competenza statale sono stati effettuati adempimenti amministrativi*. “Sicurezza sul lavoro”, “previdenza”, “certificazione impianti” e “fisco” sono le 4 aree in cui gli imprenditori in cui hanno avuto più lungaggini burocratiche da sbrigare; la “sicurezza sul lavoro” risulta scelta dal 46,9% dei rispondenti; l’area “previdenza” dal 31,2%; la tematica “certificazione degli impianti” e “Fisco” raggiungono la percentuale di circa il 28%.

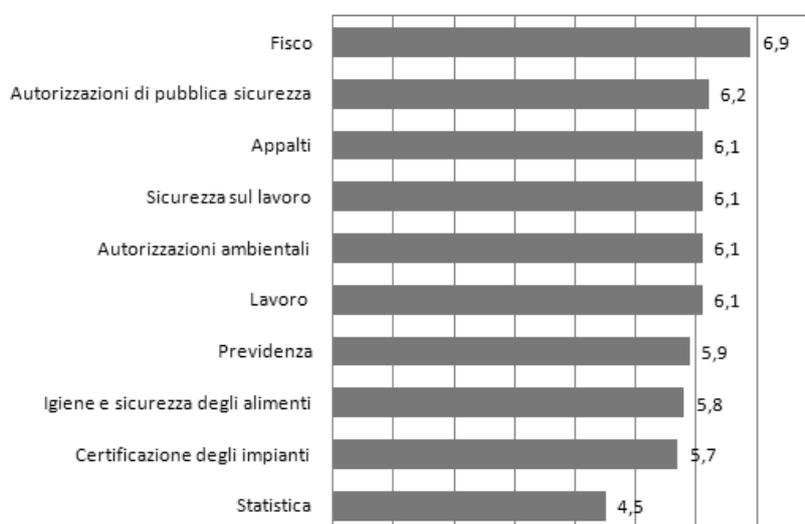
Fig. 1.7 – Aree di competenza statale in cui sono stati compiuti adempimenti amministrativi nell'ultimo anno (percentuali sul totale dei rispondenti), anno 2011



In termini di *pesantezza degli oneri*, le aree che destano più preoccupazione sono il “fisco”, che 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 1.8 – Grado di pesantezza degli adempimenti nelle aree di competenza statale, (giudizio in scala 0-10), anno 2011



La figura richiama due ordini di considerazioni:

- 1) il fisco rimane l’adempimento più oneroso e l’area che genera più oneri, confermando l’andamento negativo degli ultimi anni⁹;
- 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 prettamente regionale, dove gli adempimenti più frequenti, come era preve-

⁹ Interrogati attraverso una domanda libera su quale area gli imprenditori riscontrano i maggiori problemi burocratici, le risposte continuano a concentrarsi sui diversi adempimenti fiscali, andando a rafforzare il giudizio espresso nella figura 1.8.

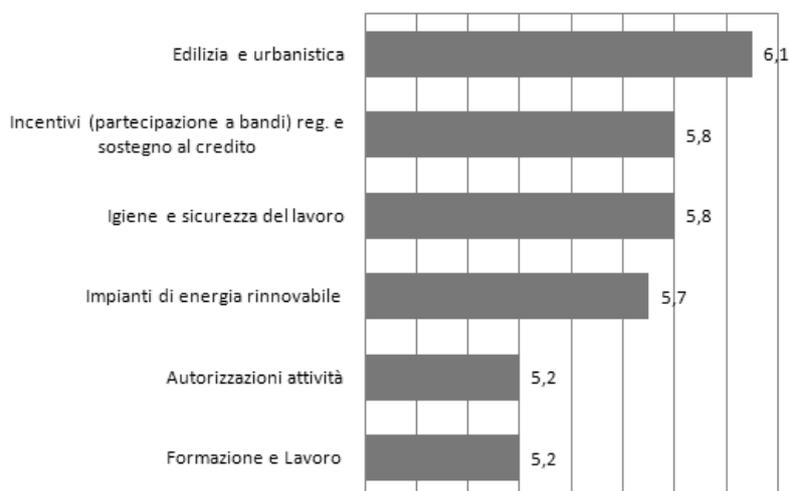
dibile, sono nell'area "igiene e sicurezza del lavoro", scelta dal 24,4% del campione e nell'area "formazione e lavoro" con una percentuale di 23,4%.

Fig. 1.9 – Aree di competenza regionali in cui sono stati compiuti adempimenti amministrativi nell'ultimo anno (giudizio in scala 0-10), anno 2011



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

Fig. 1.10 – Grado di pesantezza degli adempimenti nelle aree di competenza regionale (giudizio in scala 0-10), anno 2011



1.3. Le aspettative sulla qualità dei servizi

L'indagine continua con l'esplorazione delle *aspettative inerenti la qualità dei servizi nel prossimo triennio*; indicatore che di per sé dovrebbe raccogliere il giudizio sulla qualità dei servizi pubblici ma con il quale in realtà le PMIC forniscono una valutazione complessiva sulle loro aspettative future. L'indicatore dunque è utile principalmente per testare il clima di fiducia degli imprenditori e il loro *sentiment* in una fase difficile come quella attuale.

I risultati non sorprendono e danno piuttosto una conferma del generale clima di incertezza che caratterizza il momento attuale a livello nazionale e non solo. La qualità dei servizi è destinata a peggiorare per l'11,9% degli imprenditori (erano il 9,7% nel 2010), mentre la situazione resterà invariata per il 44% degli intervistati.

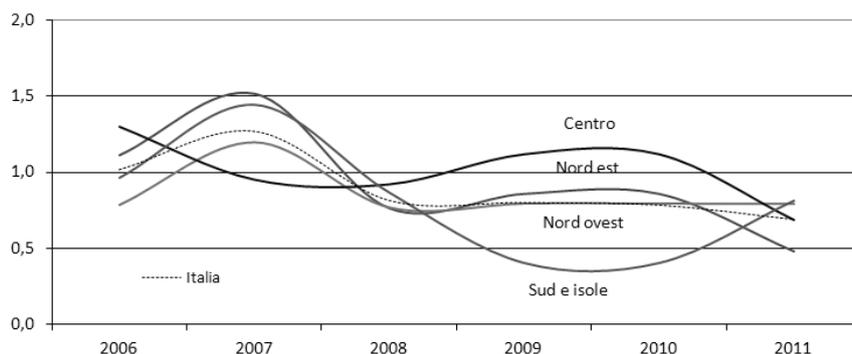
In linea generale si registra una sorta di “congelamento” della situazione e le aspettative tornano ad essere più contenute. Sul dato può incidere, oltre al ricordato clima di incertezza, anche l'impatto dei recenti tagli alle risorse degli Enti locali, che determinano nelle PMIC un certo scetticismo circa la possibilità di mantenere inalterata la qualità dei 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.

Tab. 1.7 – *Aspettative sulla qualità dei servizi nel prossimo triennio (valori percentuali), trend 2009-2011*

Giudizio	2009	2010	2011
Non indicato	3,5	3,3	0,0
Gravemente peggiorata	1,0	1,0	2,0
Peggiorata	12,5	9,7	11,9
Restata invariata	40,7	45,0	44,1
Migliorata	39,1	39,6	40,4
Sensibilmente migliorata	3,2	1,3	1,6

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 il dato nelle aree di sovra campionamento, che risulta inferiore a quello medio nazionale (Lombardia: 0,6, Veneto: 0,3, media nazionale: 0,7).

Fig. 1.11 – Aspettative sulla qualità dei servizi nel prossimo triennio, trend territoriale , (indice di tendenza -5/+5), anni 2006-2011



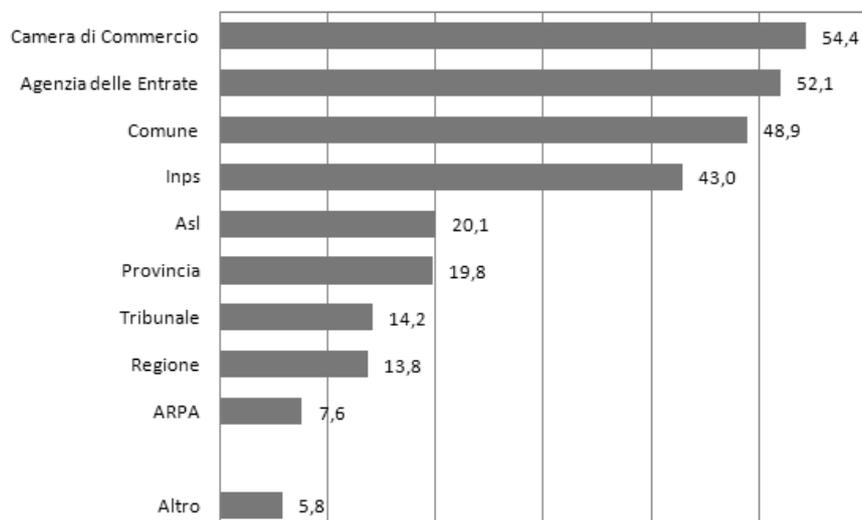
1.4. Il gradimento delle pubbliche amministrazioni locali e il ruolo strategico delle Camere di Commercio

Questa sezione del Rapporto si propone di analizzare il livello di gradimento delle micro e piccole imprese 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. Solo in seconda battuta i maggiori contatti riguardano l'Agenzia delle Entrate (52,1%), il Comune (48,9%) e l'Inps (43%).

Fig. 1.12 – Contatti con gli uffici pubblici (valori percentuali sul totale dei rispondenti), anno 2011



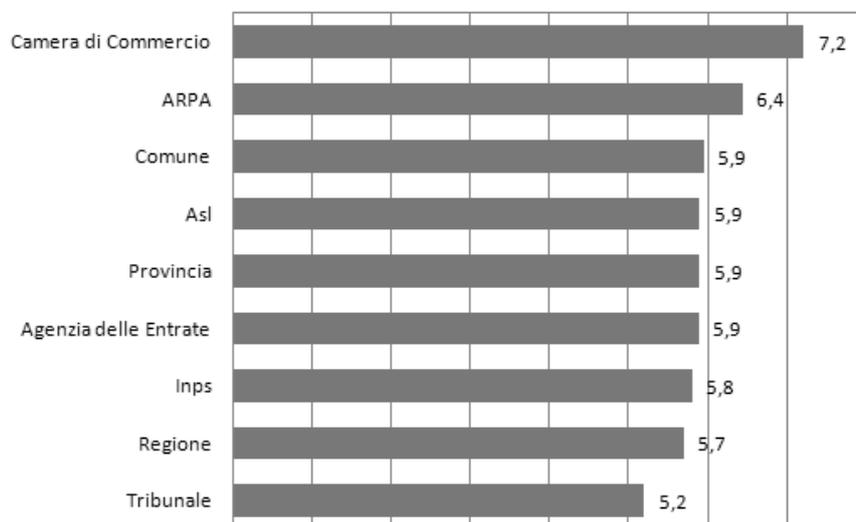
Da un punto di vista geografico sono le PMIC del Sud e Isole che più delle altre fruiscono dei servizi camerali (58,2%).

L'analisi settoriale dimostra che sono le aziende impiegate nell'industria quelle che più si sono rivolte alle Camere dei Commercio (61,5%); a grande distanza rispetto agli altri settori (52,1% i servizi e 50,2% il commercio).

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 microimprese vogliono avere nel loro rapporto con la pubblica amministrazione: in una scala di giudizio da 0 e 10, gli uffici camerali 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.

Il livello di gradimento dell'operato delle Camere di Commercio è particolarmente alto nelle aree di sovra campionamento (in Veneto e in Lombardia il giudizio si attesta attorno al 7), nelle imprese del commercio e in quelle con oltre 16 addetti (giudizio pari a 7,3).

Fig. 1.13 – Grado di soddisfazione dell’operato complessivo degli uffici pubblici (giudizio in scala 0-10), anno 2011



Questi risultati sono significativi e richiamano alla necessità di valorizzare a pieno il ruolo del sistema camerale come 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.

1.5. L’efficienza e l’efficacia della pubblica amministrazione

In questo capitolo l’attenzione degli imprenditori è focalizzata sulla tematica dell’efficienza e dell’efficacia dell’azione della pubblica amministrazione rispetto ad alcuni ambiti di intervento considerati prioritari. Per ogni priorità sono stati costruiti due distinti indicatori: il livello di importanza generale della tematica e il livello di adeguatezza nella qualità del servizio.

I dati illustrati dalla tabella sottostante mettono a confronto i due indici riportati ad una scala di valori compresi tra 0-10¹⁰.

¹⁰ Per una descrizione dell’indice si rimanda alla Nota metodologica.

Tab. 1.8 – Grado di importanza e di soddisfazione attribuiti nella definizione di un rapporto ottimale tra utente e pubblica amministrazione (giudizio in scala 0-10), anno 2011

Priorità organizzative	Importanza	Soddisfazione
Adeguatezza degli orari e dei giorni di apertura al pubblico	8,9	4,9
Facilità di ottenere informazioni per via telefonica e Internet	8,9	4,2
Semplicità dell'iter burocratico	9,1	3,3
Competenza del personale e capacità di proporre soluzioni personalizzate	9,2	4,1
Possibilità di esprimere reclami e richiedere chiarimenti	8,6	4,1
Diffusione dei servizi on line (dalla domanda all'erogazione del servizio)	8,8	5,2
Tempi di attesa per l'erogazione dei servizi	9,1	3,8
Diffusione dell'autocertificazione	8,7	5,1
Organizzazione e sinergia tra i vari uffici	9,0	3,7

I numeri riportati nella prima colonna (*grado di importanza*) rilevano come le PMIC attribuiscono una notevole importanza alla “competenza del personale e la capacità di proporre soluzioni personalizzate” che risulta la priorità che ha ottenuto il massimo punteggio di 9,2; segue la “semplicità dell'iter burocratico”, i “tempi di attesa per l'erogazione dei servizi” e l’“organizzazione e sinergia tra i vari uffici”.

L'analisi dei dati riportati nella seconda colonna (*grado di soddisfazione*) fa emergere un livello di soddisfazione piuttosto basso, che supera la sufficienza solo nel caso degli indicatori “Diffusione dell'autocertificazione” e “Diffusione dei servizi on line”.

1.5.1. Efficiency gap

Come ormai di consuetudine anche per il 2011 è stato calcolato l'*efficiency gap*, l'indice che nasce dalla combinazione dei livelli di importanza e di soddisfazione e misura il margine di miglioramento atteso dalle aziende per le singole priorità organizzative.

Dalla formula:

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

si ricavano i valori che si collocano in un range 0/100, espresse quindi in termini percentuali; tanto maggiore risulta essere l'indice e più è ampio il margine di miglioramento atteso. L'*efficiency gap* è un indicatore molto importante sotto due punti di vista: in chiave di valutazione ex post mette in evidenza le performance della pubblica amministrazione e i punti di criticità; sulla base di queste, in chiave programmatica, facilita azioni mirate e politiche adeguate.

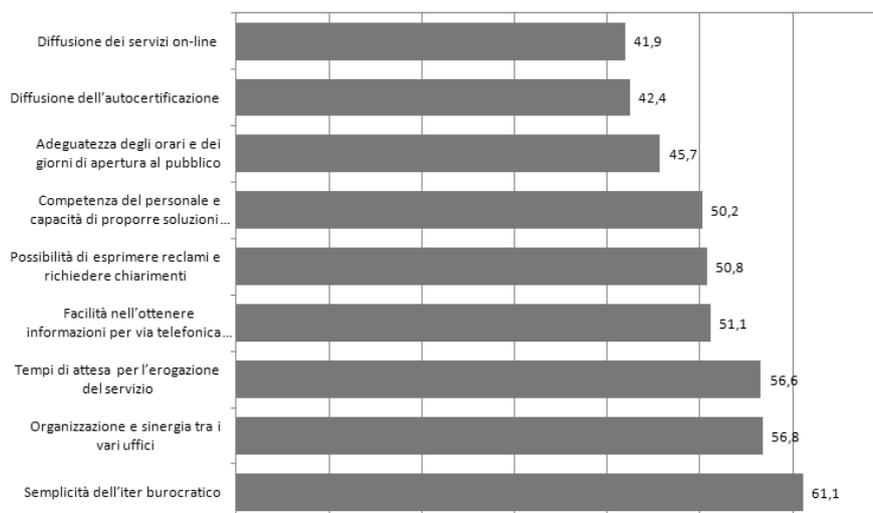
Lo scenario che si apre dalla lettura dei dati appare chiaro: *per il sesto anno consecutivo la priorità dei micro e piccoli imprenditori rimane la semplificazione dell'iter burocratico*, tema su cui alcune iniziative positive sono state intraprese (e di questo le PMIC sembrano tener conto), ma per il quale occorre lavorare con maggiore impegno e rapidità, agendo sui processi che danno vita alle norme e sull'approccio culturale che è alla base della loro attuazione.

Tab. 1.9 – *Efficiency gap, ranking (valori percentuali), anni 2006/2011*

Ranking						Priorità organizzative	Gap 2011 (%)
2006	2007	2008	2009	2010	2011		
1°	1°	1°	1°	1°	1°	Semplicità dell'iter burocratico	61,1
3°	3°	2°	2°	2°	2°	Organizzazione e sinergia tra i vari uffici	56,8
2°	2°	3°	3°	3°	3°	Tempi di attesa per l'erogazione dei servizi	56,6
4°	5°	6°	6°	5°	4°	Facilità di ottenere informazioni per via telefonica e Internet	51,1
5°	4°	4°	4°	4°	5°	Possibilità di esprimere reclami e richiedere chiarimenti	50,8
6°	6°	5°	5°	6°	6°	Competenza del personale e capacità di proporre soluzioni personalizzate	50,2
7°	7°	7°	7°	7°	7°	Adeguatezza degli orari e dei giorni di apertura al pubblico	45,7
8°	8°	8°	8°	8°	8°	Diffusione dell'autocertificazione	42,4
9°	9°	9°	9°	9°	9°	Diffusione dei servizi on line (dalla domanda all'erogazione del servizio)	41,9

La figura seguente mostra i livelli dell'*efficiency gap* per ciascuna priorità presa in esame.

Fig. 1.14 – *Efficiency gap per priorità organizzativa (percentuale sul totale dei rispondenti), anno 2011*



La scomposizione dei dati per settore di attività mette in evidenza come per gli item “semplificazione dell’iter burocratico” e “tempi di attesa” il gap di efficienza sia particolarmente alto nel commercio (63,4% e 58,2%).

Ad accezione dell’item “competenza del personale”, l’analisi dei dati per classe dimensionale mette in evidenza come per i più piccoli l’*efficiency gap* risulta diffusamente più alto e al di sopra della medie nazionali per tutti gli indicatori proposti; ancora una volta i più piccoli sono i più penalizzati e quelli che più percepiscono l’esigenza di intervenire sul fronte della semplificazione.

Tab. 1.10 – Efficiency gap per settore di attività (valori percentuali), anno 2011

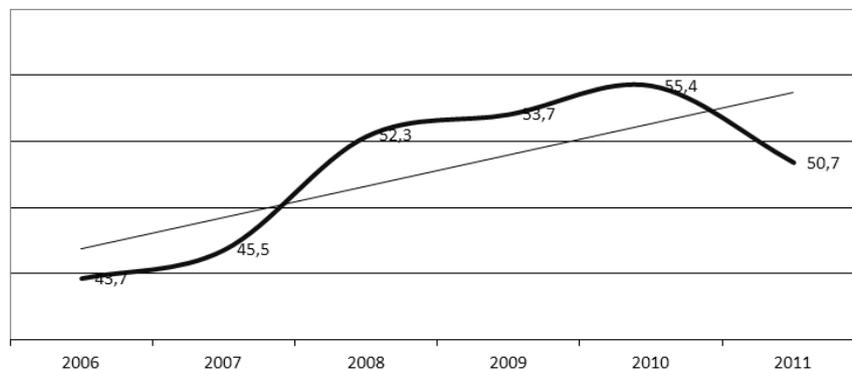
	Settore di attività		
	Industria	Commercio	Servizi
Adeguatezza orari giorni di apertura	44,5	46,4	46,1
Facilità ottenere informazioni via telefonica o internet	50,1	51,6	51,6
Semplicità dell'iter	59,5	63,4	60,6
Competenza personale	49,8	50,9	50,0
Possibilità di esprimere reclami e chiedere chiarimenti	48,4	52,1	51,5
Servizi <i>on line</i>	40,3	42,0	43,1
Tempi di attesa erogazione servizio	53,9	58,2	57,4
Diffusione dell'autocertificazione	41,3	43,3	42,7
Organizzazione e sinergia uffici	54,6	57,6	57,7

Tab. 1.11 – Efficiency gap per classe di addetti (valori percentuali), anno 2011

	Classe di addetti		
	Da 1 a 5	Da 6 a 15	Da 16 a 49
Adeguatezza orari giorni di apertura	45,7	45,7	45,3
Facilità ottenere informazioni via telefonica o internet	51,5	49,7	52,1
Semplicità dell'iter	61,6	59,5	62,5
Competenza personale	50,3	48,8	53,8
Possibilità di esprimere reclami e chiedere chiarimenti	51,2	49,6	51,0
Servizi <i>on line</i>	42,6	40,0	42,7
Tempi di attesa erogazione servizio	57,1	54,7	58,0
Diffusione dell'autocertificazione	42,5	41,9	43,4
Organizzazione e sinergia uffici	57,8	53,9	56,8

I diversi *efficiency gap* calcolati per ogni priorità organizzativa possono essere letti attraverso un indice unico che fornisce una misura del margine di miglioramento che le PMIC attendono dalle pubbliche amministrazioni. *Dopo un quinquennio di decisa crescita dell'indice, quest'anno si registra un netto miglioramento; l'efficiency gap medio torna infatti a scendere e si colloca attorno al 50,7%, collocandosi ai livelli del 2008.*

Fig. 1.15 – *Efficiency gap medio (valori percentuali), trend 2006-2011*



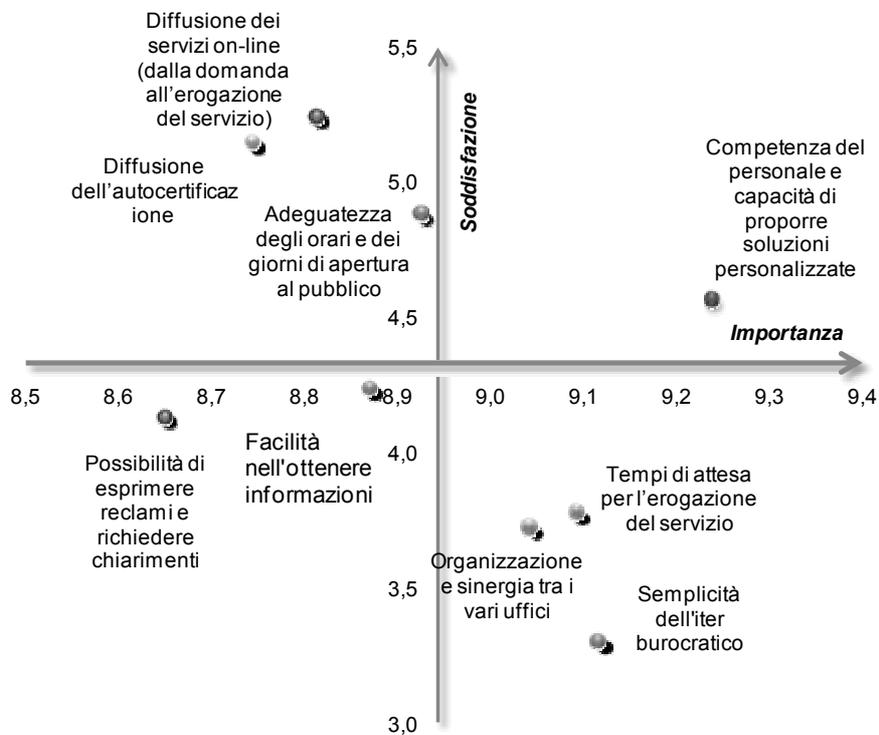
L'andamento territoriale dell'indice penalizza fortemente il Centro (53%), mentre, nelle regioni di sovracampionamento, sono particolarmente buoni i risultati del Veneto (44%).

1.5.2. *Lo scacchiere delle priorità*

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: la semplificazione delle procedure, un maggiore sinergia e interoperabilità tra i diversi uffici, tempi di attesa più bassi. Maggiore equilibrio nel rapporto strategicità/adequatezza si riscontra sui temi dell'autocertificazione, dei servizi on line e degli orari di apertura degli uffici, aspetti su cui si sono fatti i maggiori passi avanti.

Fig. 1.16 – Lo scacchiere delle priorità, anno 2011



2. LA PA COME MOTORE DI INNOVAZIONE E SEMPLIFICAZIONE

2.1. Premessa

La seconda parte del Rapporto è dedicata all'analisi del ruolo della pubblica amministrazione non più come fonte di costo, ma come opportunità e motore di sviluppo per le PMIC. L'obiettivo è quello di fare il punto su ciò che si sta facendo a livello nazionale ed europeo sul tema della riduzione degli oneri e della semplificazione amministrazione. Rispetto alle precedenti edizioni del rapporto, quest'anno vengono approfonditi alcuni aspetti di carattere analitico e ricognitivo che integrano i risultati dell'indagine diretta alle imprese e che hanno l'obiettivo di mettere a confronto lo sforzo che si sta facendo a livello di policy nazionali ed europee sul tema della semplificazione e l'impatto diretto che tali azioni hanno sulla percezione delle piccole imprese.

In primo luogo viene analizzata la strategia europea in materia di riduzione degli oneri amministrativi (*Better Regulation Strategy* e *Smart Regulation*) e, in particolare, i riflessi sul sistema delle micro e piccole imprese, che rappresentano il punto di partenza essenziale per comprendere il posizionamento dell'Italia e il valore degli sforzi che si stanno compiendo nella direzione di una effettiva semplificazione. A questo scopo vengono anche ripresi alcuni dati sullo *stato di attuazione dello Small Business Act in Italia*, che ha suscitato un ampio dibattito sulla stampa e tra gli attori istituzionali e che evidenzia lo sforzo che deve fare l'Italia per allinearsi agli standard europei, pur in un quadro che evidenzia il dinamismo e la "voglia di impresa" del nostro Paese. Dinamismo che viene confermato in questo capitolo dall'analisi di dettaglio sulle *specificità del tessuto produttivo italiano in materia di micro e piccole imprese* e che confermano come lo sforzo che

deve fare il nostro Paese nel sostegno a questa particolare tipologia di aziende debba essere di gran lunga più consistente rispetto al resto dell'Europa.

In secondo luogo viene approfondito il lavoro di misurazione degli oneri amministrativi portato avanti dall'Ufficio per la Semplificazione Amministrativa del Dipartimento della Funzione Pubblica attraverso il *Programma MOA (Misurazione Oneri Amministrativi)*, che ha avuto un significativo impulso con il “*decreto Sviluppo*”, dove la tematica della riduzione degli sprechi e dello snellimento burocratico è finalmente centrale ai fini del rilancio dell'economia¹. Ed è proprio sugli interventi di semplificazione adottati dal legislatore che vengono direttamente interrogate le micro e piccole imprese al fine di comprendere se gli interventi migliorativi messi a punto fino ad oggi sono conosciuti e “percepiti” dal sistema economico. L'esperienza europea in effetti insegna che, anche laddove gli interventi di semplificazione hanno generato risparmi effettivi e misurabili, la percezione reale del loro impatto da parte delle imprese è un obiettivo difficile da perseguire, che richiede tempi lunghi e i cui risultati non sono scontati. La restante parte del capitolo riprende alcune tematiche presenti nella scorsa edizione del Rapporto rispetto alle quali sono ormai disponibili serie storiche significative, come il tema dell'*e-government* e della qualità dei servizi erogati dalla PA.

2.2. Le politiche UE in materia di riduzione degli oneri amministrativi: dalla *Better Regulation Strategy* alla *Smart Regulation*

Nel rilanciare la Strategia di Lisbona, la Commissione Europea ha riconosciuto che un ambiente regolatorio migliore è un fattore chiave per migliorare la performance economica dei Paesi europei. La sfida ambiziosa è quella di arrivare ad una regolamentazione che sia allo stesso tempo semplice e di alta qualità. Il percorso ha avuto inizio con la Comunicazione del marzo 2005 “*Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*”, che ha portato ad un imponente Programma di Azione² finalizzato

¹ Cfr. *Il Sole 24 Ore*, 20 dicembre 2010, 16 aprile 2011 e 7 maggio 2011.

² Commissione Europea, *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU – Delivering on promises*, COM (2007) 23.

a ridurre gli oneri amministrativi a carico delle imprese fissando l'obiettivo del taglio del 25% entro il 2012. Una così ampia diminuzione degli oneri amministrativi dovrebbe garantire, oltre alla crescita economica delle singole PMI, un aumento dell'1,5 % del PIL dell'intera Unione. Il programma invita gli Stati membri a porsi, a livello nazionale, target altrettanto ambiziosi, nella convinzione che solo tagliando i costi inutili a carico delle imprese si può contribuire al superamento della crisi economica e ottenere una migliore governance complessiva. Il Piano di azione si è sviluppato in due momenti:

- **mappatura dei cosiddetti IO's** – *Information obligations*, cioè degli oneri informativi obbligatori che le imprese devono assolvere per legge (notifiche, rapporti, permessi, tasse, certificati ecc.): sono emersi 486 incombenze derivanti dalla legislazione europea e oltre 10.000 obblighi derivanti dal recepimento della normativa UE nei 27 Stati membri. Più di 700 misure risultano oneri superflui che vanno al di là di quanto richiesto dalla legislazione UE;
- **misurazione degli oneri amministrativi**: l'esercizio si basa su una ricerca di campo condotta su 13 aree di intervento e in 6 Paesi membri, sull'analisi dei dati specifici a livello nazionale e su una serie di modelli estrapolativi sviluppati in maniera specifica per le diverse aree. La metodologia utilizzata è quella dello Standard Cost Model, che mira a produrre stime che aiutino a comprendere l'entità del problema³.

Il processo di misurazione evidenzia un costo amministrativo complessivo a carico delle imprese che va dai 115 ai 130 miliardi di euro. Tra le 13 aree di intervento analizzate, quelle relative al fisco e al diritto societario risultano essere le più onerose, incidendo rispettivamente per l'80% e per il 20% sui costi totali. Considerevoli anche i costi amministrativi in materia agricola (5 mld. di euro circa), nel settore della sicurezza alimentare (4 mld. di euro circa) e in materia ambientale (quasi 4 mld. di euro).

³ Cfr. www.administrative-burdens.com.

Tab. 2.1 – Stima dei costi amministrativi per area tematica (euro), anno 2009 - Fonte: UE, COM (2009) 544

Aree prioritarie	Costi amministrativi (euro)
Agricoltura	5.289.700.000
Diritto societario	14.589.100.000
Politica di coesione	929.100.000
Ambiente	1.180.600.000
Servizi finanziari	939.600.000
Pesca	73.900.000
Sicurezza alimentare	4.073.300.000
Legislazione farmaceutica	943.500.000
Public procurement	216.300.000
Statistica	779.500.000
Tasse e fisco	87.005.300.000
Trasporto	3.861.700.000
Diritto del lavoro	3.879.200.000
TOTALE	123.760.800.000

Le informazioni raccolte sui costi amministrativi hanno consentito di definire le priorità in termini di riduzione degli oneri e di definire le strategie conseguenti, che sono poi confluite nel documento *Third Strategic Review on Better regulations*⁴. Quest'ultimo include una serie di riduzioni settoriali e un elenco di misure, di cui alcune già implementate, altre in via di implementazione. La riduzione complessiva potenziale attesa da questa analisi è pari a 40 miliardi di euro.

4 Cfr. COM (2009) 15.

Tab. 2.2 - Riduzione potenziale dei costi amministrativi per area tematica (euro), anno 2009
- Fonte: UE, COM (2009) 544

Aree prioritarie	Costi amministrativi (euro)	Riduzione settoriale (euro)	Riduzione % rispetto al complesso degli oneri
Agricoltura	5.289.700.000	-1.891.400.000	-36%
Dir. societario	14.589.100.000	-8.274.500.000	-57%
Polit.coesione	929.100.000	-222.600.000	-24%
Ambiente	1.180.600.000	-242.100.000	-21%
Serv. finanziari	939.600.000	-141.600.000	-15%
Pesca	73.900.000	-33.400.000	-45%
Sic. alimentare	4.073.300.000	-1.281.800.000	-31%
Leg.farmaceutica	943.500.000	-154.600.000	-16%
P. procurement	216.300.000	-60.000	-28%
Statistica	779.500.000	-328.100.000	-42%
Tasse e fisco	87.005.300.000	-26.334.200.000	-30%
Trasporto	3.861.700.000	-748.200.000	-19%
Diritto del lavoro	3.879.200.000	-659.600.000	-17%
TOTALE	123.760.800.000	-40.372.200.000	-33%

L'ultima tappa della strategia "taglia oneri" adottata dalla Commissione Europea è la cosiddetta **Smart Regulation**. Questa fase rappresenta la chiusura di un ciclo e segna il passaggio da un approccio basato su una "migliore regolamentazione" ad un approccio basato su una "regolamentazione intelligente" (da "better" regulation a "smart" regulation). Alla base della Smart Regulation vi è l'idea che legiferare non necessariamente implica l'aumento o la riduzione del numero di regole ma la creazione di leggi che massimizzano i risultati con il minor onere possibile per il cittadino e le imprese⁵. La nuova impostazione della Commissione va in due direzioni:

- da un lato, la *Smart Regulation* si pone l'obiettivo di *migliorare ed efficientare la normativa europea già in vigore*⁶; mediante l'emanazione

⁵ COM (2010) 543/3.

⁶ UE, *Decalogue of Smart Regulation*, Stockholm, 12 November 2009.

del programma di semplificazione e di riduzione dei costi amministrativi e la valutazione ex post dei costi-benefici delle leggi;

- dall'altro lato, ci si propone di *legiferare secondo standard qualitativi di alto livello*: per questo la Commissione ha posto in essere un sistema di valutazione di impatto trasparente, in cui un Comitato che lavora in completa autonomia fornisce un controllo di qualità deliberando pareri circa l'impatto dell'impianto normativo.

2.2.1. *Lo Small Business Act e le politiche di sostegno alle piccole imprese*

Nella progettazione dei tagli agli oneri amministrativi particolare attenzione è stata attribuita alle PMIC.

All'interno della strategia descritta nel paragrafo precedente, la Commissione Europea ha riconosciuto il ruolo cruciale delle PMIC nella promozione della crescita economica e della competitività dell'intera Unione, riconoscendo la necessità di un ambiente regolatorio semplice e trasparente, conforme al principio "Pensare anzitutto in piccolo" (*Think Small First*). Nella Comunicazione *Implementing the Community Lisbon Programme. Modern SME policy for growth and employment*, la Commissione propone tra le diverse tipologie di intervento l'integrazione del principio "*Think Small First*" nelle analisi di impatto della regolazione e il rafforzamento del dialogo con le imprese, anche attraverso l'introduzione di Premi di riconoscimento (*European Enterprise Award*), o attraverso iniziative volte a disseminare buone pratiche in materia di sviluppo dell'innovazione e dell'imprenditorialità, come la nel caso della *Carta Europea per le Piccole Imprese*, che ogni anno organizza eventi e pubblica rapporti su temi rilevanti per le imprese.

In questi anni molte iniziative sono state intraprese, anche con l'obiettivo di mappare le buone pratiche esistenti in Europa sui temi della semplificazione e deregolamentazione⁷. Nel complesso il lavoro della Commissione ha dimostrato che le micro e piccole imprese sopportano un carico regolatorio

⁷ Commissione Europea, *Models to reduce the disproportionate regulatory burden on SMEs*, Report of the Expert Group, maggio 2007.

molto maggiore rispetto alle grandi imprese: in media, laddove una grande azienda spende 1 euro per addetto per adempiere agli oneri burocratici, una media azienda ne spende 4 e una piccola azienda ne spende 10⁸. Il dato deriva da una molteplicità di studi e analisi, che pur essendo difficilmente comparabili tra di loro (soprattutto a livello di singolo Paese), mettono chiaramente in evidenza che nelle aziende di modeste dimensioni è l'imprenditore stesso che si occupa di adempiere agli obblighi e l'accesso alle informazioni è molto più complesso rispetto alle grandi imprese, che invece sono in grado di influenzare il processo di *decision making*.

Tab. 2.3 – Il carico burocratico amministrativo: confronto tra piccole e grandi imprese (indice 0-1, 0= onere minimo; 1=onere massimo), anno 2009 - Fonte: UE

Paesi	<10	<20	<50	<100	<250	<500
Belgio	1,0				0,4	
Danimarca	1,0	0,5	0,4			
Germania	1,0	0,6	0,3	0,2		0,2
Lussemburgo	1,0					0,3
UK	1,0	0,5	0,2	0,2		0,1
<i>media</i>	<i>1,0</i>	<i>0,6</i>	<i>0,3</i>	<i>0,3</i>	<i>0,4</i>	<i>0,2</i>

Questo percorso di crescente attenzione verso le problematiche delle PMIC ha portato all'adozione dello *Small Business Act* (SBA)⁹. Lo SBA definisce per la prima volta un quadro strategico finalizzato a sfruttare meglio il potenziale di crescita e di innovazione delle PMIC nella transizione dell'UE verso un'economia della conoscenza. Lo SBA è una sorta di "monito" per ricordare a tutti gli Stati membri del fondamentale contributo che le PMI forniscono al tessuto economico. Dal punto di vista strutturale esso è formato da dieci principi che rappresentano i pilastri destinati ad indiriz-

⁸ Su questo tema si veda anche *Modern SME policy for growth and employment e The European Charter for Small Enterprises*, 2007.

⁹ Commissione Europea "Una corsia preferenziale per le piccole imprese, alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per le piccole imprese – uno *Small Business Act* per l'Europa", Bruxelles, 25 giugno 2008.

zare la formulazione delle politiche comunitarie e nazionali, nonché le misure pratiche per la loro attuazione¹⁰.

2.3. Il ruolo dell'Italia e le iniziative per la riduzione degli oneri amministrativi

2.3.1. Le micro e piccole imprese (PMIC) in Europa e la specificità del tessuto produttivo italiano

È noto che le PMI costituiscono la spina dorsale del sistema economico dell'UE e di quello italiano. Nell'Unione Europea ci sono oltre 20 milioni di piccole e medie imprese, che rappresentano ben il 99,8% di tutte le imprese e che offrono 100 milioni di posti di lavoro (il 67% dell'occupazione totale). L'Italia, con 4 milioni di PMI, pari al 99,9% di tutte le imprese, non si distanzia molto dalle statistiche europee¹¹.

Il carattere distintivo del tessuto economico produttivo italiano non è tanto nella presenza di PMI ma di PMIC – piccole e micro imprese – caratterizzate da un numero di addetti compreso da 0 a 50; quest'ultime rappresentano il 19% di tutte le micro e piccole imprese europee (in Spagna il 13% e in Francia l'11%)¹². L'analisi dettagliata del sistema italiano evidenzia che le imprese con 9 addetti rappresentano il 94,7% di tutte le aziende e la percentuale aumenta fino al 96,6% per quelle dedite ad attività di servizi e scende all'81,1% per le aziende del settore secondario in senso stretto (la grande industria incide solo per lo 0,1%).

¹⁰ 1) Imprenditorialità e sviluppo di imprese; 2) Seconda possibilità (dedicato agli imprenditori insolventi, in un'ottica in cui si incoraggia e si sviluppa una politica di opportunità); 3) Legislazione orientata verso il principio "pensare in piccolo"; 4) Accessibilità delle pubbliche Amministrazioni; 5) Partecipazione delle PMI agli appalti pubblici; 6) Accesso al credito; 7) Mercato Unico; 8) Promozione dell'innovazione; 9) Trasformazione delle sfide ambientali in opportunità per le PMI; 10) Sostegno alle PMI nel processo di internazionalizzazione.

¹¹ 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.

¹² Eurostat, 2008.

Tab. 2.4 – Numero di imprese per dimensione (valori assoluti), anno 2008 - Fonte Eurostat

Paesi	PMIC	Incidenza % PMIC	Medie-grandi imprese	Incidenza % medie-grandi imprese
Austria	292.648	1,4	5.865	2,2
Belgio	411.152	2,0	4.839	1,8
Bulgaria	280.587	1,4	5.677	2,1
Cipro	45.356	0,2	521	0,2
Rep.Ceca	891.546	4,3	8.725	3,2
Danimarca	209.372	1,0	4.725	1,8
Estonia	43.328	0,2	1.350	0,5
Finlandia	211.636	1,0	2.964	1,1
Francia	2.363.562	11,5	28.584	10,6
Germania	1.778.398	8,7	51.617	19,2
Grecia	845.810	4,1	4.010	1,5
Ungheria	528.293	2,6	4.947	1,8
Irlanda	93.497	0,5	3.074	1,1
Italia	3.920.642	19,1	23.247	8,6
Lettonia	70.015	0,3	2.117	0,8
Lituania	125.861	0,6	2.960	1,1
Lussemburgo	23.941	0,1	621	0,2
Malta	33.879	0,2	248	0,1
Paesi Bassi	528.776	2,6	8.922	3,3
Polonia	1.547.459	7,5	18.290	6,8
Portogallo	859.176	4,2	6.468	2,4
Romania	430.889	2,1	10.976	4,1
Slovacchia	52.807	0,3	2.705	1,0
Slovenia	100.469	0,5	1.557	0,6
Spagna	2.671.798	13,0	25.316	9,4
Svezia	549.612	2,7	5.629	2,1
UK	1.590.789	7,7	33.318	7,7
Norvegia	271.099	1,3	3.263	1,2
UE	20.501.298	100	269.272	100

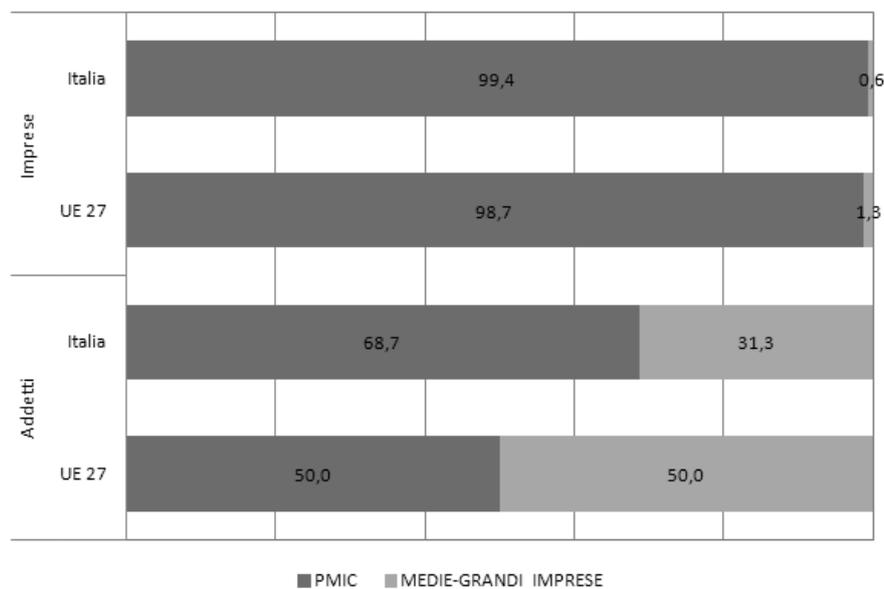
In termini di *addetti* le PMIC italiane assorbono il 15% della forza lavoro europea. Anche rispetto a questo indicatore l'Italia si distacca da tutti gli altri Paesi e ha un indiscusso primato a livello europeo.

Tab. 2.5 – Numero di addetti per dimensione (valori assoluti), anno 2008 - Fonte: Eurostat

Paesi	PMIC	Incidenza %PMIC	Medie-grandi imprese	Incidenza % medie-grandi imprese
Austria	1.242.647	1,8	1.324.322	2,0
Belgio	1.298.935	1,9	1.231.800	1,9
Bulgaria	1.078.035	1,6	1.032.638	1,6
Cipro	149.125	0,2	84.251	0,1
Rep.Ceca	1.771.123	2,6	1.932.935	2,9
Danimarca	827.661	1,2	1.013.699	1,5
Estonia	228.608	0,3	205.326	0,3
Finlandia	552.044	0,8	770.859	1,2
Francia	6.845.907	10,2	8.192.565	12,4
Germania	9.131.935	13,6	13.051.210	19,7
Grecia	1.998.416	3,0	656.299	1,0
Ungheria	1.360.818	2,0	1.125.779	1,7
Irlanda	508.927	0,8	608.789	0,9
Italia	10.644.136	15,8	4.896.323	7,4
Lettonia	346.941	0,5	346.704	0,5
Lituania	458.954	0,7	494.853	0,7
Lussemburgo	94.887	0,1	125.228	0,2
Malta	67.394	0,1	47.836	0,1
Paesi Bassi	2.676.406	4,0	2.623.339	4,0
Polonia	4.284.593	6,4	4.249.233	6,4
Portogallo	2.159.956	3,2	1.157.296	1,8
Romania	1.697.418	2,5	2.445.545	3,7
Slovacchia	330.228	0,5	687.996	1,0
Slovenia	290.041	0,4	342.420	0,5
Spagna	9.013.494	13,4	5.240.035	7,9
Svezia	1.264.426	1,9	1.506.845	2,3
UK	7.001.522	10,4	10.735.945	16,2
Norvegia	747.710	1,1	706.319	1,1
EU	67.324.577	100	66.130.070	100

Il confronto di sintesi tra dati italiani ed europei evidenzia come le PMIC in Italia si allineano al dato europeo in termini quantitativi ma incidono in misura determinante sull'occupazione complessiva (68,7% contro il 50%).

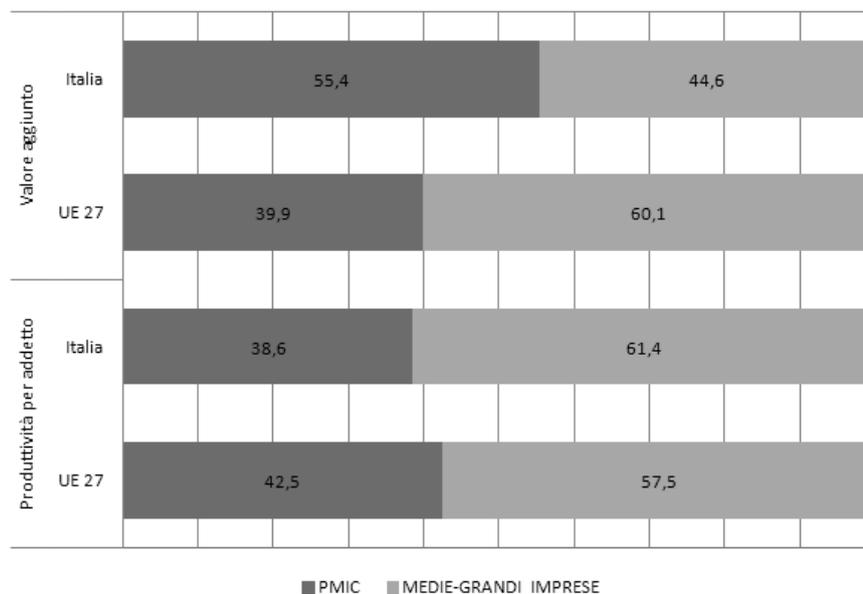
Fig. 2.1 – Numero di imprese e di addetti per classe dimensionale, confronto Italia e UE27 (valori percentuali), anno 2008 - Fonte: elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati Ministero dello Sviluppo Economico



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 oltre 20 punti percentuali rispetto al dato registrato dalla grande industria¹³.

¹³ MISE (2010), “*Small Business Act: le iniziative a sostegno delle PMI in Italia e in Europa*”, Ministero dello Sviluppo Economico”, Rapporto 2010.

Fig. 2.2 – Valore aggiunto e produttività per classe dimensionale, confronto Italia e UE27, anno 2008 - Fonte: elaborazioni Promo PA Fondazione su dati Ministero dello Sviluppo Economico



2.3.2. Il Programma italiano di riduzione degli oneri amministrativi¹⁴

Le novità della *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 di Europa 2020 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:

- *l'assenza di proporzionalità rispetto alla dimensione aziendale, al settore di attività e soprattutto alle esigenze di tutela degli interessi pubblici, che porta ad oneri più elevati nelle aziende di piccole e micro dimensioni;*

¹⁴ Si ringrazia la d.ssa Silvia Paparo e lo staff dell'Ufficio per la Semplificazione Amministrativa del Dipartimento della Funzione Pubblica per il supporto fornito nell'elaborazione del paragrafo.

- la *sovrapposizione delle norme nel tempo, degli adempimenti tra i diversi livelli di Governo e le diverse aree di regolazione, e la pluralità dei soggetti pubblici* a cui rivolgersi

Il Piano di semplificazione e la manovra finanziaria del 2010 intervengono su questi aspetti introducendo il principio di proporzionalità per gli adempimenti amministrativi, che vengono differenziati in relazione alla dimensione, al settore in cui l'impresa opera e all'effettiva esigenza di tutela degli interessi pubblici. Dal punto di vista operativo il Piano si snoda lungo tre linee di intervento:

- il programma di Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA) a livello statale;
- l'estensione della Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA) alle Regioni e agli Enti Locali;
- la semplificazione mirata per le PMIC e l'attuazione del principio di proporzionalità.

Il Programma di misurazione è realizzato dalla Task Force coordinata dall'Ufficio per la Semplificazione Amministrativa del Dipartimento della Funzione Pubblica, in collaborazione con le associazioni imprenditoriali e l'assistenza tecnica del Formez e dell'Istat. Finora la Misurazione è stata realizzata su 81 procedure ad alto impatto per le imprese in 8 aree di regolazione¹⁵ e selezionate in accordo con le amministrazioni pubbliche e gli stakeholder, rappresentativi degli interessi delle associazioni imprenditoriali, con lo scopo di garantire un reale coinvolgimento del mondo privato in tutte le fasi del lavoro. L'elemento concertativo e la partnership pubblico-privata rappresenta l'aspetto peculiare del programma italiano e il suo principale punto di forza. Gli interventi di semplificazione e riduzione già adottati comporteranno a regime un risparmio potenziale stimato in circa 7,6 miliardi di euro, pari al 33,1% dei costi misurati.

Questi risultati sono stati l'esito di un percorso legislativo coerente le cui tappe principali sono state il decreto-legge n. 112/2008 convertito nella *legge n. 133/2008*, con il quale il Governo ha messo a regime il processo di misurazione e riduzione degli oneri, prevedendo la predisposizione di piani di semplificazione per ciascuna area di regolazione, il "*decreto Sviluppo*" del giugno scorso, e il recente varo dei due *regolamenti attuativi* (il 22 e il 27 luglio).

¹⁵ Lavoro e previdenza, ambiente, fisco, appalti, prevenzione incendi, privacy, paesaggio e beni culturali, sicurezza sul lavoro.

La novità più rilevante è rappresentata dall'adozione di una *logica di risultato* nella quale la riuscita degli interventi è commisurata all'effettiva riduzione degli oneri e dei tempi burocratici per i cittadini e per le imprese e non solamente al numero di norme adottate o soppresse. In vista dell'effettivo conseguimento dell'obiettivo di ridurre di almeno il 25% degli oneri amministrativi, vengono definiti dalle amministrazioni, sulla base della misurazione, gli interventi organizzativi, tecnologici e normativi necessari a garantire il risultato atteso. Per ciascun intervento sono stati stimati i risparmi attesi, i tempi e le responsabilità, le modalità di monitoraggio e i meccanismi di valutazione dei risultati.

Come evidenziato nella tabella che segue, l'area più onerosa per le PMI italiane risulta essere "*Lavoro e Previdenza*", dove sono stati stimati quasi 10 mld. annui di oneri. I tre assi portanti di semplificazione e di riduzione degli oneri in questa macro area sono stati¹⁶: l'abolizione del libro paga e del libro matricola e l'istituzione di un unico documento contabile; l'unificazione delle denunce mensili dei dati contributivi e retributivi (UniEmens) e la comunicazione telematica delle assunzioni e cessazioni dei rapporti di lavoro. Gli interventi di semplificazione hanno portato ad un risparmio stimato di 4,8 mld di euro, pari a circa il 48% dei costi stimati.

In *materia di prevenzione incendi* la procedura stimata come più onerosa è risultata il rilascio e il rinnovo del certificato di prevenzione incendi (990 milioni di euro annui) e la richiesta di parere di conformità sul progetto (costo stimato di 264 milioni di euro). La misura di semplificazione entrata in vigore è il regolamento di semplificazione per le PMI, nel quale si stabilisce, tra l'altro, che le attività sottoposte ai controlli di prevenzioni incendi sono differenziate in base al rischio. Per le attività considerate a basso rischio viene eliminato il parere di conformità e diventa sufficiente presentare la SCIA.

Per l'*area paesaggio e beni culturali* sono stati stimati costi pari a 621 milioni di euro; le procedure più onerose sono risultate essere la richiesta di autorizzazione agli interventi (199 milioni di euro) e la presentazione dei progetti per gli interventi conservativi imposti (224 milioni di euro). Gli interventi taglia oneri realizzati riguardano la semplificazione dell'autorizzazione paesaggistica per interventi di lieve entità, la standardizzazione della moduli-

¹⁶ I tre interventi sono stati attuati tramite il decreto-legge n. 112, convertito con la legge n. 133/2008.

stica e la previsione della presentazione dei moduli in via telematica (risparmio atteso a regime di 166 milioni di euro, corrispondente al 27% dei costi).

Per la tematica degli appalti gli oneri amministrativi sono stimati in circa 1,2 miliardi di euro l'anno per le sole PMI; la presentazione della domanda e della documentazione, con un onere di 870 milioni l'anno, è risultata la procedura considerata più costosa. Ulteriori criticità sono state riscontrate in merito alla carenza di modulistica standardizzata per l'attestazione dei requisiti. Su questa tematica, le disposizioni del decreto-legge n. 70/2011 (c.d. "decreto Sviluppo"), convertito con la legge n. 106/2011, prevedono che le stazioni appaltanti siano tenute a predisporre i bandi sulla base di modelli (bandi-tipo) e richiedano l'utilizzo di moduli di dichiarazione sostitutiva dei requisiti di partecipazione.

Per la *privacy* gli oneri amministrativi sono invece pari a 2,2 miliardi l'anno; le procedure più costose sono la trasmissione e la conservazione dell'informativa relativa ai dati personali (397 milioni di euro) e dell'aggiornamento del DPS (documento programmatico per la sicurezza, 217 milioni di euro). Con il "decreto Sviluppo" sono state introdotte semplificazioni per il gran numero di imprese che trattano solo i dati sensibili del personale, dei collaboratori e dei loro familiari: una semplice autocertificazione sostituisce il DPS. Inoltre le disposizioni di semplificazione prevedono che il Codice della privacy non si applichi ai trattamenti di dati personali relativi a persone giuridiche, nei rapporti tra loro per sole finalità di natura amministrativo-contabile. L'insieme di queste misure di semplificazione comporterà un risparmio stimato di circa 600 milioni di euro l'anno per le PMI.

Gli adempimenti in ambito *ambientale* costano 3,4 miliardi di euro l'anno; le procedure più gravose si sono rivelate l'autorizzazione allo scarico di acque reflue industriali (1 miliardo di euro), la documentazione dell'impatto acustico (793 milioni di euro), la tenuta dei registri di carico e scarico dei rifiuti (395 milioni di euro) e le autorizzazioni di emissioni in atmosfera (331 milioni di euro). Le semplificazioni già approvate in via definitiva dal Consiglio dei Ministri, riguardano le autorizzazioni allo scarico delle acque reflue e la documentazione di impatto acustico, con un risparmio stimato di 800 milioni di euro.

Nell'area *fisco*, che costa ai micro e piccoli imprenditori italiani 2,7 miliardi l'anno, le procedure più onerose sono risultate la dichiarazione dei sostituti d'imposta (modello 770 semplificato, per euro 762 milioni con un costo medio unitario di 492 euro annui), la comunicazione Iva (464 milioni di

euro l'anno, con un costo unitario di media a impresa di 341 euro) e la dichiarazione annuale Iva (1.492.000 euro con costo medio pro capite di 341 euro). L'Agenzia delle Entrate¹⁷ ha per ora eliminato l'obbligo di ripresentare la comunicazione dati Iva per coloro che anticipano la presentazione della dichiarazione (risparmio stimato a regime di 464 milioni di euro l'anno).

Per l'area della *sicurezza sul lavoro* è stata completata una prima rilevazione sugli adempimenti generali ma una seconda è in corso d'opera. Sono in corso di predisposizione, d'intesa con il Ministero del Lavoro e le associazioni imprenditoriali, alcune proposte, in linea con la normativa comunitaria, che coniugano le esigenze di semplificazione con il mantenimento dei livelli di tutela della sicurezza sul lavoro.

Tab. 2.6 – Interventi di riduzione degli oneri amministrativi per area di regolamentazione e risparmi stimati (in miliardi di euro), anno 2011 - Fonte: Dipartimento della Funzione Pubblica

Area	Oneri	Risparmi
Lavoro e Previdenza	9,94	4,78
Prevenzione incendi	1,41	0,61
Paesaggio e BBCC	0,62	0,17
Ambiente	3,41	0,81
Fisco	2,76	0,46
Privacy	2,19	0,61
Appalti	1,21	0,16
Sicurezza sul lavoro	1,54	
Totale	23,08	7,64

Il totale dei risparmi ipotizzati con le semplificazioni è, come anticipato, di circa 7,6 miliardi. Il lavoro di misurazione che resta da fare riguarda le seguenti aree: infrastrutture e trasporti, politiche agricole, sviluppo economico, interno, salute, statistica, economia e finanze.

L'obiettivo assunto in sede comunitaria e nazionale di ridurre di almeno il 25% degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese non può essere ovviamente realizzato senza il coinvolgimento e la partecipazione attiva delle Regioni. L'estensione della misurazione alle Regioni e agli Enti Locali è stata proposta anche dalle principali associazioni imprenditoriali (Confindustria,

¹⁷ Circolare n. 1/E del 25 gennaio 2011.

Confartigianato, CNA, Confcommercio) ed è indicata come una priorità di intervento dal Tavolo sulla semplificazione dello *Small Business Act*. Questo passaggio è dunque essenziale ai fini dell'affermazione del tema della semplificazione come *policy multilevel*. Per garantire il coordinamento delle metodologie di misurazione e riduzione degli oneri è istituito un Comitato paritetico con rappresentanti dello Stato, delle Regioni e delle Autonomie locali¹⁸.

2.4. Politiche di e-government e gli interventi in materia di semplificazione

La prima questione su cui le micro e piccole imprese sono state chiamate ad esprimersi in questa sezione del Rapporto riguarda *la percezione del miglioramento dei servizi di e-government nel corso dell'ultimo anno*. Il 32,8% delle PMIC contattate evidenzia un miglioramento rispetto al 2010 e l'indice di tendenza (in scala -5/+5) è positivo. Il dato è interessante e mette in evidenza che finalmente le PMIC cominciano a percepire lo sforzo compiuto dal Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione in materia di digitalizzazione della PA e innovazione tecnologica, su cui molto è stato fatto nell'ultimo anno grazie al programma *e-Gov 2012*¹⁹.

Il dato per settore di attività rileva che i più soddisfatti sono i micro imprenditori del commercio (il 35% dichiara che la qualità è migliorata), mentre a livello dimensionale l'atteggiamento più positivo si rileva nella classe 16-49 addetti: A livello territoriale, percepiscono un miglioramento nei servizi quasi il 40% di PMIC nel Nord Ovest e il 37% nel Sud. Nelle aree oggetto di sovra campionamento, colpisce il dato molto positivo della Lombardia (il 40% dei piccoli imprenditori dichiara che i servizi di e-government sono migliorati nell'ultimo anno), solo leggermente ridimensionato nel caso di Milano (33%).

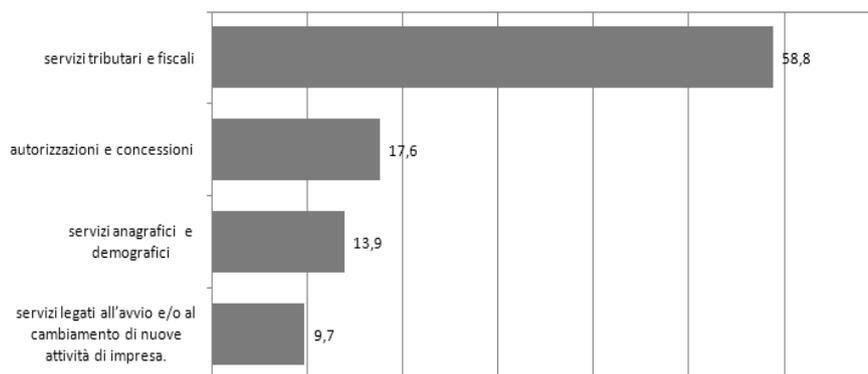
Agli imprenditori è stato poi chiesto di *valutare il livello di importanza*

¹⁸ Cfr. Ministero per la Pubblica Amministrazione e Innovazione, Dipartimento Funzione Pubblica, "Piano di semplificazione amministrativa 2010-2012".

¹⁹ Il Piano definisce un insieme di progetti di innovazione digitale che, nel loro complesso, si propongono di modernizzare, rendere più efficiente e trasparente la pubblica amministrazione, migliorare la qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese e diminuirne i costi per la collettività. Il Piano definisce circa 80 progetti, aggregati in 4 ambiti di intervento e 27 obiettivi di Governo da raggiungere entro la legislatura. Ognuno dei progetti di innovazione previsti dal Piano si propone di produrre dei risultati misurabili ed è scadenza da rilasci o momenti di verifica intermedi che permettono una pubblica e trasparente valutazione del suo stato di realizzazione.

dei servizi erogati con modalità on line: per quasi la metà degli intervistati l'applicazione delle tecnologie digitali ai servizi tributari e fiscali è fondamentale (così si esprime il 58,8% delle PMIC e il 63,1% delle PMIC del Nord Est). Seguono, in termini di importanza, le autorizzazioni e concessioni (per il 17%) e infine i servizi anagrafici e demografici (per il 13%). Anche in questo caso il dato conferma come gli interventi realizzati in materia di digitalizzazione e semplificazione degli adempimenti fiscali siano andati nella direzione giusta e abbiano colto i fabbisogni effettivi del mondo delle imprese²⁰. Ovviamente il fisco è un “tema caldo” che ha un impatto notevole nella formazione della percezione delle imprese: il fatto che ormai la maggior parte degli adempimenti in questo settore possano già oggi essere realizzati con modalità on line è un passo avanti significativo e un'acquisizione importante nel rapporto con le imprese.

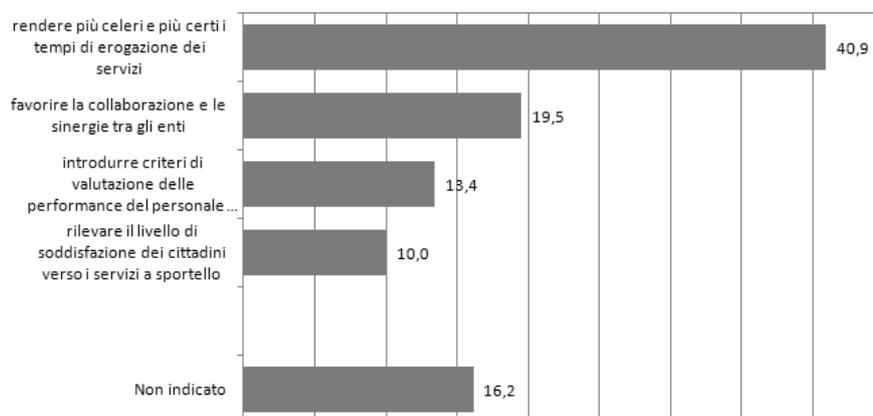
Fig. 2.3 –Livello di importanza dei servizi erogati con modalità on line (percentuale sul totale dei rispondenti), anno 2011



²⁰ Si ricorda, solo a titolo esemplificativo, l'art. 21 del decreto-legge n. 78/2010, che ha introdotto l'obbligo di presentazione, in via telematica, della comunicazione Iva da parte dei soggetti passivi che effettuano operazioni il cui corrispettivo è di ammontare superiore a 3.000 euro e soprattutto il “decreto Sviluppo” (decreto-legge n. 70/2011) che ha previsto: 1) l'elevazione degli importi delle fatture emesse che possono essere annotate in un unico documento riepilogativo; 2) la semplificazione degli adempimenti dichiarativi relativi alle detrazioni Irpef per redditi da lavoro dipendente e carichi di famiglia; 2) la proroga dei termini per i versamenti e gli adempimenti che scadono di sabato o di giorno festivo al primo giorno lavorativo successivo e 3) la semplificazione delle comunicazioni necessarie per usufruire delle detrazioni Irpef per le ristrutturazioni edilizie.

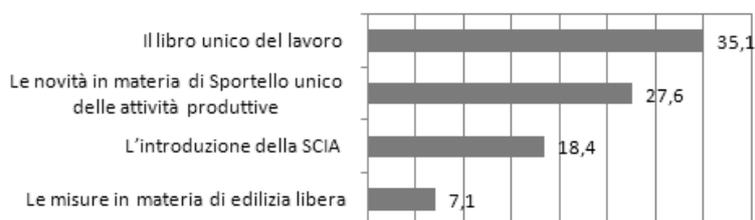
Entrando nel dettaglio degli interventi di riforma complessiva messi in atto dalla pubblica amministrazione in materia di semplificazione, alle PMIC è stato chiesto in primo luogo di *valutare la rilevanza delle diverse tipologie di intervento*. Il tema che più sta a cuore alle PMIC è quella della *certezza e della celerità dei tempi*, che viene enfatizzato dal 40,9 degli imprenditori. Seguono gli interventi volti a *facilitare la collaborazione e le sinergie tra gli enti* (19,5% dei rispondenti), quelli finalizzati ad introdurre criteri di *valutazione delle performance del personale della PA* (13,5%) e infine a rilevare il *livello di soddisfazione dei cittadini verso i servizi sportello* (10,0%).

Fig. 2.4 – Rilevanza degli interventi di riforma complessiva della PA al fine di supportare le imprese (percentuale sul totale dei rispondenti), anno 2011



Quando poi si chiede *quali interventi di semplificazione messi in atto a livello governativo siano i più conosciuti 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%. Segue 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 n. 73/2010 che converte il decreto-legge n. 40/2010 – il “decreto Incentivi”) risultano relativamente meno note (7,1%), forse perché più circoscritte dal punto di vista settoriale. Libro unico del lavoro e sportello unico sono gli interventi più noti nel settore industriale e nelle imprese fino a 5 dipendenti. La SCIA è più conosciuta nelle imprese di servizio piuttosto che nell'industria e nel commercio. Lo stesso vale per le norme in materia di edilizia libera, particolarmente note anche alle imprese nella fascia dai 16 ai 50 dipendenti.

Fig. 2.5 – Conoscenza degli interventi di semplificazione (valori percentuali), anno 2011



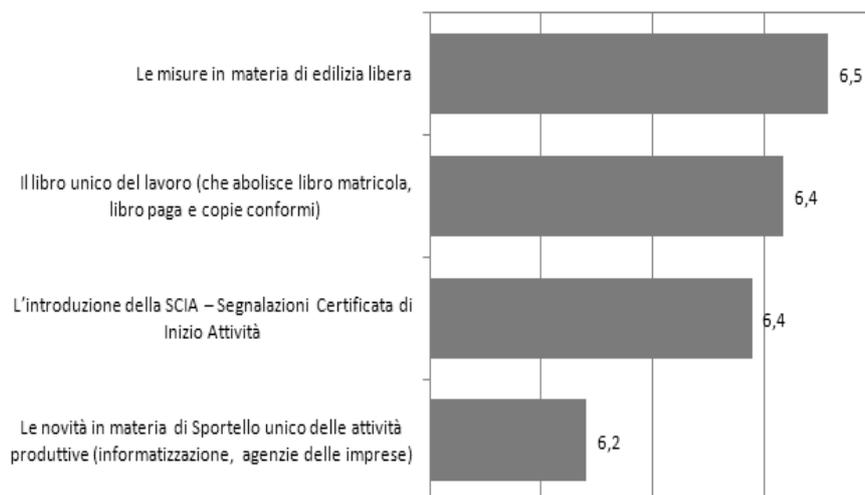
Rispetto agli interventi di semplificazione sopra delineati alle PMIC viene infine chiesto di esprimersi sulla *capacità di tali interventi di incidere sul sistema delle micro e piccole imprese*. I risultati sono confortanti poiché su tutti gli interventi citati viene espresso un giudizio positivo.

Le misure in materia di edilizia libera (giudizio pari a 6,5 in una scala di giudizio 0-10) vengono ritenute quelle in grado più delle altre di incidere sulla ripresa di competitività del sistema economico. La percezione diffusa, soprattutto nel Mezzogiorno dove l'indice di valutazione è pari a 7, è che la nuova riscrittura dell'art. 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 economica²¹. Il divario esistente tra livello di conoscenza dell'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.

Positivi anche i giudizi sul *Libro unico del lavoro* (giudizio pari a 6,4), sullo *Sportello Unico* e alla *SCIA* (giudizio pari a 6,3). Su quest'ultimo particolare apprezzamento viene espresso dalle PMIC della Lombardia (7,0).

²¹ 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.

Fig. 2.6 – Impatto degli interventi di semplificazione sulle micro e piccole imprese (giudizio in scala 0-10), anno 2011



3. LA PA COME FONTE DI BUSINESS PER LE IMPRESE

3.1. Premessa

La terza parte dell'indagine guarda alla pubblica amministrazione non più come erogatrice di servizi, bensì come possibile “mercato di sbocco” per le micro e piccole imprese, ovvero per la domanda di beni e servizi che essa stessa esprime e che rivolge al sistema industriale del Paese.

Si è più volte ribadito in questo Rapporto come l'accesso al mercato PA sia particolarmente oneroso per le piccole imprese, soggette, analogamente alle medie e alle grandi, ad oneri burocratici che certo non agevolano il loro avvicinamento al mercato pubblico. Come viene messo in evidenza nel corso del presente capitolo, le PMIC europee sono fortemente penalizzate nel sistema degli appalti pubblici, non solo in termini di partecipazione complessiva (solo il 20% partecipano a gare pubbliche), ma soprattutto in termini di quota di fatturato (solo il 6% deriva dal mercato pubblico).

Il tema della *semplificazione nelle procedure di appalto pubblico* è quest'anno quanto mai centrale, soprattutto alla luce delle importanti novità introdotte dal cosiddetto “decreto Sviluppo”, che mette in campo significative modifiche al Codice dei contratti pubblici nell'ottica di agevolare la partecipazione alle imprese di piccole e medie dimensioni. Le semplificazioni più significative apportate dal decreto riguardano: le agevolazioni di ordine burocratico-amministrativo (l'esclusione automatica, i modelli standard di bandi e la revisione delle cause di esclusione dalle gare) e la proroga fino al 2013 dei requisiti semplificati per l'accesso al mercato (per abilitarsi alle gare non occorre ricorrere alla visione degli ultimi cinque bilanci, che sono stati sicuramente penalizzati dalla crisi, ma ai migliori cinque bilanci).

Sulla tematica interviene anche la *Manovra 2011 “Disposizioni per la stabilizzazione finanziaria”* che estende il programma di razionalizzazione della spesa e amplia le categorie di spesa per le quali è possibile rivolgersi a Consip. La società del Ministero del Tesoro, tra l’altro, è intervenuta sull’avvicinamento delle PMI al mercato delle forniture pubbliche firmando il febbraio scorso un accordo con la Piccola Industria di Confindustria, finalizzato a stimolare i processi di acquisto pubblici attraverso il Mercato Elettronico.

In questo contesto, si è deciso quest’anno di dedicare al tema degli appalti pubblici un *focus di approfondimento specifico*, sviluppando la questione sia dal punto di vista qualitativo, attraverso la ricognizione delle politiche europee in materia di semplificazione degli appalti, sia nell’indagine diretta alle imprese, attraverso domande specifiche volte a misurare gli oneri negli appalti e a valutare l’impatto degli strumenti di e-procurement.

Per quanto riguarda le altre tematiche del capitolo, anche quest’anno, Promo P.A. Fondazione ha voluto riprendere e approfondire il tema sofferenze maturate dalle piccole imprese verso la PA (crediti), tema che lo scorso anno ha suscitato un notevole interesse e che dunque viene riproposto e approfondito (anche ampliando il campione di imprese interpellate in relazione a questo specifico tema¹), con l’obiettivo di stimare l’entità di tali crediti, che costituiscono a tutti gli effetti una componente dell’onere complessivo da PA.

La parte finale del capitolo è dedicata, come di consueto, all’aggregazione della domanda pubblica e al ruolo di Consip come “acquirente unico” per le Amministrazioni dello Stato e come catalizzatore degli acquisti pubblici.

3.2. La partecipazione al mercato della PA

Il primo tema che viene analizzato, considerando il sistema delle pubbliche amministrazioni locali come potenziale acquirente di prodotti e servizi delle piccole e micro imprese, attiene alla propensione delle aziende a partecipare a bandi di gara pubblici. Questo orientamento è poi ulteriormente scomposto in esperienze di partecipazione diretta continuativa od occasionale, con riferimento al medio periodo (biennio trascorso).

¹ Cfr. Nota metodologica.

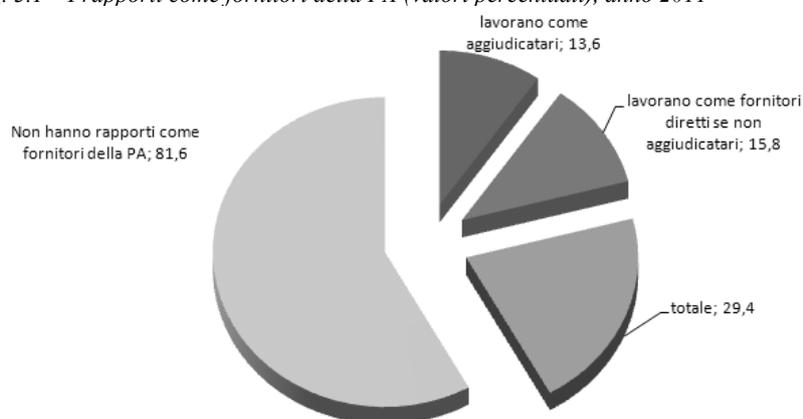
Tab. 3.1 – Partecipazione a gare bandite dalla PA negli ultimi 24 mesi (valori percentuali), raffronto 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Frequentemente	3,2	8,8	12,6	11,5	6,9
Occasionalmente	12,7	14,7	16,4	14,2	11,5
Mai	80,8	76,2	70,7	74,3	81,6
Non indicato	3,3	0,3	0,3	0,0	0,0

Il livello di partecipazione al mercato PA, già fisiologicamente esiguo, raggiunge nel 2011 il livello più basso mai raggiunto dal 2007, portando il totale delle aziende partecipanti ad appena il 18,4% del totale. *Il dato riflette, in parte, i progressivi tagli alla spesa pubblica, che hanno fortemente ridotto le opportunità provenienti dal pubblico e, in parte, l'atteggiamento particolarmente cauto dei piccoli imprenditori dinanzi alla questione delle insolvenze della PA.*

Soffermandosi sulle sole aziende che dichiarano di partecipare al mercato pubblico, il primo dato interessante riguarda il *livello di aggiudicazione delle gare*, che risulta essere molto alto. Ben il 74,2% delle imprese che lavorano con la PA si sono infatti aggiudicate almeno una gara (dato che arriva al 90% nel Centro)².

Fig. 3.1 – I rapporti come fornitori della PA (valori percentuali), anno 2011



² Il dato andrebbe ovviamente contestualizzato a seconda del settore in cui viene svolta la gara. A questo proposito, cfr. Promo P.A. Fondazione e Ministero dello Sviluppo Economico (2011), *Linee guida per la valutazione della qualità dei bandi nel settore dei beni culturali*.

Il *peso del cliente PA sul fatturato* delle micro e piccole imprese è del 25%, più basso rispetto al 2010 (23%).

È stato poi chiesto a chi non ha mai partecipato a gare l'*eventuale interesse* a farlo: l'obiettivo è quello di ricostruire in maniera indiretta i margini di attrattività del mercato pubblico. Grazie alla serie storica ormai quinquennale di dati, possiamo rilevare quest'anno una rilevante perdita di *appeal* del mercato pubblico (la percentuale di coloro che manifesta interesse al mercato della PA scende dal 36,4% al 28,5%).

Tab. 3.2 – *Eventuale interesse a fornire prodotti/servizi alla PA (percentuale sul totale delle aziende che non hanno partecipato a gare), raffronto 2007-2011*

	2007	2008	2009	2010	2011
Si	16,0	16,0	28,1	36,4	28,5
No	71,6	83,2	71,6	55,4	61,4
Non indicato	12,4	0,8	0,3	8,2	10,1

A livello territoriale non vi sono rilevanti differenze, anche se colpisce il dato della Lombardia dove il livello di interesse è ampiamente inferiore alla media (19%).

Il giudizio tendenzialmente negativo circa la potenziale partecipazione al mercato pubblico va riequilibrato tenendo conto che il 64,5% delle PMIC che non partecipano a gare (l'anno scorso la percentuale si fermava al 35,9%) è guidata da motivi legati al tipo di prodotto e servizio, che risulta non compatibile con il mercato PA.

Le altre cause della mancata partecipazione, come il ritardo dei pagamenti, le lungaggini burocratiche, la scarsa probabilità di successo e la generale sfiducia verso questo genere di mercato nel complesso non sembrano determinanti nel giudizio complessivo degli imprenditori (anzi si riducono rispetto agli anni scorsi gli imprenditori che segnalano questi aspetti), con l'unica eccezione del problema dei crediti in sofferenza, che diventano una causa di non avvicinamento alla PA per l'11,2% delle PMIC.

L'analisi del trend delle diverse componenti conferma questa tesi, infatti l'*indice di "sbarramento" alla partecipazione, dato dalla somma di eccessivi oneri, lungaggini burocratiche, ritardi e sfiducia, risulta di gran lunga inferiore rispetto al 2010 (27,4% contro il 36,2%)*.

Tab. 3.3 – Motivo del non interesse alla partecipazione alle gare pubbliche (percentuale sul totale delle aziende che non hanno partecipato a gare), raffronto 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Non indicato	2,2	2,1	4,0	4,6	1,3
Non tratta prodotti/servizi di interesse per la PA	67,0	51,4	46,9	35,9	64,5
Per la complessità o l'eccessivo onere in rapporto alle probabilità di successo	11,1	20,4	1,4	6,7	3,2
Per la complessità dell'investimento iniziale, le procedure macchinose/le lungaggini burocratiche (solo 2009 e 2010)	-	-	6,6	5,5	3,3
Per il timore dei ritardati termini di pagamento delle PA (solo 2009 e 2010)	-	-	6,9	9,8	11,2
Per altra scelta (strategia) di mercato	18,7	20,4	17,3	21,2	11,8
Sfiducia vs il mercato della PA (solo 2009 e 2010)			13,6	14,2	4,2
Altro	1,0	5,8	3,3	2,1	0,6

La tabella riportata sotto descrive la sintesi di quanto detto: una consistente riduzione delle aziende potenzialmente attratte dal mercato pubblico (si passa dal 98,3% del 2010 al 68,8% del 2011); una riduzione del margine di espansione potenziale, che si attesta al 50,4%.

Tab. 3.4 – Margine di attrattività del mercato della PA (valori percentuali), raffronto 2009-2011

	2009	2010	2011
a. Ha partecipato a gare nel biennio	29,0	25,7	18,5
b. Non ha partecipato, ma è interessato a farlo	28,1	36,4	28,5
c. Non ha interesse, perché troppo oneroso/complicato, scarsa fiducia, problema credito	28,6	36,2	21,9
d. Non ha interesse	64,0	55,4	61,4
e. Non indicato	4,0	8,2	1,3
Totale Aziende interessate/interessabili alla PA (a+b+c)	85,7	98,3	68,8
Margine di espansione (b+c)	56,7	72,6	50,4

3.3. La questione dei ritardi nei pagamenti e la stima dei crediti in sofferenza della PA

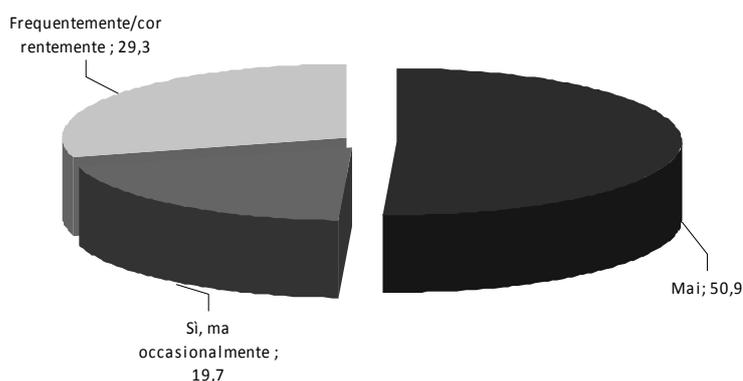
Anche nell'edizione di quest'anno si è voluto riproporre un "focus" sul tema dei crediti delle micro imprese verso la PA e dei ritardati pagamenti, tema che ha suscitato un vivo interesse lo scorso anno e che si è inteso quest'anno ulteriormente approfondire, anche come misura ulteriore, benché indiretta, dell'efficienza della PA percepita dalle aziende.

Il primo quesito che, relativamente all'oggetto, è stato posto alle aziende che hanno lavorato o stanno lavorando con la pubblica amministrazione è se nel corso del 2011 hanno accumulato *crediti*³ di qualche natura nei confronti della pubblica amministrazione.

I risultati sono complessivamente più negativi rispetto al 2010, non solo per aspetti di tipo metodologico (l'allargamento del campione di imprese che lavorano con la PA che ha consentito di mappare la situazione di diverse tipologie di imprese in settori non presenti nella rilevazione dello scorso anno), ma anche per una situazione di inadempienza delle amministrazioni centrali e locali che è ormai nota e che sta diventando insostenibile nelle attuali condizioni economiche in cui le PMIC si trovano ad operare.

Sono infatti il 49,0% le PMIC che dichiarano di aver maturato crediti nell'ultimo anno (nel 2010 la percentuale era del 44,4%), come raffigurato nella figura sottostante.

Fig. 3.2 – Crediti in sofferenza maturati verso la PA nell'ultimo anno (percentuale sul totale dei rispondenti che hanno dichiarato di lavorare con la PA), anno 2011



³ Per "crediti" si intendono i pagamenti in ritardo rispetto agli accordi definiti in fase di stipula del contratto.

Se andiamo poi ad analizzare *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). Se invece prendiamo in considerazione l'insieme di tutte le PMIC (e dunque anche quelle che non lavorano con la PA), il dato medio per azienda ovviamente 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 quasi 12 milioni di euro.

Aumenta anche *l'incidenza dei crediti sul fatturato complessivo di tutte le aziende che lavorano con la PA*, che passa dal 5,9% nel 2010 al 13,2% nel 2011. Se applichiamo il dato all'insieme delle PMIC si passa dall'1,9% del 2010 al 3,9% del 2011. Se poi prendiamo in considerazione l'incidenza sul fatturato specifico da PA si passa 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 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 dal commercio, che conta 158,5 giorni e dall'industria, con 152,3 giorni. Da un punto di vista dimensionale, le aziende più penalizzate sono quelle da 16 a 49 dipendenti, che hanno punte di 188 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. 3.5 – Ritardo medio dei pagamenti (numero giornate), anno 2011

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

Un'altra questione posta al campione riguarda l'*evoluzione temporale* dell'andamento dei pagamenti; a fronte di un 41,1% che sostiene che la situazione è invariata rispetto all'anno scorso, il 28,7% invece riscontra un peggioramento.

Il dato scomposto per settore mette in evidenza una brutta performance dei servizi che registra un indice di tendenza pari a -1,8 (peggiore dello scorso anno, quando si fermava a -1,4). Dal punto di vista territoriale colpisce invece il dato del Sud e Isole, che ha l'andamento in assoluto più negativo, con il 32,4% di imprenditori che dichiara un peggioramento nella questione dei ritardi dei pagamenti.

Tornando all'importo dei crediti, essi hanno rilevanza per le diseconomie che essi determinano. 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*"⁴. Tali costi, in base alla situazione specifica di ciascuna azienda, possono variare all'interno di una ampia forbice che varia da un minimo dell'1% ad un massimo dell'8% del credito vantato. Un "tasso" annuo che deve essere evidentemente commisurato al periodo durante il quale tale credito sono sofferti e che si può far corrispondere a quel *ritardo dei tempi di pagamento* che le aziende che hanno dichiarato crediti hanno segnalato in media in 159,9 giorni.

Se dunque applichiamo un tasso annuo del 5% per i suddetti 159,9 giorni, all'ammontare dei crediti individuato, ne risulta un "*costo da mancata liquidità*" pari in totale a 137 milioni di euro (rispetto ai 180 milioni di euro del 2010) per l'intero sistema micro piccole imprese corrispondente a circa 513 euro 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

⁴ 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.

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

	Totale micro e piccole imprese <i>(milioni di euro)</i>	Costi per impresa <i>(euro)</i>	Costi per imprese fornitrici della PA <i>(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
(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

3.4. Oneri amministrativi e semplificazione nel sistema degli appalti pubblici

3.4.1. Semplificazione negli appalti: lo scenario europeo

All’inizio del 2011, la Commissione Europea ha emanato il cosiddetto *Green Paper sulla modernizzazione della politica dell’UE in materia di appalti pubblici*⁵. In attuazione al 5° principio dello SBA e all’interno della strategia Europa 2020⁶, la tematica degli appalti risulta essere una delle più importanti per riattivare la crescita economica a livello europeo, razionalizzare

⁵ COM (2011) 15 definitivo.

⁶ Commissione Europea (2010), *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM (2010) 2020.

la spesa pubblica e aumentare l'efficienza dell'intero sistema. Gli appalti ricoprono una posizione chiave nel sistema macroeconomico perché coinvolgono tutti gli attori economici, le imprese private, che hanno l'opportunità di partecipare al mercato pubblico e di trarne beneficio economico e il sistema della pubblica amministrazione, che ha sempre più necessità di spendere in modo efficiente i fondi in un quadro di risorse assai scarse.

I fondamenti legislativi europei in materia di appalti sono le note direttive 2004/17/CE⁷ e 2004/18/CE⁸; che rappresentano il momento centrale di un processo legislativo finalizzato a mettere in campo procedure trasparenti e non discriminatorie mediante le quali dare la possibilità a tutti gli operatori economici di accedere al mercato pubblico. Il recente *Green Paper* si pone lo scopo di rinnovare gli strumenti e fare sì che essi abbiano più aderenza alle rinnovate esigenze sociali e economiche. Al contempo il documento intende stimolare gli imprenditori alla partecipazione del mercato pubblico, mediante una semplificazione delle procedure, che potrà avvantaggiare le piccole e medie imprese, tradizionalmente più restie alla partecipazione al mercato degli appalti.

Su questo specifico aspetto interviene anche il rapporto "*Evaluation of SMEs' access to public procurement markets in the UE*"⁹, che fotografa il sistema degli appalti in Europa per quanto concerne la partecipazione delle piccole imprese. Secondo questo studio, nel periodo compreso tra il 2006 e il 2008 hanno partecipato a gare pubbliche una percentuale di imprese compresa tra il 58% e il 61%. Le PMIC presentano un buon livello di partecipazione (18% le micro imprese e il 22% le piccole). Molto bassa è invece l'incidenza in termini di *fatturato*: la quota del mercato pubblico per le micro è pari a circa il 6% del fatturato e all'11% per le piccole. In sostanza le PMIC hanno un ruolo economico di secondo piano nel mercato degli appalti soprattutto per la difficoltà a gestire contratti di alto livello economico. 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

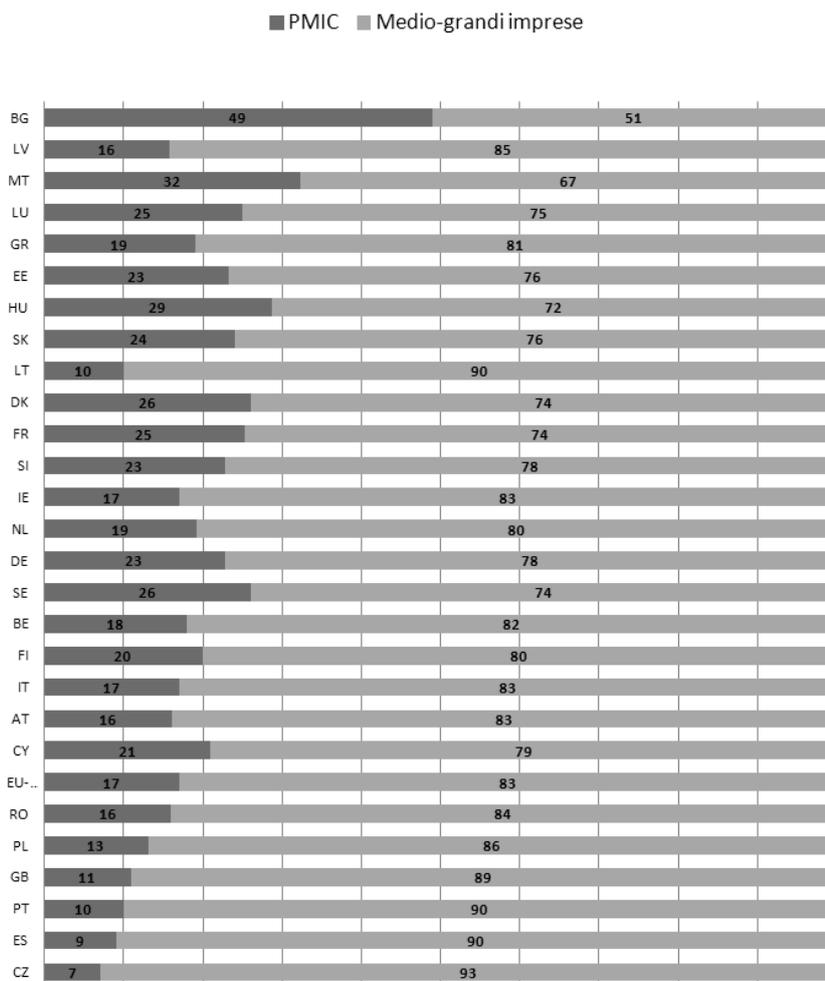
⁷ Direttiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 31 marzo 2004.

⁸ Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004.

⁹ Commissione Europea (2010), *Evaluation of SMEs' access to public procurement in the UE, final report*, settembre.

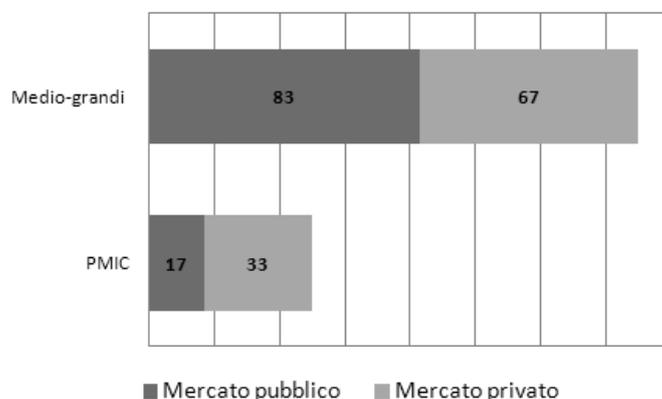
concreta per gli imprenditori. In questa gradatoria l'Italia si colloca tra le ultime posizioni, allineandosi con la media UE-27.

Fig. 3.3 – Valore economico dei contratti vinti nel mercato pubblico, per Stato membro (valori percentuali), anno 2008 - Fonte Commissione Europea



L'analisi dell' *incidenza numerica dei contratti derivanti dal mercato pubblico e dal mercato privato* mette in evidenza che le PMIC lavorano tendenzialmente di più nei mercati privati, mentre le medio-grandi imprese nel mercato pubblico.

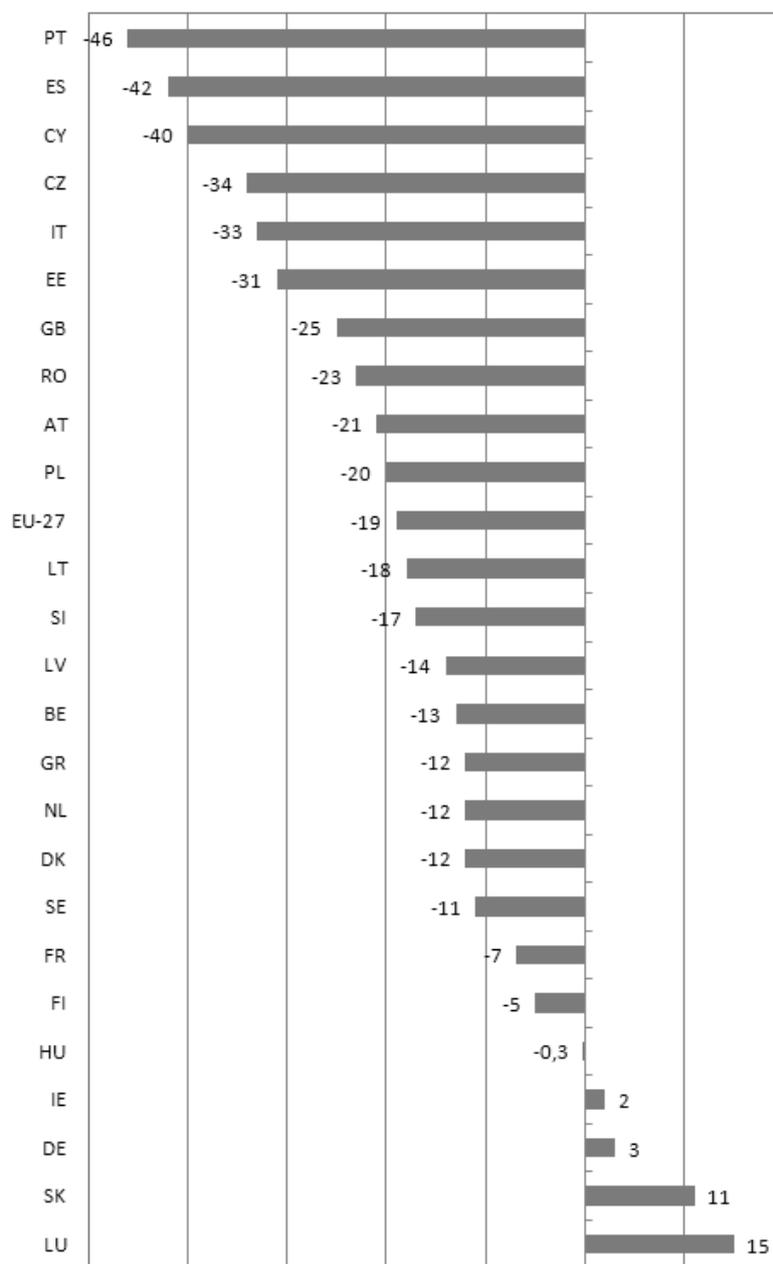
Fig 3.4 – Ripartizione percentuale del mercato pubblico e privato tra PMIC e medio-grandi imprese (valori percentuali), media 2006-2008 - Fonte: GHK



** il dato è calcolato sul fatturato totale annuo nel settore manifatturiero, costruzioni e servizi

Come emerge dallo schema successivo, che tenta una misurazione del gap esistente tra presenza delle PMIC nel mercato pubblico e la loro rilevanza nel sistema economico complessivo (misurato in termini percentuali) in Italia il gap è particolarmente alto (-33, superiore a quello della media EU, che è -19), poiché le Piccole, che pur rivestono un ruolo strategico nel sistema economico, non riescono ad avere performance altrettanto adeguate nel settore degli appalti pubblici.

Fig 3.5 – Il ruolo delle SMEs nei contratti pubblici e nell'economia privata, per Paese, (valori percentuali), media 2006-2008 - Fonte: GHK



3.4.2. Gravosità degli oneri nelle gare tradizionali e nelle gare on line

Da qualche anno l'Unione Europea ha cercato di promuovere l'utilizzo di strumenti di e-procurement nell'ambito del processo di innovazione e modernizzazione degli appalti pubblici.

I governi europei spendono oltre un quinto del loro budget totale (circa 1,5/2 miliardi di euro) per l'acquisto di beni e servizi. Se correttamente indirizzata questa spesa può tradursi in un potente volano per la crescita economica e per la produzione di posti di lavoro e, tra gli strumenti per agevolare questo processo, l'e-procurement gioca un ruolo fondamentale.

Come dimostrato da un recente studio della *Deutsche Bank Research*, ad oggi le fatture cartacee rappresentano ancora il 95% delle fatture emesse e solo nel 5% dei casi si passa alle fatture emesse per via telematica¹⁰.

Ricerche e studi realizzati su questo argomento negli ultimi anni dimostrano con chiarezza che l'ICT applicato all'acquisto di beni e servizi aumenta la trasparenza e favorisce una competizione libera e corretta, facilitando, ad esempio, l'accesso alle gare e riducendo i costi di alcune fasi cruciali del procedimento. Si stima che l'utilizzo delle soluzioni tecnologiche nei processi di acquisto di beni e servizi per l'amministrazione pubblica potrebbe portare risparmi tra il 5 e il 10% a livello comunitario.

A livello europeo il tema è tornato alla ribalta con la recente pubblicazione del Green Paper in materia di appalti elettronici¹¹, che costituisce ad oggi il primo passo verso un nuovo sistema di governance del sistema degli appalti pubblici in un'ottica digitale. Già nel 2005 gli organi comunitari avevano auspicato che entro il 2010 almeno il 50% degli appalti pubblici di importo superiore alla soglia comunitaria venissero conclusi per via telematica¹². A causa però della complessità logistica dell'operazione, questo ambizioso obiettivo non è stato raggiunto. Oggi la Commissione intende creare i presupposti affinché la maggior parte degli appalti europei, nazionali e regionali possano essere sburocratizzati.

Nei primi mesi del 2011 è partito un progetto pilota *Pan-European Public Procurement On Line*, che si pone l'obiettivo di rendere interoperabili le infrastrutture di e-Procurement dei Paesi dell'Unione, permettendo lo

¹⁰ Deutsche Bank (2010), *e-Invoicing Final steps of efficient invoicing process*, maggio.

¹¹ SEC (2010)1214.

¹² Dichiarazione Ministeriale di Manchester, 2005.

scambio di cataloghi, ordini, fatture e certificati firmati digitalmente per l'aggiudicazione di appalti trans-frontalieri, il tutto in formato elettronico.

Anche in Italia il dibattito su questo tema è più che mai vivace: recentemente il Politecnico di Milano, nell'ambito della citata 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 tradizionali¹³. 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 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 sul livello di pesantezza degli oneri amministrativi legati alla filiera degli appalti.

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).

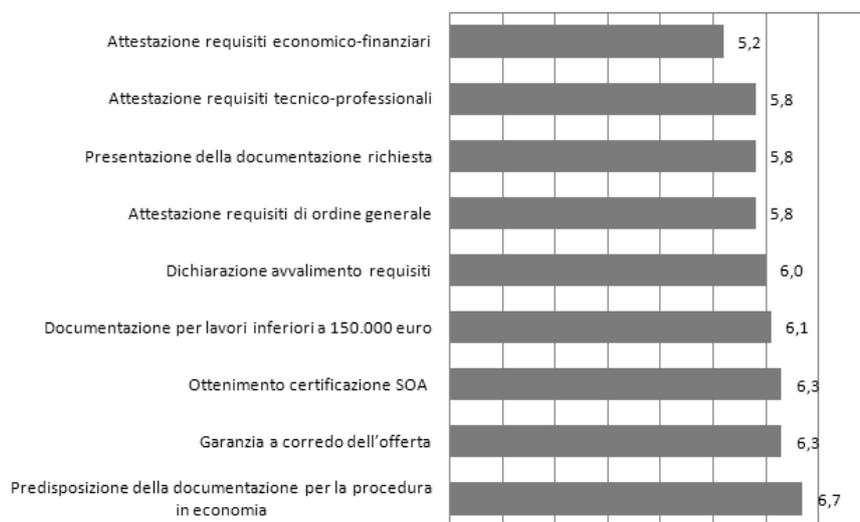
Il dato è interessante, anche se confrontato con i risultati ottenuti dal programma di misurazione del Dipartimento della Funzione Pubblica, che ha stimato, pur con una metodologia di rilevazione e una base campionaria diversa¹⁴, i seguenti costi:

¹³ A. Larizza (2011), "Per la Pa uno shock digitale", *Il Sole 24 Ore*, 2 ottobre, inserto *Nova*.

¹⁴ 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

- 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 euro¹⁵.

Fig 3.6. – Livello di pesantezza degli oneri amministrativi legati alla filiera degli appalti (giudizio in scala 0-10), anno 2011



Dal confronto tra le due misurazioni, che sono ovviamente molto diverse tra di loro dal punto di vista metodologico e per il campione di imprese intervistate, 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 dichiara-

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

¹⁵ Ministero dell'Innovazione e della Pubblica Amministrazione, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, MOA – Prime stime degli oneri per l'area appalti, maggio 2010.

zioni, 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.

La segmentazione geografica del dato evidenzia un Paese a due velocità:

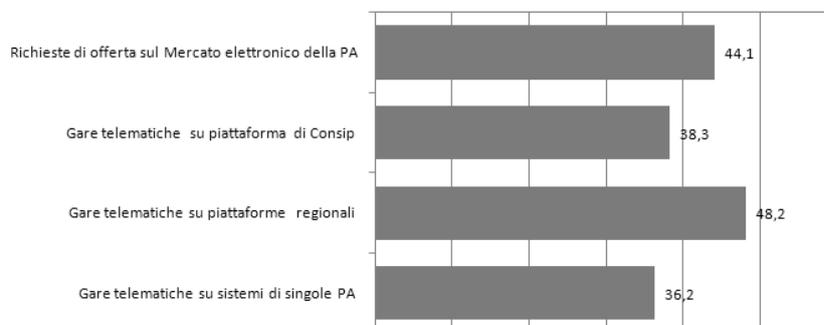
- 1) una situazione di *particolare problematicità al Centro e al Sud* dove gli oneri risultano, per tutte le fasi del processo, più alti della media nazionale (in particolare, rispetto all'ottenimento della certificazione SOA, il giudizio è pari a 6,8, contro una media di 5,3);
- 2) una situazione più *positiva nel Nord Est e nel Nord Ovest*, dove invece gli oneri si attestano su livelli medi e medio bassi rispetto al dato nazionale.
- 3) una qualche *divergenza nel comportamento delle regioni oggetto di sovra campionamento*, con una percezione del livello di pesantezza mediamente più bassa (sempre nel confronto con la media) in Veneto rispetto ad una Lombardia posizionata intorno ai livelli medi nazionali (superati però nello specifico dalla provincia di Milano).

Dopo aver analizzato le gare tradizionali l'analisi si è concentrata sulle *gare on line*, con l'obiettivo di capire se le PMIC 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.

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.

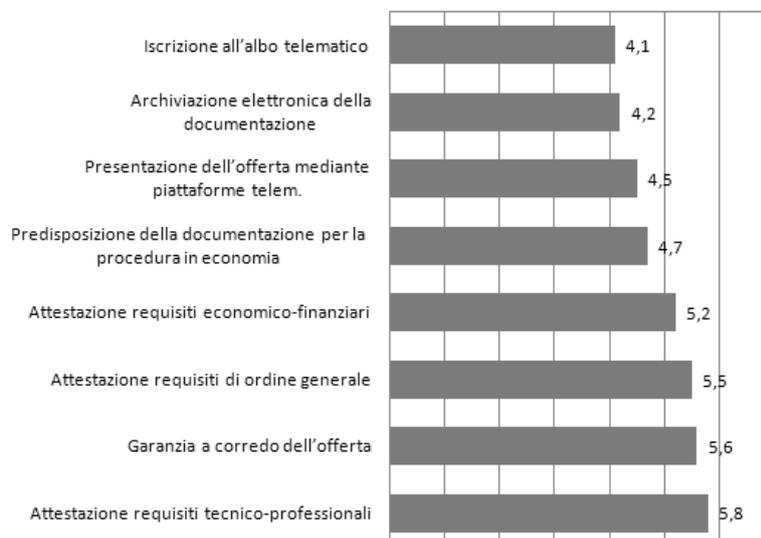
In secondo luogo agli imprenditori è stato chiesto a *quale tipo di strumento* essi ricorrono per partecipare a gare telematiche: il risultato fa emergere un uso preponderante delle *piattaforme regionali* (es. Intercenter, LISPA ecc.) e delle piattaforme Consip, che dunque si confermano essere uno strumento importante anche per agevolare le PMIC nella partecipazione alle gare.

Fig 3.7 – Strumenti utilizzati dalle PMIC che partecipano a gare on line (percentuale sul totale), anno 2011



In terzo 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 meno onerose del procedimento sono quelle che richiedono un minor uso di carta e una semplificazione nell'accesso e nel dialogo con la PA sono molto apprezzate, 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 ritenute invece le più penalizzanti per gli imprenditori, a conferma che una vera semplificazione deve essere prima di tutto culturale e deve mirare al cuore del procedimento amministrativo.

Fig 3.8 – Livello di pesantezza degli oneri amministrativi legati alla filiera degli appalti tramite gare on line (giudizio in scala 0-10), 2011



3.5. L'aggregazione della domanda pubblica e il ruolo di Consip

L'ultima parte della presente sezione è dedicata al ruolo di Consip e in particolar modo alla posizione che la società per azione del Ministero delle Finanze ricopre nella centralizzazione degli acquisti. Consip si pone, come noto, il compito di agevolare le relazioni tra PMIC e pubblica amministrazione, promuovendo la partecipazione delle imprese alle gare pubbliche e spengendo i funzionari acquisti ad aggregare la domanda mediante soprattutto l'uso degli strumenti informatici e gli acquisti centralizzati.

I risultati di questa sezione sono funzionali soprattutto ad acquisire elementi utili per la messa a punto di strategie di comunicazione e di promozione di questo canale e fornire opportunità di sbocco alle PMIC verso i mercati pubblici.

Quest'anno l'indagine fa emergere una diminuzione del livello di conoscenza di Consip tra i piccoli e micro imprenditori; che passa dal 30,0% degli intervistati nel 2010 (aggregando la percentuale di chi dichiara di conoscere bene la materia e chi dichiara di averne sentito parlare) al 22,9% del 2011. Anche tra quelli che conoscono Consip il dato che emerge con chiarezza è una generale disinformazione sugli strumenti che la società del Ministero

mette a disposizione: il 71,2% dichiara infatti di non conoscere tali strumenti.

Tab. 3.7 – La conoscenza di Consip (valori percentuali), raffronto 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Non indicato	4,2	1,1	0,3	0,6	0,0
Sì, conosco bene la materia	2,2	2,9	7,6	9,4	5,6
Sì, ne ho sentito parlare	12,2	13,8	14,8	20,6	17,3
No	81,4	82,2	77,4	69,4	77,1

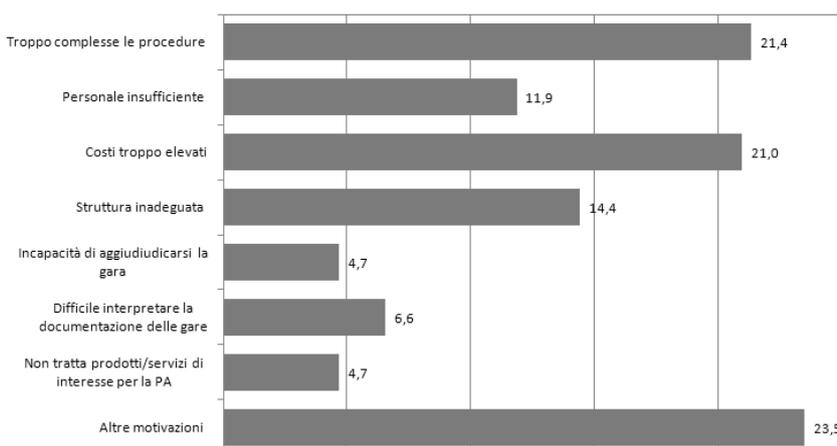
L'analisi della serie storica evidenzia una battuta d'arresto anche nel livello di interesse verso Consip, che si ferma al 29,5%.

Tab. 3.8 – Interesse a ricevere materiale informativo su Consip (valori percentuali), raffronto 2009-2011

	2009	2010	2011
Interessato	32,8	39,5	29,5
Non interessato	66,1	59,3	68,7
Non sa/ non risponde	1,1	1,2	1,8

È stato infine chiesto a coloro che sono a conoscenza di Consip la *motivazione della mancata partecipazione al mercato telematico*: le cause principali sono la complessità delle procedure (21,4%), i costi troppo elevati (21,0%) e, in misura minore, motivazioni di ordine organizzativo come l'inadeguatezza della struttura (per il 14,4%) e la carenza di personale (11,9%).

Fig. 3.9 – Motivazione della non partecipazione al mercato Consip, (valori percentuali sul totale delle imprese che non partecipano al mercato Consip), anno 2011



4. EFFICIENZA, SEMPLIFICAZIONE E MODERNIZZAZIONE DELLA PA A LIVELLO REGIONALE

4.1. Premessa

Che l'Italia viaggi a più velocità è cosa nota ed è difficile pensare che la pubblica amministrazione rappresenti in questo un'eccezione.

La varietà degli *item* trattati nell'indagine e la possibilità di costruire, a partire da essi, una batteria significativa di indicatori, offre l'occasione di soddisfare l'interesse ad una verifica in tale senso e di ricostruire una mappa della differenziazione territoriale della relazione fra PA e PMIC che di edizione in edizione, potendo contare su una serie storica progressivamente più ampia che consente di stabilizzare statisticamente l'informazione raccolta, assume contorni sempre più definiti.

È dunque attraverso una collezione di 16 indici sintetici, in massima parte già illustrati ed analizzati in precedenza e qui rielaborati su base regionale, che si intraprenderà un viaggio per la penisola. Per scoprire ad esempio che all'interno di ciascuna delle quattro tradizionali partizioni in cui si è soliti suddividerla, gli atteggiamenti, i *desiderata* e le criticità manifestate dalle imprese possono divergere anche in misura significativa in relazione ai vari temi. O come si possa individuare per taluni particolari fenomeni un gruppo di regioni che sta fungendo da traino sulla strada del recupero dell'efficienza e della qualità della PA, non concentrato territorialmente ma che si può anzi in qualche modo qualificare come “geograficamente trasversale”.

Il rigore scientifico impone di premettere che i risultati dell'analisi che segue debbano essere letti *cum grano salis* in considerazione della più limitata significatività statistica di un dato regionale¹ costruito – con l'eccezione delle

¹ Cfr. Nota metodologica: stima degli errori campionari.

aree “sovra campionate” della Lombardia, e al suo interno della provincia di Milano e da quest’anno anche del Veneto – su un campione di numerosità limitata.

Ed è per ovviare almeno in parte a questo inconveniente che:

- i risultati sono prodotti relativamente alle dieci regioni maggiori e ad una serie di aggregazioni di quelle minori;
- si è preferito, laddove la disponibilità della serie storica lo consentiva, fare prevalente riferimento al dato medio complessivo dell’ultimo triennio, in questo modo sacrificando l’informazione più aggiornata a vantaggio di una maggiore stabilità del dato. Ciò anche in considerazione del fatto che le distanze fra le varie parti del territorio sono ascrivibili per lo più a fattori strutturali soggetti ad una elevata inerzia nel breve-medio periodo.

Sulla base della loro capacità esplicativa, gli indicatori sono quindi stati suddivisi in cinque gruppi distinti:

- i primi tre dei quali richiamano altrettante “dimensioni” della qualità del rapporto imprese-PA;
- il quarto è riferito ai costi, ovvero a quello che abbiamo già avuto occasione di definire “onere da PA”;
- il quinto dedicato al tema specifico del “mercato della PA”, ovvero alla partecipazione a tale mercato, tramite gare o affidamenti diretti, da parte delle imprese.

Quest’ultimo insieme, esso stesso ascrivibile nel novero degli aspetti qualitativi del rapporto imprese-PA, è tuttavia trattato come approfondimento a parte, riguardando un segmento di imprese pari, come visto, ad appena il 30% di quelle totali intervistate.

4.2. Le dimensioni della qualità

Iniziamo dunque dagli indicatori che sintetizzano opinioni, giudizi e riscontri delle imprese in relazione ai diversi aspetti e alle diverse componenti del dare-avere (assolvere obblighi informativi e amministrativi e ricevere servizi) con la pubblica amministrazione e orientati quindi a misurare la qualità di tale rapporto di interscambio così come percepita dalle aziende.

Come già lo scorso anno, per una lettura più organica del quadro descritto da tali indicatori, si sono individuate tre dimensioni portanti della qualità alle quali ricondurre gli indicatori stessi riepilogati nei prospetti che seguono.

Tab. 4.1 – Batteria di indicatori di qualità del rapporto imprese/PA. Anno 2011

indicatore	efficienza				dinamicità										gravosità obblighi amministrativi			
	Efficiency gap*	Soddisfaz. Complessiva (domanda diretta)	Soddisfaz. uffici PA con i quali è entrato in contatto	indice (scala 0-100) 2011	Variazione qualità dei servizi della PA negli ultimi tre anni	indice di tendenza (5/+5) 2011	Variazione qualità dei servizi del Government della PA negli ultimi due anni	indice di tendenza (5/+5) 2011	Aspettative di variazione per i prossimi tre anni della qualità dei servizi della PA	indice di tendenza (5/+5) 2011	Variazione negli ultimi tre anni dell'incidenza dei costi amministrativi*	indice di tendenza (5/+5) 2011	Pesantezza adempimenti normativa nazionale*	Pesantezza adempimenti normativa regionale*	Indidanza sul fatturato dei costi per l'esplicitamento degli adimpliment*	percentuale 2011		
																	2011	2011
unità di misura	indice (scala 0-100)	indice (scala 0-100)	indice (scala 0-100)	indice (scala 0-100)	indice di tendenza (5/+5)	indice di tendenza (5/+5)	indice di tendenza (5/+5)	indice di tendenza (5/+5)	indice di tendenza (5/+5)	indice di tendenza (5/+5)	indice di tendenza (5/+5)	indice (scala 0-100)	indice (scala 0-100)	indice (scala 0-100)	percentuale			
periodo	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011			
Trentino / Friuli VG	52,0	4,2	5,9	5,9	0,1	0,6	0,7	0,7	1,1	0,7	1,1	6,1	6,2	6,2	7,6			
Veneto	44,1	4,7	6,0	6,0	0,1	0,4	0,3	0,3	0,9	0,3	0,9	5,9	5,8	5,8	6,5			
Emilia-Romagna	53,1	4,2	6,1	6,1	0,5	0,7	0,6	0,6	1,0	0,6	1,0	6,1	5,2	5,2	7,5			
Piemonte / Valle Aosta	48,0	4,8	5,6	5,6	0,5	0,9	0,8	0,8	0,9	0,8	0,9	6,5	5,8	5,8	6,8			
provincia di Milano	51,8	4,6	6,2	6,2	0,4	0,7	0,8	0,8	1,3	0,8	1,3	6,1	5,7	5,7	7,5			
Resto Lombardia	53,7	4,4	6,2	6,2	0,1	0,9	0,6	0,6	0,9	0,6	0,9	5,7	5,2	5,2	6,9			
Totale Lombardia	52,9	4,5	6,2	6,2	0,2	0,8	0,7	0,7	1,0	0,7	1,0	5,9	5,4	5,4	7,2			
Liguria	48,4	4,6	6,6	6,6	0,4	1,1	1,1	1,1	0,8	1,1	0,8	5,7	6,1	6,1	7,6			
Toscana	49,9	4,7	6,3	6,3	0,2	0,7	0,7	0,7	1,3	0,7	1,3	6,2	6,6	6,6	7,8			
Umbria / Marche	52,3	4,4	6,5	6,5	0,3	0,6	0,9	0,9	1,4	0,9	1,4	5,4	5,3	5,3	6,9			
Lazio	56,6	3,7	5,6	5,6	0,0	0,8	0,6	0,6	1,0	0,6	1,0	6,1	6,3	6,3	7,9			
Altre Sud-isole	46,6	4,8	7,1	7,1	0,6	1,1	1,0	1,0	0,5	1,0	0,5	5,6	6,1	6,1	8,0			
Campania	51,5	4,5	6,3	6,3	0,5	1,0	1,0	1,0	0,8	1,0	0,8	5,7	4,7	4,7	8,7			
Puglia	50,1	4,4	5,9	5,9	-0,1	0,5	0,4	0,4	1,0	0,4	1,0	5,5	3,6	3,6	7,4			
Sicilia	51,4	4,5	6,3	6,3	0,3	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	5,6	5,1	5,1	7,3			
Nord Est	49,2	4,4	6,0	6,0	0,3	0,6	0,5	0,5	1,0	0,5	1,0	6,0	5,7	5,7	7,2			
Nord Ovest	51,1	4,6	6,1	6,1	0,3	0,8	0,8	0,8	1,0	0,8	1,0	6,1	5,5	5,5	7,1			
Centro	53,0	4,3	6,1	6,1	0,1	0,7	0,7	0,7	1,2	0,7	1,2	6,0	6,2	6,2	7,6			
Sud e isole	49,6	4,6	6,4	6,4	0,4	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8	0,7	5,6	5,3	5,3	7,9			
Italia	50,7	4,5	6,1	6,1	0,3	0,7	0,7	0,7	1,0	0,7	1,0	5,9	5,6	5,6	7,4			

Tab. 4.3 – Batteria di indicatori di qualità del rapporto imprese/PA. Media triennio 2009-2011

indicatore	efficienza				dinamicità				gravosità obblighi amministrativi			
	Efficiency gap*	Soddisfaz. Complessiva (domanda diretta)	Soddisfaz. uffici PA con i quali è entrato in contatto	Variazione qualità dei servizi della PA negli ultimi tre anni	Variazione qualità dei servizi di e-Government della PA negli ultimi due anni	Aspettative di variazione per i prossimi tre anni della qualità dei servizi della PA amministr.*	Variazione negli ultimi tre anni dell'incidenza dei costi amministr.*	Pesantezza adempimenti normativa nazionale*	Pesantezza adempimenti normativa regionale*	Pesantezza adempimenti normativa degli adempimenti*	Incidenza sul fatturato dei costi per l'rispettamento degli adempimenti*	
unità di misura	indice (scala 0-100)	indice (scala 0-100)	indice (scala 0-100)	indice di tendenza (5/+5)	indice di tendenza (5/+5)	indice di tendenza (5/+5)	indice di tendenza (5/+5)	indice (scala 0-100)	indice (scala 0-100)	indice (scala 0-100)	indice (scala 0-100)	% sul fatturato
periodo	2009-2011	2009-2011	2011	2009-2011	2010-2011	2009-2011	2009-2011	2011	2011	2011	2011	2009-2011
Trentino / Friuli VG	49,0	4,9	5,9	0,5	0,9	1,0	1,3	6,1	6,2	6,1	6,2	7,5
Veneto	48,3	4,6	6,0	0,3	0,6	0,5	0,9	5,9	5,8	5,9	5,8	6,7
Emilia-Romagna	53,0	4,5	6,1	0,5	0,9	0,6	1,3	6,1	5,2	6,1	5,2	7,5
Piemonte / Valle Aosta	49,8	4,7	5,6	0,4	1,1	0,8	1,1	6,5	5,8	6,5	5,8	6,3
provincia di Milano	52,9	4,5	6,2	0,5	1,0	1,0	1,1	6,1	5,7	6,1	5,7	6,8
Resto Lombardia	52,7	4,5	6,2	0,1	1,0	0,7	1,1	5,7	5,2	5,7	5,2	6,4
Totale Lombardia	52,7	4,5	6,2	0,3	1,0	0,7	1,1	5,9	5,4	5,9	5,4	6,6
Liguria	51,7	4,3	6,6	0,5	1,0	0,9	1,0	5,7	6,1	5,7	6,1	7,2
Toscana	51,7	4,5	6,3	0,1	0,8	0,8	1,3	6,2	6,6	6,2	6,6	7,0
Umbria / Marche	52,8	4,2	6,5	0,3	1,1	1,0	1,5	5,4	5,3	5,4	5,3	7,3
Lazio	56,8	4,1	5,6	0,3	1,0	0,9	1,1	6,1	6,3	6,1	6,3	8,6
Altre Sud-isole	54,0	4,2	7,1	0,2	1,1	0,7	1,2	5,6	6,1	5,6	6,1	8,2
Campania	59,1	4,0	6,3	0,3	1,1	0,7	1,1	5,7	4,7	5,7	4,7	8,4
Puglia	55,8	3,9	5,9	-0,1	1,0	0,4	1,2	5,5	3,6	5,5	3,6	6,7
Sicilia	57,1	3,8	6,3	0,2	1,1	0,6	1,1	5,6	5,1	5,6	5,1	7,1
Nord Est	53,1	4,5	6,0	0,3	0,8	0,7	1,2	6,0	5,7	6,0	5,7	7,3
Nord Ovest	52,2	4,5	6,1	0,2	1,0	0,9	1,0	6,1	5,5	6,1	5,5	6,5
Centro	54,8	4,2	6,1	0,1	1,0	0,7	1,2	6,0	6,2	6,0	6,2	7,7
Sud e isole	56,3	4,0	6,4	0,2	1,1	0,6	1,1	5,6	5,3	5,6	5,3	7,8
Italia	53,3	4,4	6,1	0,3	1,0	0,8	1,2	5,9	5,6	5,9	5,6	7,2

Tab. 4.4 – Batteria di indicatori di qualità del rapporto imprese/PA. Ranking media triennio 2009-2011

indicatore	efficienza			dinamicità					gravosità obblighi amministrativi					
	Efficiency gap	Soddisfaz. Complessiva (domanda diretta)	Soddisfaz. uffici PA con i quali è entrato in contatto	Variazione qualità dei servizi della PA negli ultimi tre anni		Variazione qualità dei servizi di e-government nella PA negli ultimi due anni		Aspettative di variazione per i prossimi tre anni della qualità dei servizi della PA		Variazione negli ultimi tre anni dell'incidenza dei costi amministr.		Pesantezza adempimenti nazionale	Pesantezza adempimenti regionale	Incidenza sul fatturato dei costi per l'espletamento degli adempimenti
				indice tendenza (scala 0-100)	indice tendenza (scala 0-100)	indice di tendenza (-/+5)	indice di tendenza (-/+5)	indice di tendenza (-/+5)	indice di tendenza (-/+5)	indice (scala 0-100)	indice (scala 0-100)			
unità di misura	2009-2011	2009-2011	2011	2009-2011	2010-2011	2009-2011	2009-2011	2009-2011	2009-2011	2011	2011	2009-2011	2009-2011	
Trentino / Friuli VG	2	1	11	4	11	3	13	12	12	11	11	11	11	
Veneto	1	3	10	8	14	13	1	1	8	8	3	3	3	
Emilia-Romagna	9	7	9	3	12	12	11	11	10	5	10	10	10	
Piemonte / Valle Aosta	3	2	13	5	4	6	3	3	14	9	1	1	1	
provincia di Milano	8	5	8	1	7	1	5	7	11	7	5	5	5	
Resto Lombardia	6	6	7	13	9	8	6	6	7	4	2	2	2	
Liguria	5	8	2	2	10	4	2	2	5	11	8	8	8	
Toscana	4	4	6	12	13	7	12	12	13	14	6	6	6	
Umbria / Marche	7	9	3	6	3	2	14	14	1	6	9	9	9	
Lazio	12	11	14	7	6	5	7	7	9	13	14	14	14	
Altre Sud-isole	10	10	1	10	1	10	10	10	3	10	12	12	12	
Campania	14	12	4	9	2	9	4	4	6	2	13	13	13	
Puglia	11	13	12	14	8	14	9	9	2	1	4	4	4	
Sicilia	13	14	5	11	5	11	8	8	4	3	7	7	7	

In tutti i casi in cui gli indicatori delle precedenti tavole sono contrassegnati con un asterisco, l'ordine della valutazione è di senso inverso: il valore è dunque tanto più elevato quanto peggiore è la situazione descritta. Tutti i *ranking* sono invece orientati positivamente e pertanto la prima posizione è assegnata alla regione più "virtuosa".

4.2.1. L'efficienza

La prima dimensione è rappresentata dall'*efficienza ed efficacia della PA dei servizi* erogati dalla PA misurata attraverso la soddisfazione espressa dalle imprese.

Sono riconducibili ad essa i primi tre indici:

- dell'*efficiency gap*, calcolato come media aritmetica semplice degli "e.f" di ciascun parametro su cui è stata valutata l'importanza e la soddisfazione²;
- del livello di soddisfazione complessiva espressa dall'intervistato e tradotto nel classico indice sintetico in scala zero-dieci³;
- del livello di soddisfazione dei servizi degli uffici (tipologie di Enti). Indice calcolato come media dei punteggi di valutazione di soddisfazione⁴, ponderata con il numero di imprese che con tali uffici ha avuto occasione di contatto e che quindi hanno espresso il loro giudizio.

L'ultimo di tali indici, essendo relativo ad un nuovo item del questionario, viene introdotto quest'anno in "batteria" e pertanto non consente un riferimento al valore medio dei risultati delle ultime tre indagini.

Si deve dire inoltre che i primi due indici rappresentano la diversa misura di uno stesso fenomeno ed hanno conseguentemente e inevitabilmente un legame di correlazione particolarmente stretto⁵.

² Si ricorda che il dato deve essere letto considerando che a valore più elevato corrisponde un gap maggiore e pertanto una maggiore inefficienza.

³ Come per i successivi l'indice in scala 0-10 è costruito riportando a detta scala la valutazione espressa. Ovvero, nel caso in esame, assegnano valore zero a "per niente", valore 2,5 a "poco", valore 5 ad "abbastanza", valore 7,5 a "molto", 10 a "completamente" e procedendo poi al calcolo della media dei punteggi ottenuti.

⁴ Vedi nota precedente.

⁵ Il coefficiente di correlazione tra le due serie regionali risulta in particolare pari a -0,88 su un valore massimo di -1,00. Tale coefficiente che si calcola su due variabili statistiche x e y indica quanto le due variabili sono collegate tra di loro. Un valore di 0 indica che non c'è

Non così è fra questi due indici e quello di soddisfazione dell'operato degli uffici delle varie tipologie di Enti, che pare seguire – se ci fidiamo del dato ancora staticamente poco consolidato di un solo anno di rilevazione – logiche proprie, poco legate alla territorialità dell'Ente stesso.

Guardando anche al “*ranking*”, ovvero alla classifica delle ripartizioni considerate, che è da leggere considerando sempre che la prima posizione corrisponde alla situazione migliore, si osserva infatti per la soddisfazione dei servizi e per il “gap di efficienza”, un netto predominio nel triennio delle regioni del settentrione, del Piemonte e del “Triveneto” in particolare, a cascata sul Centro e sul Sud di Italia. E ciò anche se tale predominio è più sfumato se si guarda al solo dato dell'anno più recente per un arretramento di posizioni che interessa regioni leader quali l'Emilia-Romagna, la Lombardia e la coppia Trentino-Friuli.

Il gradimento dell'operato degli uffici premia invece il raggruppamento delle regioni più piccole di un Meridione all'interno del quale anche Campania e Sicilia – che, nel quadro complesso dei nostri dati, appaiono quasi come le “grandi malate” – questo caso si ritagliano uno spazio positivo.

4.2.2. *Il dinamismo*

Un fattore di indubbia rilevanza ai nostri fini è rappresentato dall'idea di “*dinamismo*”, inteso come capacità di rinnovarsi ed attivare processi di miglioramento dei propri servizi, che la PA riesce a trasmettere di sé alle imprese e che è misurato attraverso la valutazione delle performance recenti e delle attese o “aspettative” – espressione queste ultime di un clima generale di fiducia – manifestate dalle stesse imprese.

Rientrano in questo secondo raggruppamento:

- la variazione negli ultimi tre anni della qualità dei servizi erogati dalla PAL;
- il livello delle aspettative per i prossimi tre anni sulla qualità dei servizi erogati dalla PAL;

nessun collegamento, +1 indica che i punti (x,y) sono disposti su una retta con valori alti di x corrispondenti a valori alti di y. Invece -1 corrisponde a una retta con valori alti di x corrispondenti a valori bassi di y.

- la variazione negli ultimi due anni della qualità dei servizi di *e-Government*;
- la variazione negli ultimi tre anni dell'incidenza dei costi amministrativi.

Tutti gli indici sono espressi in scala -5/+5⁶ in modo che il segno positivo/negativo orienti verso una valutazione di miglioramento/peggioramento.

Anche in questo caso si rileva una correlazione statistica significativa fra i primi due indici⁷, a testimonianza dell'inevitabile influenza che l'esperienza del recente passato sempre esercita sulle aspettative per il prossimo futuro. Ma per il resto gli indicatori si muovono in maniera sostanzialmente indipendente. Cosa che produce una realtà composita. Con le regioni del Nord, Liguria e provincia di Milano – che qui consideriamo come partizione autonoma rispetto al resto della Lombardia – in testa, che guidano l'incremento di qualità dei servizi, sia esso percepito per il passato che atteso per il futuro, ma con una variazione dei servizi più innovativi di e-government ritenuta deludente in tutto il Nord Est come in Liguria e in Toscana, tutte regioni accreditate di un forte impegno sul fronte dell'innovazione tecnologica e amministrativa. Ciò che non esclude evidentemente che in tali aree semplicemente si sia partiti prima ed ora si sconti un qualche fisiologico rallentamento, quantomeno di quello percepito dalle aziende. Come anche che tale partenza più repentina abbia alimentato aspettative eccessive che oggi scontano una qualche inevitabile delusione.

Quanto all'appesantimento avvertito sull'incidenza dei costi amministrativi attraverso le valutazioni degli ultimi tre anni, si rileva ancora una qualche situazione di vantaggio del Nord, con significative eccezioni ancora in Emilia e Trentino-Friuli.

L'indicatore, che può essere accorpato anche, secondo una logica diversa da quella qui seguita, al gruppo degli indici sulla "pesantezza" dell'assolvimento degli obblighi amministrativi nei confronti della PA, porta in evidenza alcune situazioni di sofferenza in regioni forse non a caso fra loro

⁶ Il procedimento è analogo a quello descritto per gli indici in scala 0-10. In questo caso il "molto peggiorato" assumerà valore "-5" e, progressivamente, il "molto migliorato" valore "+5" in modo da ottenere un segno positivo in caso di miglioramento e viceversa in caso di peggioramento.

⁷ Il coefficiente di correlazione è in questo caso pari a 0,64. Il valore positivo dipende dal fatto che entrambi gli indici sono orientati positivamente rispetto al fenomeno descritto ed esprime dunque una proporzionalità diretta.

assimilabili per colore e tradizione politica come l'Emilia, La Toscana, l'Umbria e le Marche. Quella raccolta intorno all'Appennino centrale è probabilmente di un'area ad intensa produzione normativa in settori socialmente rilevanti come la sicurezza sui luoghi di lavoro, la tutela sindacale e l'ambiente, con conseguente appesantimento di disposizioni amministrative e relativi obblighi a carico delle imprese.

Questo dato pare confermato anche dal dato calcolato sul solo ultimo anno. Anno che invece pone alla ribalta per dinamicità regioni collocate trasversalmente sulla penisola come la Liguria, la Campania e le altre minori del Sud.

4.2.3. *La gravosità degli obblighi*

Il “*carico amministrativo*” avvertito dall'azienda, inteso come quantità di impegno e complessità che l'impresa deve affrontare per assolvere agli obblighi imposti dalla PA, è misurato attraverso:

- la valutazione della “pesantezza” degli adempimenti amministrativi dovuti in forza della normativa nazionale o della normativa regionale. Entrambi calcolati come media dei consueti indici sintetici (in scala 0-10) di valutazione espressi per ciascuna “materia”⁸.
- l'incidenza percentuale dei costi per l'espletamento degli adempimenti amministrativi sul fatturato. Un dato, quello indicato dall'impresa a seguito di domanda diretta, che più che dell'effetto economico o “contabile” abbiamo visto essere piuttosto una buona *proxy* del “fastidio” con il quale tali adempimenti sono vissuti⁹.

⁸ Per la normativa statale: Autorizzazioni ambientali, Appalti, Autorizzazioni di pubblica sicurezza, Certificazione degli impianti, Fisco, Igiene e sicurezza degli alimenti, Lavoro, Previdenza, Sicurezza sul lavoro, Statistica; per quella regionale: Autorizzazioni attività/iscrizione in elenchi; Edilizia e urbanistica; Impianti di energia rinnovabile; Formazione e Lavoro; Igiene e sicurezza del lavoro; Incentivi (partecipazione a bandi) regionali e sostegno al credito.

⁹ La scelta di includere fra gli indicatori di misura del carico degli obblighi anche il valore, riportato dall'intervistatore in forma libera (ovvero senza il relativo controllo contabile), dell'incidenza dei costi sostenuti per far fronte a tali obblighi sul totale del fatturato dell'azienda è motivato è motivato dall'aver rilevato come tale dato molto dipenda dal “fastidio” avvertito dall'intervistato verso tali obblighi e dunque da un “umore” che talvolta prescinde dall'effettiva incidenza dei costi. Non è a tal proposito un caso che tale indicatore, da trattare dunque come un dato qualitativo più che quantitativo, sia correlato positivamente

Per i due indici, elaborati a partire da nuove domande del questionario e discretamente legati fra loro¹⁰ – spesso non è infatti immediato per l'intervistato distinguere con immediatezza la “provenienza”, nazionale o regionale, degli obblighi – si dispone del solo dato 2011. Ed è un dato che premia Puglia, Campania e Sicilia, in specie e nell'ordine nel caso degli adempimenti “regionali” e, risalendo la penisola, Umbria e Marche, Lombardia esclusa Milano e in parte anche il Veneto.

La percezione, nel triennio, di quanto i costi sostenuti, per personale interno o per affidamenti a consulenti esterni, gravino percentualmente sul fatturato dell'azienda descrive una situazione relativamente migliore in Piemonte, in tutta la Lombardia e nel Veneto. Su lato opposto, fra le generalmente più penalizzate regioni del Sud, Puglia e Sicilia fanno eccezione in positivo.

Almeno per alcune di queste regioni la maggiore tenuta potrebbe essere la conseguenza di effetti meno devastanti della crisi economica. Il dato, come avuto già modo di esporre, tende a crescere con la flessione del fatturato, ovvero con del denominatore dell'indice.

Anche il dato 2011 non si discosta molto da questo quadro, seppure porta in evidenza maggiori criticità nel quadrilatero già richiamato di Emilia, Toscana, Umbria e Marche. Le prime due forse quelle uscite peggio fra tutte dall'indagine di quest'anno.

Molti sono del resto i fattori che influenzano i dati sulla pesantezza degli obblighi e ne determinano l'instabilità, temporale e territoriale. Fra questi potremo considerare anche la tendenza ad evaderli e quindi ad auto-alleggerirli.

4.3. Il quadro della competitività regionale

Cercando di guardare “oltre” i singoli dati e dunque di non limitarsi ad una finalità meramente descrittiva, si profila la necessità di mirare a quella, più ambiziosa e pertanto più rischiosa, di una lettura trasversale delle informazioni raccolte che sia in grado di offrire: *dal lato dell'impresa* stru-

alla gravosità degli obblighi ed invece addirittura negativamente ai costi sostenuti per farvi fronte.

¹⁰ Il coefficiente di correlazione è in questo caso pari al 0,54.

menti concreti per capire il contesto nel quale sviluppa, o intende sviluppare, il proprio business; *dal lato della pubblica amministrazione*, la proposizione di modelli di riferimento al fine di fare *benchmarking* e di indicatori di performance per l'analisi dei risultati, ovvero di informazioni che siano di stimolo al miglioramento della qualità dei servizi, soprattutto (ma non solo) in una logica di semplificazione, perseguita attraverso all'innovazione amministrativa e tecnologica.

A questo proposito occorre in primis che la rappresentazione della mappa che ricostruiamo sia efficace e la sua lettura non dispersiva, cosa che richiede di sintetizzare le molte informazioni a disposizione in un ridotto set di indici specifici cui riconoscere una buona capacità esplicativa in relazione alle “assi portanti” del rapporto fra micro piccole imprese e pubblica amministrazione: quello della *qualità percepita* (dalle prime) dei servizi di cui fruiscono e quello di ciò che più volte abbiamo chiamato “onore da PA” e che qui può essere inteso come prezzo da pagare a fronte di tali servizi.

Un tale processo, già seguito nelle precedenti edizioni dell'indagine, richiede innanzitutto la costruzione, da un lato, di un indice sintetico di qualità e, dall'altro, di una stima del costo sopportato dalle imprese per far fronte all'espletamento degli obblighi amministrativi, ovvero di quella quota parte del costo complessivo della PA in capo a ciascuna impresa – in cui rientrano a ben vedere anche l'imposizione fiscale come anche molti altri costi nascosti prodotti dall'inefficienza del sistema¹¹ – che si può tentare di quantificare a partire dai dati dell'indagine.

Tali indici sintetici sono ottenuti come *mix* di un ampio *paniere di indicatori* nel quale sono stati inclusi quelli che assicuravano la massima significatività statistica al livello territoriale minimo considerato.

4.3.1. L'indice di qualità

Pur non coprendo da solo i molteplici aspetti del ben più ampio spettro della competitività, l'indice della qualità, già presentato lo scorso anno e qui ancora riportato ad una scala da zero a cento che consente di misurare

¹¹ Fra gli altri possono essere fatti rientrare in tali costi indiretti quelli derivati dall'inefficienza del sistema giudiziario per il recupero dei crediti dell'azienda di cui al “Rapporto 2009”, come anche quelli per i ritardati pagamenti della PA di cui ai Rapporti 2010 e 2011.

la distanza dall'ottimo (o "piena qualità") individuato dal valore massimo, ha una sua significatività per se stesso, in quanto evidenzia le aree (regioni o macroaree regionali) nelle quali le aziende possono fare business appoggiandosi ad una PA affidabile, ovvero in grado di assicurare loro la più alta "qualità del loro rapporto".

Ed è una "qualità", quella che qui si intende percepita o desiderata dal solo lato dell'impresa¹², che abbiamo già analizzato relativamente alle sue diverse dimensioni e alla quale si può dunque ora tentare di attribuire una misura sintetica procedendo ad una aggregazione ponderata delle sue componenti¹³.

Le operazioni descritte consentono peraltro di produrre, come step intermedio, indici sintetici specifici per le tre dimensioni della qualità già scandagliate, ovvero:

- per l'*efficienza ed efficacia dei servizi* erogati dalla PA ("efficienza");
- per il "*dinamismo*" della PA;
- per quella gravosità o pesantezza degli obblighi che, avendo riorientato la scala dei valori, ridefiniremo dunque in positivo come "*semplificata e leggerezza del "carico amministrativo"*".

I valori ottenuti per i tre indici specifici e per l'indice generale di *qualità* (del rapporto MPI-PA) è riportato nel prospetto cui fa seguito uno analogo che riporta, per una maggiore percezione di sintesi, la posizione occupata in graduatoria (*ranking*) dalle aree minime considerate dall'indagine.

¹² Cfr. Nota metodologica per quanto in particolare attiene i parametri di valutazione della *customer satisfaction*.

¹³ Il procedimento di calcolo richiede che, per essere inseriti nel paniere ed all'interno dello stesso correttamente soppesati, gli indici già presentati siano sottoposti ad una parziale rielaborazione. È infatti necessario che tutti siano orientati secondo una stessa scala "crescente" (ovvero che esprima l'ottimo in corrispondenza del suo valore massimo) e che siano "normalizzati" in modo che si corrette calcolarne una loro media ponderata. Ciascuno degli indicatori di cui al paragrafo precedente, così preventivamente "trattato", concorrerà infatti alla formazione dell'indice sintetico di "qualità" in proporzione ad un diverso peso attribuitogli sulla base di valutazioni che, per quanto validate da alcuni riscontri "statistici", sono pur sempre da ritenere inevitabilmente arbitrarie in quanto prodotte da libere decisioni del ricercatore. Per i criteri adottati ed i pesi specifici assegnati ad ogni indicatore si rimanda ancora alla nota metodologica.

Tab. 4.5 – Indice di qualità e sue articolazioni (scala 0-100)

	Indice di efficienza	Indice dinamicità	Indice “leggerezza/ semplicità” del carico amm.	Indice qualità rapporto MPI-PA
Trentino/Friuli-V.G.	50,9	52,4	31,7	48,4
Veneto	50,6	51,2	37,2	47,8
Emilia-Romagna	47,5	51,8	34,3	46,5
Piemonte/V. d'Aosta	49,8	53,1	35,9	48,8
prov. di Milano	47,7	53,6	35,7	48,2
Resto Lombardia	47,9	51,8	40,3	47,3
Totale Lombardia	47,8	52,4	38,2	47,5
Liguria	48,4	53,5	35,5	48,4
Toscana	48,6	51,0	32,6	46,3
Umbria/Marche	47,3	52,2	38,0	47,2
Lazio	43,8	52,9	27,3	44,8
Altre Sud-isole	47,1	52,2	31,8	46,3
Campania	42,8	52,6	32,9	44,7
Puglia	44,0	50,5	43,2	44,8
Sicilia	43,4	51,9	38,0	45,1
<i>Nord Est</i>	47,4	51,5	34,3	46,3
<i>Nord Ovest</i>	48,1	52,8	37,5	47,9
<i>Centro</i>	45,9	51,5	31,8	45,3
<i>Sud e Isole</i>	44,6	52,3	34,5	45,5
<i>Italia</i>	47,1	52,3	35,1	46,8

Tab. 4.6 – Indice di qualità e sue articolazioni: ranking (posizione in graduatoria delle zonizzazioni minime considerate)

	Indice di efficienza	Indice dinamicità	Indice “leggerezza/ semplicità” del carico amm.	Indice qualità rapporto MPI-PA
Trentino/Friuli-V.G.	1	6	13	3
Veneto	2	12	5	5
Emilia-Romagna	8	10	9	8
Piemonte/V. d’Aosta	3	3	6	1
prov. di Milano	7	1	7	4
Resto Lombardia	6	11	2	6
Liguria	5	2	8	2
Toscana	4	13	11	10
Umbria/Marche	9	7	4	7
Lazio	12	4	14	12
Altre Sud-Isole	10	8	12	9
Campania	14	5	10	14
Puglia	11	14	1	13
Sicilia	13	9	3	11

Le tre “dimensioni” mostrano fra loro una relativa indipendenza, ovvero esprimono un *sentire* che può mutare in base al particolare angolo visuale attraverso il quale si giudica la PA e dunque ai diversi aspetti che compongono il suo rapporto con l’impresa.

Guardano agli indici sintetici specifici, quello dell’“efficienza” è chiaramente più ancorato ad una stretta e tradizionale logica geografica: quella che vuole performance migliori al Nord e un loro progressivo peggioramento man mano che si percorre la penisola verso Sud.

Eccellono in questo caso in particolare le regioni del “Triveneto” e a seguire, il Piemonte e, leader al Centro, la Toscana.

Altra cosa è il dinamismo che le imprese accreditano alla PA. Le gerarchie qui cambiano e si spostano a premiare piuttosto il Nord Ovest (Liguria e provincia di Milano) e, più trasversalmente, Trentino-Friuli, Lazio e Campania. Ma, come si è ricordato, è una valutazione che molto dipende da quanto le aspettative delle imprese siano state soddisfatte e tali aspettative possono essere fisiologicamente maggiori in nelle aree più avanzate del Paese. Anche la “pesantezza degli oneri” produce una mappa un po’ disor-

dinata. Qui si distinguono Puglia e Sicilia e la Lombardia esclusa Milano sul lato opposto, passando per Veneto e Marche-Umbria.

Si è detto della possibilità che una intensa produzione normativa di tutela di diritti e sicurezza del lavoro possa avere penalizzato regioni come Toscana ed Emilia-Romagna spesso assimilate fra loro. Ma, detto questo, l'indice di qualità che sintetizza e ricompone insieme queste diverse situazioni, torna a proporre una PA ancora fortemente connotata da un migliore funzionamento al Nord, con Piemonte e Liguria da un lato e Trentino-Friuli dall'altro in testa. Mentre più indietro resta il Centro – dove la sola coppia Umbria-Marche supera in qualità una regione del Settentrione (l'Emilia) ed ancor più un Sud ove relativamente meglio si colloca l'insieme delle regioni più piccole.

4.3.2. *Il costo della qualità*

Una volta fornita la misura della “qualità” resta evidentemente da stimare il prezzo che le aziende sono chiamate a pagare per fruirne. Ovvero quale sia quel valore di scambio fra i servizi che ricevono e gli obblighi che devono assolvere.

In altre parole, mentre l'indice della qualità potrebbe essere inteso come un misuratore del livello di efficacia della PA, esso è carente dal lato dell'efficienza. Proseguendo dunque nel processo *step by step* che ci conduce a ricomporre una mappa della competitività, è necessario a questo punto quantificare, per ognuna delle nostre aree elementari, il costo medio sostenuto dall'impresa per far fronte agli obblighi amministrativi desumendolo, come già in altra parte, dai dati a nostra disposizione circa il personale interno impiegato e il ricorso a consulenze esterne.

Per far questo, siamo partiti assumendo – sempre, per una maggiore stabilità, con riferimento al dato medio rilevato nell'ultimo triennio – un costo medio aziendale per giornata/uomo di 250 euro che abbiamo diversificato su scala territoriale applicando a tale valore medio un coefficiente variabile in virtù della differenziazione della retribuzione lorda (retribuzione netta + oneri sociali) osservata nei nostri diversi ambiti di analisi (regioni o aggregazioni di regioni). Sommando il valore così ottenuto a quello dei costi delle consulenze dichiarati dalle imprese intervistate, che già risentono della *sperquazione territoriale*, si è ottenuta la stima desiderata espressa in valori monetari. In parallelo si è ritenuto utile riportare tale indice anche in valore “reale” depurandolo (o deflazionandolo) dagli effetti degli squilibri

retributivi di cui sopra ed ottenendo così un dato puro in grado di esprimere la quantità risorse impiegate¹⁴ prescindendo dal suo valore monetario realizzato su scala territoriale¹⁵.

I valori del costo sono riassunti, insieme al relativo ranking, nella tabella che segue. Le discrepanze osservate fra le due serie misurano l'influenza dei differenziali di retribuzione del personale nelle diverse aree (negativa quanto più il valore monetario è maggiore di quello reale).

Tab. 4.7 – I costi medi aziendali per l'espletamento degli obblighi amministrativi

	Costi sostenuti per l'espletamento degli obblighi amministrativi (monetari)		Costi al netto dei differenziali di retribuzione (reali)	
	€	ranking	€	ranking
Trentino/Friuli-V.G.	13.111	6	12.909	8
Veneto	10.803	14	10.992	14
Emilia-Romagna	13.014	8	13.262	5
Piemonte/V. d'Aosta	13.868	2	14.123	2
prov. di Milano	15.339	1	14.423	1
Resto Lombardia	13.773	3	13.168	7
Totale Lombardia	14.478	...	13.737	...
Liguria	13.725	4	13.894	3
Toscana	12.846	9	13.254	6
Umbria/Marche	11.840	11	12.601	9
Lazio	13.091	7	12.358	10
Altre Sud-Isole	11.326	12	12.105	12
Campania	13.393	5	13.626	4
Puglia	10.993	13	11.709	13
Sicilia	11.935	10	12.180	11
<i>Nord Est</i>	12.949	...	13.099	...
<i>Nord Ovest</i>	14.392	...	13.972	...
<i>Centro</i>	13.198	...	13.000	...
<i>Sud e Isole</i>	12.049	...	12.571	...
<i>Italia</i>	13.314	...	13.314	...

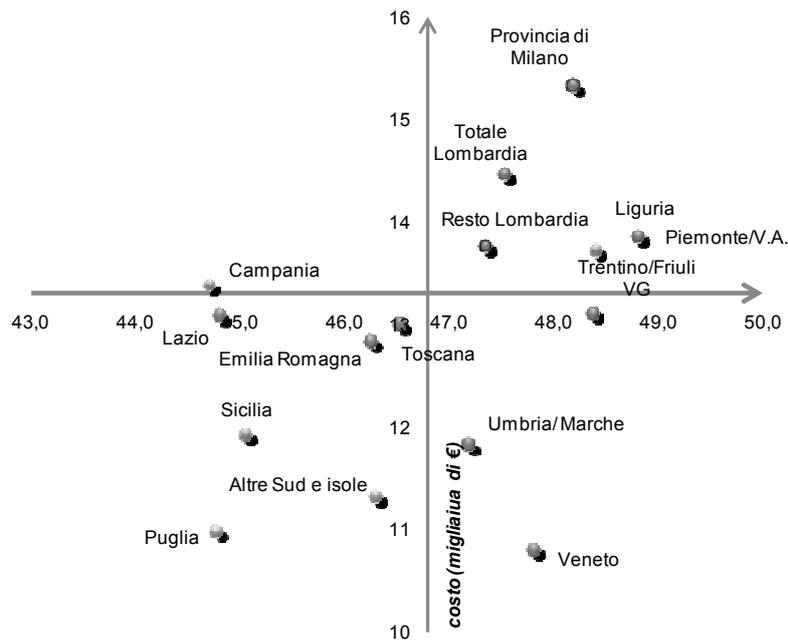
¹⁴ L'indice può essere nel caso espresso anche in giornate/uomo dividendo il valore ottenuto per i 250 euro medi giornalieri così assumendo l'ipotesi, altrettanto arbitraria, che il costo di personale interno ed esterno (consulenti) si equivalga.

¹⁵ Per la procedura di calcolo si veda ancora la nota metodologica.

Si rileva, ancorché molto più indebolita rispetto alle precedenti indagini, una certa “assonanza” fra la distribuzione territoriale dei costi e l’indice di qualità¹⁶. Ciò che ci suggerisce la conclusione attesa, ma non scontata, che al crescere della qualità cresce anche il prezzo di scambio per ottenerla.

Il tipico “scatter” può venire in aiuto per dare immediata evidenza di tale relazione. Ascisse ed ordinate si incontrano in corrispondenza del valore nazionale, in modo da dare contezza della posizione delle singole Regioni rispetto alla media Paese. Nel quadrante superiore destro sono comprese le regioni con elevata qualità e corrispondente elevato costo e, di contro, in quello inferiore sinistro le regioni con bassa qualità ma a basso costo. I due quadranti comprendono la grande maggioranza delle regioni, che dunque rispettano la legge generale di dipendenza inversa qualità/costo. Fanno eccezione, positiva, le sole Umbria e Marche e soprattutto il Veneto, che associano ad una qualità elevata della PA anche un costo per ottenerli relativamente più contenuto.

Fig. 4.1 – Lo “scacchiere” della qualità e del costo*



(*) gli assi si intersecano in corrispondenza dei valori medi “Italia”

¹⁶ Il coefficiente di correlazione fra l’indice di qualità e il “costo reale” (o impiego di risorse) è pari a 0,22 contro lo 0,65 dell’anno precedente.

4.3.3. La mappa della competitività

Avendo così introdotto il tema del costo, è possibile adesso ricavare il “costo per unità di qualità” (C/Q), ovvero la stima del *prezzo* della qualità in ciascuna area. Esso può essere calcolato vuoi in relazione al valore “monetario”, o agli “euro correnti”, che a quello “reale”, più consono ad essere rapportato alla quantità di risorse umane impiegate di cui si può considerare una stima espressa in *valuta*.

Tab. 4.8 – Qualità e costi per unità di qualità

	Indice qualità		Costo “monetario” per unità di qualità (C/Q)		Costo “reale” per unità di qualità (C/Q)	
		<i>ranking</i>	<i>euro</i>	<i>ranking</i>	<i>euro</i>	<i>ranking</i>
Trentino/Friuli-V.G.	48,4	3	274	9	270	9
Veneto	47,8	5	224	14	228	14
Emilia-Romagna	46,5	8	279	7	284	6
Piemonte/V. d'Aosta	48,8	1	287	6	292	3
prov. di Milano	48,2	4	322	1	303	2
Resto Lombardia	47,3	6	287	4	275	8
Totale Lombardia	47,5	...	303	...	288	...
Liguria	48,4	2	287	5	290	4
Toscana	46,3	10	276	8	285	5
Umbria/Marche	47,2	7	250	11	266	11
Lazio	44,8	12	297	3	280	7
Altre Sud-Isole	46,3	9	246	12	263	12
Campania	44,7	14	300	2	305	1
Puglia	44,8	13	237	13	253	13
Sicilia	45,1	11	262	10	267	10
<i>Nord Est</i>	46,3	...	284	...	284	...
<i>Nord Ovest</i>	47,9	...	279	...	282	...
<i>Centro</i>	45,3	...	301	...	292	...
<i>Sud e Isole</i>	45,5	...	291	...	287	...
<i>Italia</i>	46,8	...	264	...	276	...

Il prospetto di cui sopra può essere già considerato un quadro di riepilogo di quella parte di *competitività del territorio* sulla quale la pubblica am-

ministrazione, attraverso il proprio operato e la propria capacità di creare un *ambiente di benessere* per le imprese, è in grado di incidere.

L'individuazione della migliore situazione all'interno di tale quadro dipenderà da un lato dal valore e dall'importanza che l'impresa intende accordare alla qualità del proprio rapporto con la PA e, dall'altro, dal peso che è disposta a sopportare per ottenerla. Il quale ultimo può dipendere a ben vedere non tanto dal prezzo che è disposta a pagare ma piuttosto da quanto questo incide sulla propria attività (ovvero anche dalla disponibilità delle sue risorse).

4.3.4. *La qualità nel mercato della PA*

Riproponendo l'approccio metodologico seguito per la ricostruzione della mappa della qualità e la stima degli indici sintetici, merita un approfondimento specifico la *funzionalità del mercato dei contratti pubblici percepita dalle imprese che vi partecipano*.

L'importanza del tema non sta tanto nel numero delle imprese coinvolte – come abbiamo visto appena tre su dieci di quelle intervistate – quanto nel fatto che, a ben vedere, per la sua particolare natura *il rapporto fra committente (pubblico) ed aggiudicatario/affidatario (privato) è quello che più direttamente mette a confronto imprese e PA, obbligandole a relazionarsi fra loro come vere controparti*.

Ancor più in questo caso è d'obbligo premettere che, nonostante uno specifico sovracampionamento previsto dall'indagine voluto proprio al fine di rafforzare l'affidabilità statistica nazionale dei risultati¹⁷ ma che poco è servita a implementare la significatività di un dato regionale indebolito dalla bassa incidenza delle imprese interessate, i risultati che si espongono sono da ritenere affetti da un errore campionario piuttosto ampio.

Tali limiti non hanno impedito di ricostruire una realtà che, come vedremo, non è tuttavia così avulsa da quella ricostruita nei paragrafi precedenti attraverso gli indicatori sui rapporti più generali fra impresa e PA. A conferma del fatto che non si tratta di un mondo a parte ma che anzi la qualità della relazione che si instaura fra azienda e committente ha pieno diritto

¹⁷ Cfr. Nota metodologica. Il sovra campionamento ha riguardato in particolare il numero di imprese che risultavano aggiudicatarie o affidatarie di beni, lavori o servizi.

di cittadinanza nel più ampio novero della qualità complessiva delle interrelazioni fra le due parti.

Dal set di informazioni raccolte sulla partecipazione (o non partecipazione) al mercato della PA, sono stati costruiti tre indicatori su base regionale. Essi sono in particolare:

- il numero medio di giorni di ritardo dei pagamenti osservato per ciascuna regione o aggregazione delle stesse;
- la valutazione media della “pesantezza”, secondo il consueto indice in scala 0-10, dei diversi adempimenti cui le imprese sono soggette per partecipare alle gare pubbliche¹⁸;
- le difficoltà di ingresso nel mercato della PA.

Queste ultime sono calcolate attraverso un “coefficiente di sbarramento” determinato dalla percentuale di imprese che non partecipano al mercato della PA per sfiducia nel sistema (costi elevati, complessità procedure, ritardi pagamenti, altri motivi di sfiducia) sul totale dell’“offerta potenziale” alla PA, totale costituito dall’insieme delle imprese che partecipano o che sarebbero comunque interessate a partecipare.

In considerazione della disponibilità del dato dell’indagine 2010, il primo e il terzo indice sono calcolati con riferimento alla media del biennio.

Nella tabella che segue e che riporta i valori degli indici si deve tenere conto del fatto che tutti sono orientati in senso inverso rispetto all’“ottimo”. Ovvero che a valore più elevato corrisponde una situazione peggiore.

¹⁸ Si tratta in particolare di: predisposizione della documentazione per la procedura in economia (cottimo, gara informale, 5 inviti); attestazione requisiti di ordine generale; documentazione per lavori pubblici di importo inferiore ai 150.000 euro; ottenimento certificazione SOA (escluso il corrispettivo da versare alle SOA); attestazione requisiti economico-finanziari; attestazione requisiti tecnico-professionali; dichiarazione avvalimento requisiti; garanzia a corredo dell’offerta; presentazione della documentazione richiesta.

Tab. 4.9 – Indice di qualità del mercato della PA

	Ritardo medio pagamenti* (gg)	Difficoltà di accesso al mercato PA* (ind. 0-100)	Pesantezza adempimenti per la partecipazione alle gare* (ind. 0-10)	Indice sintetico (0-100)
Trentino/Friuli-V.G.	132,5	11,8	8,0	52,8
Veneto	170,4	14,7	4,8	58,6
Emilia-Romagna	152,4	15,5	7,1	52,9
Piemonte/V. d'Aosta	144,7	16,1	5,1	59,8
prov. di Milano	162,2	19,7	6,5	52,6
Resto Lombardia	140,8	15,7	5,8	58,1
Totale Lombardia	150,3	15,4	6,1	56,3
Liguria	102,0	9,7	5,1	66,0
Toscana	142,1	18,7	6,7	54,2
Umbria/Marche	178,5	27,0	7,1	46,7
Lazio	172,8	24,4	6,7	49,5
Altre Sud-Isole	148,1	14,3	6,0	57,0
Campania	239,0	21,6	5,6	47,0
Puglia	175,4	10,6	6,6	53,6
Sicilia	143,2	24,5	7,6	49,5
<i>Nord Est</i>	162,2	17,5	6,0	54,9
<i>Nord Ovest</i>	155,1	14,5	5,7	57,2
<i>Centro</i>	141,9	15,5	5,6	58,9
<i>Sud e Isole</i>	179,7	20,8	6,7	49,8
<i>Italia</i>	185,1	16,4	6,2	52,2

Non così invece per l'*indice sintetico*, costruito secondo la metodologia già descritta della media ponderata degli indici, previa loro normalizzazione, e riportato ad una scala “positiva” su base centesimale. In questo caso dunque a valore più elevato corrisponde la migliore condizione.

Analogamente orientati in senso positivo sono i “*ranking*” della tabella successiva. In questo caso il “primo posto” sarà per ogni indicatore assegnato alla regione più “virtuosa”.

Tab. 4.10 – Indice di qualità e sue articolazioni: ranking (posizione in graduatoria delle zonizzazioni minime considerate)

	Ritardo medio pagamenti	Difficoltà di accesso al mercato PA	Pesantezza adempimenti per la partecipazione alle gare	Indice sintetico (0-100)
Trentino/Friuli-V.G.	2	3	14	9
Veneto	10	5	1	3
Emilia-Romagna	8	6	11	8
Piemonte/V. d'Aosta	6	8	2	2
prov. di Milano	9	10	7	10
Resto Lombardia	3	7	5	4
Liguria	1	1	3	1
Toscana	4	9	10	6
Umbria/Marche	13	14	12	14
Lazio	11	12	9	11
Altre Sud-Isole	7	4	6	5
Campania	14	11	4	13
Puglia	12	2	8	7
Sicilia	5	13	13	12

L'efficacia del mercato su base territoriale emerge da questa ricostruzione in maniera alquanto variegata e in qualche modo anche contraddittoria. Si vedano infatti casi come quello del Veneto che ad una situazione assolutamente penalizzante sul fronte del rispetto dei tempi di pagamento, oppone una ottima posizione nella snellezza delle procedure di gara. O come tale situazione sia quasi perfettamente ribaltata in Toscana.

È questo conseguenza del fatto che gli indicatori sono esplicativi di aree di azione e di intervento non necessariamente legate fra di loro. L'aver provveduto a meccanismi di semplificazione in fase di partecipazione alle gare, poco o niente contribuisce evidentemente sulla capacità della PA di rispettare le scadenze di pagamento.

La mappa complessiva porta in primo piano le migliori condizioni di mercato in Liguria, regione seguita da quattro altre aree del Nord (Piemonte, Veneto e Lombardia esclusa Milano che si colloca invece con un certo ritardo). Toscana e Puglia (quest'ultima insieme al raggruppamento di regioni minori) guidano le rispettive macroaree anche per la maggiore "fiducia" che le imprese riconoscono qui al sistema delle gare pubbliche, visto come più aperto alle imprese che vogliono entrarvi (situazione che ha ancora l'ottimo in Liguria).

NOTA METODOLOGICA

Premessa

L'impostazione metodologica di questa sesta edizione dell'indagine si incardina sull'impianto, già collaudato, delle precedenti, ricalcando in particolare quella del biennio precedente per quanto attiene il disegno campionario, modificato a partire dal 2009 per garantire una maggiore significatività dei risultati a livello territoriale e oggi parzialmente rivisto:

- per accogliere un “sovracampionamento” per la regione Veneto, che si associa dunque alla provincia di Milano e alla Lombardia intera come focus di approfondimento territoriale;
- per integrare e rafforzare anche il gruppo di imprese rispondenti che risultano coinvolte, come aggiudicatarie o affidatarie, nel mercato della PA e dunque per offrire basi statistiche più solide all'analisi di un tema strategico nell'analisi dei rapporti fra micro-piccole imprese e PA.

Per il resto la descrizione delle linee metodologiche generali verrà qui proposta in forma più agile rispetto ai passati Rapporti ai quali si può più utilmente rimandare per economia di spazio.

Quanto all'articolazione, come di consueto questa “nota” prenderà le mosse da una esposizione delle linee fondamentali del progetto, delle sue finalità e dei suoi obiettivi con alcuni cenni alla tecnica e all'efficacia, in generale e per il caso specifico, della cosiddetta “*customer satisfaction*”, per poi proseguire con la descrizione della progettazione ed esecuzione dell'indagine field, condotta quest'anno nel periodo 1° maggio-31 luglio, delle tecniche di elaborazione dei dati e di costruzione degli indici “originali”.

La definizione e la messa a punto delle tecniche di indagine, l'organizzazione della rilevazione e la realizzazione delle interviste, oltre all'elaborazione dei dati, è stata ancora curata dal Centro Statistica Aziendale Srl di Firenze, partner tecnico partner di Promo P.A. Fondazione.

Il progetto di indagine: finalità, obiettivi e contenuti

La valutazione, attraverso gli strumenti tipici della “*customer satisfaction analysis*”¹, della qualità percepita dall'utenza² impresa anche in rela-

¹ L'obiettivo fondamentale delle misure di *customer satisfaction* è migliorare la sintonia tra fornitore e fruitore di un prodotto/servizio, attraverso l'audit del feedback del cliente.

In generale scopo della *customer satisfaction* è misurare e collocare la qualità rispetto a quattro “assi” (prevista o desiderata; progettata, prestata e percepita), l'approccio della nostra indagine, più particolare rispetto alla metodologia tradizionale già assai praticata da parte della PA, non prevede una proiezione della normale attività di controllo dei propri risultati da parte dell'Ente pubblico e non prevede pertanto di acquisire informazioni proprie di quest'ultimo per la misurazione della qualità progettata e su quella prestata. Qui infatti ciò che è oggetto di interesse è il rapporto tra pubblica amministrazione ed utente investigato dal solo lato dell'impresa. Ciò che impone di concentrarsi sul livello della qualità prevista (che facciamo coincidere con quella desiderata) e della qualità percepita allo scopo principale di evidenziare quell'eventuale scostamento (gap) fra le due grandezze interpretabile come livello di “non qualità”.

A differenza di quanto di solito avviene per le indagini di *customer* inoltre, non si valuta qui la performance di una sola amministrazione ma piuttosto quella dell'intero “sistema”, inteso dunque come corpo unico, ancorché diversificato per tipologia di Ente. In questo senso un obiettivo implicito della ricerca è anche quello di fornire “valori medi” di contesto a cui ciascuna amministrazione potrà fare utile riferimento per un raffronto con i risultati di proprie indagini specifiche orientate a misurare l'ampiezza della forbice tra i “desiderata” e la realtà percepita in relazione a propri servizi.

² I parametri di valutazione della *customer satisfaction* sono appunto nell'ordine:

- la qualità prevista: ove il riferimento è il cliente e l'obiettivo primario è individuare che cosa egli desidera, quali sono i bisogni impliciti, espliciti e latenti, gli elementi di valutazione e di giudizio sulla qualità del servizio;
- la qualità progettata: ove il riferimento si sposta all'interno dell'amministrazione e l'obiettivo è di individuare che cosa vuole dare al cittadino o all'Impresa e come e che, nel caso specifico della PA comprende anche la “qualità promessa” attraverso gli impegni più o meno impliciti o formali che l'Ente assume nei confronti della propria comunità di riferimento;
- la qualità prestata: che guarda ancora all'interno dell'Ente con la finalità principale di verificare che cosa l'amministrazione eroga realmente, in rapporto agli standard definiti;
- la qualità percepita: ove il riferimento è di nuovo l'utente, le sue percezioni, e valutazioni sul servizio ricevuto, il suo grado di soddisfazione a livello globale e di ogni fattore di qualità o singolo elemento del sistema di erogazione. Questo momento completa la valutazione della qualità prestata con il riscontro degli elementi del servizio non standardizzabili e di difficile valutazione interna.

zione alle aspettative e ai fabbisogni della stessa, rappresenta un elemento conoscitivo imprescindibile se si intende superare l'impostazione tradizionale di un rapporto fra soggetti contrapposti (nel nostro caso PA e soggetti destinatari dei servizi) e di orientare invece le strategie nella direzione dell'erogazione di servizi personalizzati rispetto al profilo dell'utente, dell'introduzione di nuovi servizi in anticipazione dell'emergere di una domanda ancora non espressa e, infine, della partecipazione degli utenti al processo decisionale strategico che porta alla produzione dei servizi.

In questo contesto l'obiettivo primario proposto è quello di "*misurare la temperatura*" attraverso un sistema di indicatori che costituiscano un "*cruscotto di governo*" della relazione tra imprese e pubblica amministrazione e che siano in grado di ricostruire come dal lato del sistema imprenditoriale si percepisca la qualità del proprio rapporto con la pubblica amministrazione; quanto tale "legame" sia intenso e gradito anche relativamente a singoli aspetti; se risponda alle attese e con quale fiducia ci si approcci per l'avvenire.

Come per le precedenti edizioni, allo schema di base del questionario mantenuto inalterato per garantire la comparabilità temporale ed assicurare l'arricchimento delle serie storiche utili all'analisi delle dinamiche evolutive, si sono aggiunte alcune sezioni e relativi *item* dedicate ad approfondimenti tematici individuati fra quelli di particolare attualità ed interesse.

Quelli di quest'anno hanno riguardato la valutazione della complessità ed onerosità degli obblighi amministrativi in relazione ad una griglia più puntuale che suddivideva gli adempimenti in base all'area (ambiente, appalti, fisco, lavoro, sicurezza ecc.) ed alla fonte normativa, regionale o nazionale. Fra questi una sezione apposita è stata dedicata agli adempimenti delle aziende ai fini della partecipazione alle gare pubbliche che rientra più in generale nella maggiore attenzione prestata quest'anno dall'indagine al mercato dei contratti pubblici.

Fra le altre novità una valutazione (di conoscenza ed importanza) di interventi di semplificazione come l'introduzione della SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività), innovazioni in materia di sportello unico e di gestione amministrativa del personale (Libro unico del lavoro) per finire con le misure in tema di edilizia libera.

È stata inoltre rivista l'impostazione degli item dedicati alla soddisfazione del contatto con gli uffici pubblici per tipologia di Ente.

Le tecniche di costruzione degli indicatori

Gli indicatori statistici relativi alla misurazione della soddisfazione dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione locale sono stati costruiti facendo riferimento alla tecnica della valutazione della soddisfazione ponderata. Con questa metodologia si pongono domande del tipo: “Quanto è importante?” e “quanto è soddisfatto relativamente a?”³. Essa è stata proposta con riferimento ad una ampia serie di aspetti specifici legati alle modalità generali di erogazione dei servizi, raggruppati in aree tematiche (facilità e accesso contatto, capacità di risposta, affidabilità ecc.⁴) al fine di porre a confronto e misurare la distanza, appunto, fra il livello di importanza attribuito a ciascun item e il livello di gradimento dello stesso.

Si è inoltre prevista una specifica domanda unica sulla soddisfazione complessiva (importanza e soddisfazione) dell’operato della PAL nei confronti dell’impresa. Il “voto” di soddisfazione generale, richiesto dopo aver raccolto quello sui singoli item e dunque aver stimolato una riflessione sui singoli parametri della qualità, risulta utile anche al fine di porre in correlazione, attraverso il punteggio conseguito, ciascuna “dimensione” della qualità con la soddisfazione (qualità) complessiva.

Essendo stato richiesto all’intervistato un giudizio sia sull’importanza che sulla soddisfazione di ogni singolo fattore, è stato altresì possibile procedere al calcolo della media ponderata della soddisfazione indicata per ciascun fattore assumendo come peso l’importanza attribuita ad ognuno di essi. Si tratta evidentemente di un indice sintetico alternativo, e insieme di controllo, rispetto alla valutazione complessiva espressa dall’intervistato attraverso la domanda specifica.

Oltre a misurare la soddisfazione degli utenti in modo puntuale, ovvero così come percepita al momento della rilevazione, si è adottato come ulteriore livello di analisi quello cosiddetto “diacronico”, che consente da un lato di operare un confronto con il passato e misurare pertanto il cambiamento della percezione della qualità (termometro del cambiamento), e dall’altro di misurare le attese di miglioramento per un futuro più o meno

³ La valutazione da parte dell’intervistato avviene proponendo una scala di punteggi variabile da 1 a 5 e corrispondente a modalità standard (es. per niente, poco, abbastanza, molto, moltissimo).

⁴ Cfr. questionario allegato.

prossimo. Vale la pena sottolineare che in quest'ultimo caso non ci si riferisce al livello di qualità desiderato per il futuro, quanto invece a quale capacità di riuscire a migliorarsi si è disposti a riconoscere alla PA.

Tecniche identiche o simili a quelle appena esposte sono state adottate anche per costruire indicatori in relazione ad altri temi comunque afferenti le performance della PA, come ad esempio nel caso dell'efficacia degli interventi anti-crisi o dello sviluppo dell'e-government.

Il Piano operativo e la metodologia di indagine

Date le finalità, gli obiettivi, l'ambito e le tecniche di indagine, la fase della progettazione è completata dalla definizione *ex ante* delle linee metodologiche.

Di seguito si descrivono le scelte relative alle fasi dell'impostazione, dell'esecuzione e dell'elaborazione dei dati, utili ad una quanto più corretta lettura e interpretazione del prodotto finale. Fatte salve quelle relative a procedimenti particolari di cui è d'obbligo dare conto, si tralascia invece per economia di spazio la descrizione puntuale di quelle tecniche statistiche (modalità di controllo di qualità dei dati e per la riduzione dell'errore campionario ecc.) la cui applicazione garantisce circa la qualità dell'indagine ma poco aggiunge alla comprensione dei risultati. Per tali tecniche si rimanda pertanto alla letteratura scientifica di riferimento.

Il disegno campionario

La Popolazione sotto inferenza e i domini di studio

L'indagine, come già le precedenti, è riferita ai tre seguenti "domini" di studio.

Dominio "ambito territoriale": l'ambito di osservazione copre l'intero territorio nazionale e prevede una articolazione territoriale che, oltre alle consuete macro-aree (Nord Est, Nord Ovest, Centro e Sud-Isole) fa riferimento anche alle regioni: considerate singolarmente laddove in grado da sole, per dimensione economica, di garantire circa l'affidabilità dei risultati, o, altrimenti, fra loro accorpate. Anche per questo quinto Rapporto si è

inoltre mantenuto, grazie al consueto sovracampionamento, un “caso di studio” dedicato ad una maglia territoriale più ristretta quale quella della Provincia di Milano.

Dominio “classe dimensionale”: l’estrema varietà delle realtà imprenditoriali e, conseguentemente, delle modalità con le quali queste si rapportano alla “PAL”, ha consigliato, sin dalla prima edizione della ricerca, di assumere una “popolazione sotto inferenza⁵” quanto più omogenea e quindi di limitare l’indagine al segmento specifico delle micro e piccole imprese, identificato, secondo standard comuni coincidenti con quelli europei, come l’insieme di quelle con un numero di addetti inferiore a 50. Si tratta di una decisione che tiene conto anche del fatto che le imprese più grandi, caratterizzate da una organizzazione articolata e complessa, oltre che numericamente residuali rispetto all’universo del mondo imprenditoriale, hanno con la pubblica amministrazione un rapporto al tempo stesso più differito (anche in quanto spesso delegato a consulenti specializzati) e più consolidato (uffici amministrativi con competenze specifiche).

Dominio “macrosettore di attività”: l’esigenza naturale di una analisi differenziata anche sotto il profilo settoriale, ha portato a considerare il terzo dominio di studio, rappresentato come insieme della consueta ripartizione dell’attività dell’impresa in industriale, commerciale e di servizi.

La popolazione obiettivo

Definita la popolazione sotto inferenza come l’insieme delle imprese fino a 50 addetti, si è provveduto ad escludere dallo stesso: le imprese individuali; quelle senza o con un solo addetto e le imprese industriali con soli due addetti.

L’esclusione di tali gruppi di unità dalla popolazione sotto inferenza ha portato così a definire la cosiddetta “popolazione obiettivo”. Analogamente alle precedenti indagini, l’esclusione è motivata dalla necessità di interloquire, per la specificità dei temi proposti, con imprese che vantassero una pur minima struttura organizzativa interna.

⁵ Per *popolazione sotto inferenza* si intende l’insieme degli individui che sono oggetto di studio, in un intervallo di tempo ben definito, per *popolazione obiettivo* o *target population* si intende invece l’insieme degli individui, di ampiezza finita, scopo dello studio. Della *popolazione obiettivo* possono non far parte, anche per esigenze organizzative ed operative, alcuni gruppi di unità appartenenti alla *popolazione sotto inferenza*.

La numerosità di tale “popolazione obiettivo”, assumendo a riferimento i risultati dell’VIII° Censimento dell’Industria e dei Servizi, benché relativi al 2001 ancora quelli più affidabili anche al fine di determinare la consistenza dei diversi strati di campionamento, ammonta a 907.592 imprese sulle circa 4.200.000 totali con sede nel nostro Paese. L’impossibilità di fare riferimento a stime più aggiornate circa la dimensione dell’universo rappresenta evidentemente un limite tanto più in un momento in cui conoscere l’effettivo numero di imprese che hanno “resistito” alla crisi rappresenta non solo un dato cui rapportare le nostre stime ma una informazione utile ad una più corretta analisi e valutazione dei fenomeni osservati.

La tecnica di campionamento

Al fine di assicurare la scelta di un campione che riproducesse l’universo nelle sue principali direzioni caratteristiche, si è provveduto ad una stratificazione delle unità della popolazione sulla base dell’incrocio delle tre variabili: localizzazione dell’impresa (per regione o accorpamento di regioni), dimensione d’impresa (misurata in classi di addetti) e macrosettore economico di appartenenza (industria, commercio e servizi).

Il disegno di campionamento prevede dunque la stratificazione della popolazione rispetto alle variabili sopra indicate⁶.

L’allocazione delle unità campionarie all’interno di ciascuno strato è stata realizzata imponendo una precisione confrontabile nelle modalità di ciascuna tipologia degli ambiti di stima.

In particolare, relativamente al *dominio “Ambito territoriale”*, sono state considerate le regioni italiane classificate, in termini di significatività delle stime, in due grandi gruppi.

Il primo è composto dalle sei principali regioni italiane in termini di Pil e di aziende. Tale gruppo, che insieme raccoglie esattamente i due terzi (66,7%) dell’universo di interesse, è composto da Piemonte e Valle d’Aosta considerate insieme, Lombardia, Lazio, Veneto, Emilia-Romagna e Toscana. A ciascuno strato all’interno di tali regioni (individuato dai tre “assi”:

⁶ Tale disegno, rispetto al canonico campionamento casuale semplice, permette di aumentare l’efficienza delle stime e di ottenere stime negli ambiti di interesse definiti come strati ottenuti dall’incrocio delle ripartizioni geografiche (dettaglio territoriale), dei tre macrosettori di attività e delle classi dimensionali.

regione; classe dimensionale e settore) è stata assegnato un numero di unità campionarie tali da predeterminare valori di stima con un semintervallo di confidenza di ampiezza massima non superiore al 10%.

Tale “semintervallo” scende al 5,7% per Milano Provincia; al 9,4% per il resto della Lombardia ed al 4,9% per la Lombardia nel suo insieme nonché, da quest’anno, al 4,8% per il Veneto per effetto del già citato “sovra-campionamento”.

Il secondo gruppo raccoglie le restanti regioni: considerate singolarmente (Campania, Sicilia, Puglia e Liguria) laddove di dimensioni tali da garantire da sole, con un numero congruo di unità campionarie, un semintervallo di confidenza di ampiezza massima inferiore al 12%; fra loro aggregate per le restanti secondo una logica di contiguità geografica (Umbria/Marche; Friuli-V.G./Trentino-A.A., regioni restanti del sud) ed assegnando loro una numerosità campionaria tale da garantire valori analoghi del citato semintervallo di confidenza in modo da prevedere una significatività uniforme anche all’interno di questo secondo gruppo.

Il campione è stato programmato in modo da mantenere stime efficienti e confrontabili anche in relazione agli altri due *domini*, quello della “*classe di addetti*” e quello del “*macrosettore di attività*”: il semintervallo di confidenza previsto per valori di stima di massima variabilità (registrati su valori percentuali per proporzioni del 50%), è in questo caso contenuto rispettivamente nel 9% e nel 5% massimo.

L’attribuzione delle unità ai diversi strati individuati vuoi dalla classe di addetti che dal macrosettore di attività all’interno della stessa regione è avvenuta in modo proporzionale rispetto alla distribuzione osservata nella popolazione obiettivo.

La ripartizione delle unità campionarie, complessivamente programmate in numero di 1.672, relativamente ai tre domini e le stime puntuali osservate è riportata nel prospetto che segue.

Tab. 1 – Ripartizione delle unità campionarie relativamente ai tre domini e stime puntuali

Ambiti di stima	Dimensione		Stime puntuali osservate								
	universo	campione	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%
Italia	907.592	1.672	1,4%	1,9%	2,2%	2,3%	2,4%	2,3%	2,2%	1,9%	1,4%
Regioni (dominio1)											
Lombardia	191148	415	2,9%	3,8%	4,4%	4,7%	4,8%	4,7%	4,4%	3,8%	2,9%
-di cui: Milano	85416	280	3,4%	4,6%	5,3%	5,6%	5,7%	5,6%	5,3%	4,6%	3,4%
Lazio	72311	97	5,9%	7,8%	9,0%	9,6%	9,8%	9,6%	9,0%	7,8%	5,9%
Veneto	94376	400	2,9%	3,8%	4,4%	4,7%	4,8%	4,7%	4,4%	3,8%	2,9%
Emilia-Romagna	92613	97	5,9%	7,8%	9,0%	9,6%	9,8%	9,6%	9,0%	7,8%	5,9%
Piemonte+Valle d'Aosta	80488	98	5,8%	7,8%	8,9%	9,5%	9,7%	9,5%	8,9%	7,8%	5,8%
Toscana	80111	107	5,6%	7,5%	8,5%	9,1%	9,3%	9,1%	8,5%	7,5%	5,6%
Campania	53798	72	6,8%	9,1%	10,4%	11,2%	11,4%	11,2%	10,4%	9,1%	6,8%
Sicilia	36036	65	7,2%	9,6%	11,0%	11,8%	12,0%	11,8%	11,0%	9,6%	7,2%
Puglia	33629	65	7,2%	9,6%	11,0%	11,8%	12,0%	11,8%	11,0%	9,6%	7,2%
Liguria	29291	64	7,3%	9,7%	11,1%	11,8%	12,1%	11,8%	11,1%	9,7%	7,3%
Altre nord: Friuli, Trentino	41695	66	7,1%	9,5%	10,9%	11,7%	11,9%	11,7%	10,9%	9,5%	7,1%
Altre Centro: Umbria, Marche	45777	61	7,4%	9,9%	11,4%	12,1%	12,4%	12,1%	11,4%	9,9%	7,4%
Altro Sud: Abruzzo, Molise, Basilicata, Calabria, Sardegna	56319	65	7,2%	9,6%	11,0%	11,8%	12,0%	11,8%	11,0%	9,6%	7,2%
Totale	907.592	1.672	1,4%	1,9%	2,2%	2,3%	2,4%	2,3%	2,2%	1,9%	1,4%
Macrosettore di attività (dominio2)											
Industria	272.224	502	2,9%	3,8%	4,4%	4,7%	4,8%	4,7%	4,4%	3,8%	2,9%
- di cui edilizia		149									
Commercio	274.729	506	2,9%	3,8%	4,4%	4,7%	4,8%	4,7%	4,4%	3,8%	2,9%
Servizi	360.639	664	2,5%	3,3%	3,8%	4,1%	4,2%	4,1%	3,8%	3,3%	2,5%
Totale	907.592	1.672	1,4%	1,9%	2,2%	2,3%	2,4%	2,3%	2,2%	1,9%	1,4%
classe di addetti-alternativa- (dominio3)											
1-2	254.212	468	3,0%	4,0%	4,5%	4,9%	5,0%	4,9%	4,5%	4,0%	3,0%
3-5	347.692	641	2,5%	3,4%	3,9%	4,1%	4,2%	4,1%	3,9%	3,4%	2,5%
6-9	144.044	265	4,0%	5,3%	6,0%	6,5%	6,6%	6,5%	6,0%	5,3%	4,0%
10-15	84.503	156	5,2%	6,9%	7,9%	8,4%	8,6%	8,4%	7,9%	6,9%	5,2%
16 e oltre	77.141	142	5,4%	7,2%	8,3%	8,8%	9,0%	8,8%	8,3%	7,2%	5,4%
Totale	907.592	1.672	1,4%	1,9%	2,2%	2,3%	2,4%	2,3%	2,2%	1,9%	1,4%

L'integrazione del campione con imprese coinvolte nel mercato della PA

Al fine di rafforzare la significatività della sezione dell'indagine dedicata ad un mercato della PA al quale abbiamo visto partecipare attivamente appena il 30% delle micro-piccole imprese intervistate, è stato deciso di prevedere un ulteriore pacchetto di unità da selezionare fra le sole che aziende affidatarie o aggiudicatrici di appalti pubblici nel caso non si fosse raggiunto, attraverso i contatti programmati, un numero minimo di queste ultime pari a 688 (corrispondente ad un errore campionario contenuto nel 4%).

Per raggiungere tale numero si sono in effetti rese necessarie ulteriori 179 interviste che si sono limitate a somministrare la sola sezione di questionario relativa al tema specifico del mercato PA. La loro inclusione nel campione generale avrebbe infatti altrimenti introdotto un elemento di distorsione sullo stesso.

Liste, regole di sostituzione delle cadute e definizione del “panel”

Definita la numerosità campionaria dei diversi strati, la selezione delle unità all'interno degli stessi è stata effettuata con probabilità uguali (estrazione casuale semplice) a partire da un indirizzario di imprese acquisito ad hoc ed in cui i nominativi delle aziende risultavano associati ad indirizzo e recapito telefonico. Tale archivio è stato utilizzato pertanto come lista di base o “*frame list*”. L'attribuzione di ciascuna unità al proprio strato, qualora non nota come invece nel caso di imprese già coinvolte nella precedente rilevazione (vedi oltre), è avvenuta a posteriori una volta verificati i requisiti di eleggibilità e dunque individuato lo strato o quota di appartenenza. L'operazione è stata ripetuta sino a completamento delle interviste previste per ciascuno strato.

La sostituzione delle cosiddette “cadute”⁷ è avvenuta in automatico continuando ad accogliere unità eleggibili all'interno di ciascuno strato sino al raggiungimento del numero di interviste valide programmate per lo strato stesso.

Come di regola nelle indagini cosiddette “ripetute” e programmate ad intervalli regolari (l'anno) come la nostra, è stata prevista una parziale sovrapposizione del campione: una quota parte prefissata delle unità statistiche introdotte nel campione (*panel*) è infatti costituita da imprese già indagate nella precedente rilevazione⁸.

Seguendo un piano già definito, si è dunque programmato di rinnovare il campione nella quota annua del 40%, corrispondente dunque ad una quota di sovrapposizione con il campione precedente del 60%. Ciò tuttavia al netto dell'innalzamento della numerosità campionaria complessiva conseguente il nuovo approfondimento dedicato alla regione Veneto e dunque al numero maggiore di unità assegnate a questa regione. Rispetto a quanto pro-

⁷ Sono da considerare tali le mancate interviste, o mancate “risposte totali” per: impossibilità a rintracciare l'impresa; mancanza dei requisiti cosiddetti di eleggibilità da parte dell'impresa; rifiuto a concedere l'intervista; eccessivo numero di “non risposte” ai singoli quesiti secondo le regole predefinite di validità dell'intervista.

⁸ Lo scopo principale dell'utilizzo della parziale sovrapposizione del campione è quello di ridurre la varianza campionaria delle stime. Tale procedura non altera infatti la significatività del campione, essendo le imprese già intervistate entrate nell'indagine grazie allo stesso sistema di estrazione casuale, ma ne rafforza anzi la “stabilità” temporale garantendo al tempo stesso quel rinnovamento che consente di tenere conto della naturale nati-mortalità delle imprese.

grammato la dimensione del pane è risultata poi a posteriori leggermente inferiore (53%) a causa della indisponibilità (per irrintracciabilità, rifiuto o perdita dei requisiti di eleggibilità) di unità utili.

Il campione effettivo

Il campione effettivo (ovvero l'insieme delle interviste valide raccolte) riporta dei valori in linea con il disegno campionario programmato e che non alterano le stime puntuali osservate.

La numerosità campionaria effettiva è risultata pari a 1.738 imprese, dunque ben 66 in più rispetto a quelle programmate ed a cui si sono aggiunte ulteriori 172 interviste dedicate esclusivamente alle imprese del mercato della PA a cui è stata somministrata la sola sezione dedicata a tale tema (come detto ciò al fine di evitare di introdurre un elemento di distorsione nel campione). L'indice di realizzazione – *(interviste realizzate - interviste programmate) / interviste programmate * 100* - di seguito riportato strato per strato, consente di confrontare l'allocazione progettata con quella effettivamente realizzata con l'indagine.

È sulla base del numero di osservazioni per strato effettivamente ottenute con l'indagine che sono stati calcolati i pesi effettivi (rapporto fra numerosità della popolazione e numerosità del campione ottenuto nello strato). Le stime vengono dunque ottenute espandendo le misure campionarie con tali pesi, ovvero applicando i cosiddetti "coefficienti di riporto all'universo". Questo metodo permette di tenere conto delle differenze fra il campione progettato e quello effettivamente realizzato e di attenuare la distorsione per mancata risposta⁹.

⁹ Vedi contributo: A. Giommi, M. Pratesi, E. Rocco, "Non parametric Estimation of Individual Contact and Response Probabilities in CATI Surveys" – scuola della SIS: "Teoria e pratica delle indagini campionarie" – Milano luglio 2007.

Tab. 2 – Allocations campionaria programmata ed effettiva e indice di realizzazione per dominio di stima

Ambiti di stima	Valori di allocazione			Indice di realizzazione
	Universo	Campione programmato	Campione effettivo	
Italia	907.592	1.672	1.738	3,95
<i>Regioni (dominio 1)</i>				
Lombardia	191.148	415	412	-0,72
<i>di cui Milano</i>	85.416	280	279	-0,36
<i>di cui Lombardia senza Milano</i>	105.732	135	133	-1,48
Lazio	72.311	97	98	1,03
Veneto	94.376	400	394	-1,50
Emilia-Romagna	92.613	97	98	1,03
Piemonte + Valle d'Aosta	80.488	98	112	14,29
Toscana	80.111	107	107	0,00
Campania	53.798	72	73	1,39
Sicilia	36.036	65	65	0,00
Puglia	33.629	65	64	-1,54
Liguria	29.291	64	64	0,00
Altre Nord: Friuli, Trentino	41.695	66	70	6,06
Altre Centro: Umbria, Marche	45.777	61	68	11,48
Altro Sud: Abruzzo, Molise Basilicata, Calabria e Sardegna	56.319	65	113	73,85
Totale	907.592	1.672	1.738	3,95
<i>Macrosettore di attività (dominio 2)</i>				
Industria	272.224	502	541	7,77
Commercio	274.729	506	514	1,58
Servizi	360.639	664	683	2,86
Totale	907.592	1.672	1.738	3,95
<i>Classe di addetti (dominio 3)</i>				
1-5	601.904	1.109	1.100	-0,81
10-15	228.547	421	463	9,97
16 e oltre	77.141	142	175	23,14
Totale	907.592	1.672	1.738	3,95

Gli strumenti per la rilevazione e per la qualità dei dati

Il CATI e il sistema qualità

Il questionario prevede domande a risposta sia chiusa che aperta ed è stato costruito, al fine di evitare l'eccessiva "pesantezza" ed il conseguente rischio di "cadute" (interruzioni) e scarsa attendibilità delle risposte fornite, in modo da prevedere una durata massima di 20 minuti, poi nei fatti frequentemente superata.

La somministrazione del questionario è avvenuta per via telefonica con il supporto di un *software* CATI (*Computer Assisted Telephone Interview*) appositamente realizzato da CSA.

Si rimanda alla letteratura di riferimento ed a quanto esposto già nei precedenti rapporti circa i vantaggi e le garanzie che il metodo offre per la gestione degli indirizzari, la corretta ed efficiente conduzione dell'intervista e per una prima serie di controlli di congruità dei dati registrati.

Alcuni riscontri sulla qualità della rilevazione

L'accuratezza con la quale il processo dei controlli è stato definito ed il rigore con il quale è stato applicato, hanno consentito di confermare la buona qualità dei dati già riscontrata nella precedente indagine.

Il numero di mancate risposte parziali, che resta per la maggior parte delle domande di livello esiguo, sale sensibilmente – e fisiologicamente – in corrispondenza di quesiti che presuppongono l'indicazione di grandezze "monetarie" (quali costi e fatturato), talvolta anche solo per la difficoltà che l'interlocutore ha di fornire richiamare il dato alla memoria – e dunque spesso senza il supporto di informazioni e documenti utili – un dato sufficientemente attendibile. Anche in tali casi tuttavia, le mancate risposte, che variano a seconda dei quesiti sono da ritenere di entità relativamente contenuta e significativamente inferiore a quella sperimentata, oltre che di solito, anche in occasione delle prime edizioni dell'indagine grazie ad i miglioramenti progressivamente introdotti.

Quanto alle mancate risposte totali – da considerare al netto dei contatti che non hanno dato luogo all'intervista in quanto l'impresa non presentava i requisiti, cosiddetti di "eleggibilità", necessari per far parte della "popolazione obiettivo" o risultava a quel momento già completato il numero di interviste programmato per lo strato di appartenenza – che si deducono dal prospetto di sintesi del monitoraggio dei contatti effettuati, la loro incidenza si sintetizza in un tasso di rifiuto, definito come il rapporto tra la somma dei rifiuti ad iniziare ed a terminare l'intervista e i contatti utili, risultato pari al 34,4%.

Tab. 3 – Riepilogo dell'esito dei contatti effettuati

	n°	Percentuale sul totale contatti	Percentuale sul totale contatti utili
Imprese contattate	3.860	100,0	...
Imprese senza requisiti eleggibili	754	19,5	...
Totale contatti utili (imprese eleggibili)	2.571	66,6	100,0
Rifiuti a concedere l'intervista	743	19,2	28,9
Interruzioni in corso di intervista	142	3,7	5,5
Interviste valide	1.738	45,0	67,6

Si tratta di un risultato più che accettabile se si tiene conto vuoi dell'ormai nota sovraesposizione delle aziende, come dei cittadini, alle indagini telefoniche, vuoi dell'oggettiva difficoltà degli imprenditori a sottrarre tempo prezioso alla propria attività per concedere l'intervista.

Trattamento dei dati e validazione dell'archivio interviste

Ai fini della successiva elaborazione, i dati raccolti (o “dati grezzi”) sono stati sottoposti a verifica puntuale per l'eventuale necessità di correzione degli errori “evidenti”, vuoi di indicazione dell'intervistato che di imputazione dell'operatore. Casi risultati tuttavia in numero esiguo in considerazione dell'efficacia dello strumento CATI come primo filtro di controllo del rispetto delle regole di congruità predefinite.

Fatti salvi i casi di cui sopra, non si è dato luogo invece a procedure statistiche di trattamento delle mancate risposte parziali, ed in particolare a quelle di imputazione di dati mancanti¹⁰. Si è ritenuto dunque di mantenere, come comunque indicativa, l'informazione sulla “non risposta” in molti casi, come nei quesiti nei quali era richiesta una “valutazione”, espressione di una “mancanza di opinione” cui va riconosciuta una valenza.

¹⁰ Tale pratica è infatti per lo più consigliata quando si devono attribuire relativamente pochi casi su un collettivo abbastanza elevato, altrimenti, come nel nostro caso, il rischio di inficiare la scientificità della ricerca è da ritenere elevato.

Guida all'interpretazione degli indici e alla lettura dei risultati

La definizione del piano di spoglio dei risultati e la conseguente costruzione dell'*output* statistico è stato guidato dall'obiettivo di costruire una batteria di indicatori che consentisse di apprezzare, attraverso la propria variabilità (settoriale, geografica, dimensionale), oltre che le differenziazioni interne al sistema anche l'evoluzione del "clima" e dei diversi fenomeni investigati nell'arco temporale coperto dalle cinque successive indagini.

L'*output* statistico di base, disponibile per esteso all'indirizzo <http://www.promopa.it/ricerca.html>, propone un confronto fra i risultati complessivi delle sei edizioni per tutti gli "item" mantenuti inalterati quantomeno nelle ultime due e, per la più recente, la distribuzione delle risposte alle domande proposte nel questionario in base alle principali caratteristiche dell'azienda, assunte dunque come variabili di analisi. Esse sono in particolare: il macrosettore economico; la classe di addetti; la classe di fatturato; la forma giuridica della società¹¹; la collocazione geografica¹².

Gli indici

I risultati sono prodotti nella duplice forma di "valori assoluti" e di "percentuali" sui totali di volta in volta considerati. I valori assoluti sono il risultato dell'operazione di "riporto all'universo" delle stime campionarie.

Le tavole sono state arricchite da indici costruiti ad hoc al fine di consentire una sintetica lettura del fenomeno osservato e consentire analisi comparative più immediate.

In prevalenza tali indici sono stati utilizzati per sintetizzare i giudizi espressi dagli intervistati sui diversi aspetti. Fra gli altri in particolare, laddove consentito, è stato costruito un particolare indice in scala decimale, più volte richiamato in sede di analisi dei risultati. Calcolato al netto dei casi di mancate risposte (non so/non risponde), si suddivide in due distinte tipologie:

¹¹ Si ricorda che nel campione non sono incluse le Ditte individuali.

¹² Sono state accorpate fra loro, per i motivi esposti nell'illustrazione del disegno campionario; Piemonte e Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli; Marche e Umbria; Calabria, Basilicata, Sardegna, Abruzzo e Molise.

- da zero a dieci nel caso di indici di “gradimento” ovvero per valutazioni sulla soddisfazione, sull’efficienza o sull’importanza, come in tutti i casi in cui sono state proposte all’intervistato cinque modalità ordinate (es. per niente, poco, mediamente, abbastanza, molto). L’indice è stato costruito come media dei valori ottenuti assegnando valore zero alla valutazione più negativa (es. per niente) ed a crescere 2,5 punti fino ai 10 punti della valutazione massima.
- da -5 a +5 per le valutazioni che esprimono un miglioramento o un peggioramento rispetto al passato o atteso per il futuro, così da ottenere un valore che, costruito secondo lo stesso criterio di cui sopra (da -5 per la valutazione più negativa a +5 per la più positiva) riportasse nel “segno” una indicazione di tendenza negativa o positiva.

A questi indici va aggiunto un indicatore originale della nostra indagine e ormai “classico”. Quello della stima del gap di efficienza (*efficiency gap*) della PA.

L’indice è ottenuto dalla combinazione dei giudizi di valore espressi dalle imprese sulla soddisfazione e l’importanza di una serie di priorità organizzative della PA, ed esprime il margine di miglioramento atteso dalle aziende per quegli ambiti. Il fulcro della costruzione di questa scala di valori risiede nell’operazione in cui l’importanza relativa ad ogni priorità organizzativa è ponderata dal grado di effettiva soddisfazione percepita:

$$eff. gap = (10 - soddisfazione) * importanza$$

I valori che se ne ricavano si collocano in un range 0/100 (sono quindi espressi in percentuale): tanto maggiore risulta essere questo indice, tanto più è ampio il margine di miglioramento atteso ed attualmente non coperto. La formula tende a penalizzare non solo gli ambiti in cui la soddisfazione è alta, ma anche i settori a bassa soddisfazione ritenuti però poco importanti.

La batteria di indicatori e gli indici sintetici su scala regionale

L’ampia gamma di indicatori resi disponibili dall’indagine rende naturale l’esigenza di trovare una loro sintesi in grado di esprimere una valutazione unitaria e più immediata dei fenomeni osservati quantomeno in relazione ai “macrotemi” proposti dall’indagine. E tale operazione si rende tanto più

necessaria quando si intendano confrontare fra loro le “performance” realizzate in tempi ed in ambiti diversi come quelli regionali. Di tale operazione si ampiamente detti nel capitolo dedicato all’approfondimento delle performance su base regionale a cui pertanto si rimanda.

In questa sede ci si limiterà a richiamare i diversi step della procedura di calcolo degli indici sintetici che consistono:

- nel costruire una batteria di indicatori (rapporti statistici) di sintesi dei diversi fenomeni di interesse, ciascuno espresso nella sua specifica unità di misura ed avendo cura di riferirsi laddove possibile, per la comparazione di risultati regionali, a valori medi triennali al fine di stabilizzare il dato sacrificando l’aggiornamento in nome di una maggiore affidabilità¹³;
- nel normalizzare tali indici in modo da annullare l’effetto del diverso orientamento della scala di valori; della diversa unità di misura e della diversa variabilità interna¹⁴;
- di utilizzare il paniere di indicatori così costruito e normalizzato per calcolare indici sintetici come media degli stessi indici attribuendo a ciascuno di essi un diverso peso in considerazione della sua diversa capacità esplicativa e della sua diversa affidabilità (peso minore è stato ad esempio attribuito ad indici calcolati sulla sola ultima annualità).

Nell’attribuzione dei pesi, procedimento sempre affetto da una dose di arbitrarietà in quanto inevitabilmente condizionato da valutazioni soggettive del ricercatore, si è cercato inoltre di tenere conto dei risultati della matrice di correlazione fra i diversi indici in modo da evitare ridondanze “esplicative”.

¹³ Per il solo Veneto si è attribuito, nel calcolo della media triennale, un peso al dato 2011 proporzionale alla numerosità campionaria dell’ultimo anno sul totale di quella complessiva del triennio.

¹⁴ In particolare per la normalizzazione si è proceduto:
– a riportare i valori su una scala omogenea “in base 100” nella quale il valore più elevato della scala (100) esprimesse la massima positività teorica del fenomeno (es. piena soddisfazione per i servizi erogati dalla PA da parte di tutti gli intervistati);
– a standardizzare i valori “regionali” rispetto alla media nazionale in modo da annullare l’effetto della diversa variabilità;
– a riproporzionare nuovamente i valori su una scala 0-100 vincolandola ad una variabilità predeterminata sulla base del valore della deviazione standard media fra gli indicatori considerati.

In particolare sono entrati nel “paniere” dell’indice di qualità e dei suoi tre “sottoindici” specifici dell’efficienza, della dinamicità e della gravosità degli obblighi i seguenti indicatori con i “pesi” a fianco di ciascuno segnalati:

Efficienza

- efficiency gap: 5;
- soddisfazione complessiva: 3;
- soddisfazione uffici PA con i quali è entrato in contatto: 1;

Dinamicità

- variazione qualità dei servizi della PA negli ultimi tre anni: 2;
- variazione qualità dei servizi di e-Government della PA negli ultimi due anni: 2;
- aspettative di variazione per i prossimi tre anni della qualità dei servizi della PA: 2;
- variazione negli ultimi tre anni dell’incidenza dei costi amministrativi: 2;

Gravosità obblighi amministrativi

- pesantezza adempimenti normativa nazionale: 1;
- pesantezza adempimenti normativa regionale: 1;
- incidenza sul fatturato dei costi per l’espletamento degli adempimenti: 2.

L’indice di efficienza del mercato della PA è stato invece costruito con i seguenti indicatori ed i relativi pesi:

- ritardo medio pagamenti: 2;
- difficoltà di accesso al mercato PA: 1;
- pesantezza adempimenti per la partecipazione alle gare: 1.

L’indice di costo degli adempimenti amministrativi

La stima del costo medio regionale sostenuto dall’impresa per far fronte agli obblighi amministrativi imposti dalla PA è calcolato, come nella scorsa edizione dell’indagine, come somma dei costi sostenuti per l’impiego del personale interno e dei costi sostenuti per consulenze esterne, una volta avuto cura di tradurre in “valori monetari”, il dato relativo al primo addendo, restituito dalla rilevazione in “giornate uomo”.

Per far questo, partendo, come in passato, da un costo medio aziendale per giornata/uomo di 250,- €. ipotizzato un po’ arbitrariamente sulla base dei parametri correnti, si è dallo scorso anno perfezionata la procedura di stima diversificando tale valore su scala territoriale, ovvero applicando a

tale valore medio un coefficiente variabile in virtù della differenziazione della retribuzione lorda (retribuzione netta + oneri sociali) osservata nei nostri diversi ambiti di analisi (regioni o aggregazioni di regioni).

Si è così ottenuto fra l'altro per ciascuna area un costo delle giornate/uomo impiegate più omogeneo a quello dei costi per consulenti esterni che, in quanto resi noti direttamente dalle imprese intervistate, già includevano di fatto gli effetti della "sperequazione" territoriale sopra richiamata.

IL QUESTIONARIO

ANAGRAFICA

- ✓ *Ripartizione geografica* (Nord Est, Nord Ovest, Centro, Sud e Isole)
- ✓ *Settore di attività* (manfatturiero, costruzioni, commercio, terziario, ..., altri)
- ✓ *Numero di addetti* (1, 2, 3-5, 6-9, 10-14, 15-19, 20-49, 50-99, 100-249, 250 e oltre 250)

PRIMA PARTE LA PA COME FONTE DI COSTO

1.1. Costi per adempimenti amministrativi (presentazione domande, dichiarazioni, moduli, progetti)

D01 1.1.1 *Nel corso dell'ultimo anno, gli addetti della Sua impresa quante giornate/persona hanno dedicato complessivamente all'espletamento degli adempimenti amministrativi richiesti dalla normativa vigente?*¹ (Calcoli la giornata persona, considerando come parametro di riferimento convenzionale 8 ore per giornata lavorativa)

(n°. giornate persona)

D02 1.1.2 *Nel corso dell'ultimo anno, la Sua impresa ha fatto ricorso all'opera di consulenti (quali commercialista, consulente del lavoro, ecc) per l'espletamento degli adempimenti amministrativi richiesti dalla normativa vigente?*

- a) Sì, affidando tutte le incombenze ai consulenti
- b) Sì, ad integrazione o supporto degli interni
- c) No, sono stati sufficienti gli interni

¹ All'intervistatore sarà fornita una definizione di "adempimenti informativi" da utilizzare per fornire chiarimenti su quali attività vi rientrino o meno.

D03 1.1.3 (Se 1.1.2 = a o b) può dirci approssimativamente l'ammontare dei costi che ha dovuto sostenere per gli affidamenti a consulenti esterni?

(Ammontare dei costi in euro: _____)

D04 1.1.4 Secondo Lei quanto incidono in percentuale i costi (interni all'azienda e per affidamenti esterni) sostenuti dalla Sua impresa per l'espletamento degli adempimenti amministrativi sul totale del fatturato? ____ %

D05 1.1.5 (Variazione /evoluzione dei costi) Quanto è variata negli tre anni, all'interno della sua azienda, l'incidenza dei costi amministrativi sul totale del fatturato?

<input type="checkbox"/> Aumentata sostanzialmente <input type="checkbox"/> Aumentata	D05_A A causa di <input type="checkbox"/> Perché il fatturato è rimasto invariato o è diminuito <input type="checkbox"/> perché le norme sono più numerose o più complesse <input type="checkbox"/> oppure perché la sua azienda ne deve rispettare di più per espansione dell'attività <input type="checkbox"/> altri motivi
	<input type="checkbox"/> Invariata
<input type="checkbox"/> Diminuita <input type="checkbox"/> Diminuita sostanzialmente	<input type="checkbox"/> diminuzione del numero di norme o minore complessità delle norme <input type="checkbox"/> semplificazioni delle procedure (sistemi on line ecc.); <input type="checkbox"/> riorganizzazione nella Sua impresa nella gestione delle prescrizioni normative <input type="checkbox"/> riduzione attività dell'impresa <input type="checkbox"/> altri motivi

D06 1.1.6 Nel corso dell'ultimo anno la Sua impresa ha effettuato adempimenti amministrativi relativi a norme di competenza statale nelle seguenti aree:

- | | |
|---|---|
| D06_1 A. Autorizzazioni ambientali | <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO |
| D06_2 B. Appalti | <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO |
| D06_3 C. Autorizzazioni di pubblica sicurezza | <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO |
| D06_4 D. Certificazione degli impianti | <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO |
| D06_5 E. Fisco | <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO |
| D06_6 G. Igiene e sicurezza degli alimenti | <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO |
| D06_7 H. Lavoro | <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO |
| D06_8 I. Previdenza | <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO |
| D06_9 L. Sicurezza sul lavoro | <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO |
| D06_10 M. Statistica | <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO |

D07 1.1.7 (Per gli adempimenti in cui 1.1. = sì) Quanto ritiene pesanti i seguenti aspetti? (Risponda per favore con un punteggio da 1 a 5, dove 1 significa "per niente pesante" e 5 significa "molto pesante")

- | | |
|---|--------------------------|
| D07_1 A. Autorizzazioni ambientali | <input type="checkbox"/> |
| D07_2 B. Appalti | <input type="checkbox"/> |
| D07_3 C. Autorizzazioni di pubblica sicurezza | <input type="checkbox"/> |
| D07_4 D. Certificazione degli impianti | <input type="checkbox"/> |
| D07_5 E. Fisco | <input type="checkbox"/> |
| D07_6 G. Igiene e sicurezza degli alimenti | <input type="checkbox"/> |
| D07_7 H. Lavoro | <input type="checkbox"/> |
| D07_8 I. Previdenza | <input type="checkbox"/> |
| D07_9 L. Sicurezza sul lavoro | <input type="checkbox"/> |
| D07_10 M. Statistica | <input type="checkbox"/> |

D08 1.1.8 Nel corso dell'ultimo anno la Sua impresa ha effettuato adempimenti amministrativi relativi a norme di competenza regionale nelle seguenti aree:

- | | | | | |
|--|--------------------------|----|--------------------------|----|
| D08_1 Autorizzazioni attività/iscrizione in elenchi | <input type="checkbox"/> | SI | <input type="checkbox"/> | NO |
| D08_2 Edilizia e urbanistica | <input type="checkbox"/> | SI | <input type="checkbox"/> | NO |
| D08_3 Impianti di energia rinnovabile | <input type="checkbox"/> | SI | <input type="checkbox"/> | NO |
| D08_4 Formazione e Lavoro | <input type="checkbox"/> | SI | <input type="checkbox"/> | NO |
| D08_5 Igiene e sicurezza del lavoro | <input type="checkbox"/> | SI | <input type="checkbox"/> | NO |
| D08_6 Incentivi (partecipazione a bandi) regionali e sostegno al credito | <input type="checkbox"/> | SI | <input type="checkbox"/> | NO |
| D08_7 Altro (precisare) | <input type="checkbox"/> | SI | <input type="checkbox"/> | NO |

D09 1.1.9 (Per gli adempimenti in cui 1.1.8 = sì) Quanto ritiene pesanti i seguenti aspetti? (Risponda per favore con un punteggio da 1 a 5, dove 1 significa "per niente pesante" e 5 significa "molto pesante")

- | | |
|--|--------------------------|
| D09_1 Autorizzazioni attività/ iscrizione in elenchi | <input type="checkbox"/> |
| D09_2 Edilizia e urbanistica | <input type="checkbox"/> |
| D09_3 Impianti di energia rinnovabile | <input type="checkbox"/> |
| D09_4 Formazione e Lavoro | <input type="checkbox"/> |
| D09_5 Igiene e sicurezza del lavoro | <input type="checkbox"/> |
| D09_6 Incentivi (partecipazione a bandi) e sostegno al credito | <input type="checkbox"/> |
| D09_7 Altro (precisare) | <input type="checkbox"/> |

D10 1.1.10 *Quale è l'adempimento amministrativo più oneroso (in termini di costi e di tempi) per la sua azienda?*

D11 1.1.11 *In relazione al processo di "produzione" degli obblighi amministrativi, in quale misura reputa gravose le seguenti singole tipologie di attività: (per niente/poco/abbastanza/molto)*

D11_1 a) formare/aggiornare il personale (all'introduzione di un nuovo obbligo)

D11_2 b) recuperare i documenti necessari e preparare gli atti preliminari occorrenti (propedeutici)

D11_3 c) compilare l'atto/comunicazione

D11_4 d) inoltrare/inviare la comunicazione

D11_5 e) contattare e relazionarsi con l'ufficio competente della PA

D12 1.1.12 *Secondo il suo parere, allo scopo di ridurre il carico degli obblighi amministrativi, quale intervento sarebbe più importante attuare?*

a) ridurre la frequenza delle dichiarazioni;

b) eliminare le duplicazioni nelle richieste delle (stesse) informazioni

c) sviluppare e diffondere ulteriormente le procedure on-line (firma digitale e posta certificata)

d) introdurre soglie per le prescrizioni limitandole solo alle imprese più grandi o solo a quelle a rischio nella materia specifica

e) standardizzare le procedure e i modelli

f) rendere più certi i tempi di conclusione delle procedure

1.2. Qualità percepita e desiderata

D13 1.2.1 *Le rivolgerò alcune domande per capire cosa ne pensa dei servizi offerti dalla PAL sulla base dell'esperienza fatta. Per le caratteristiche che Le elencherò dovrebbe indicarmi il grado di importanza da Lei attribuito nella definizione di un rapporto ottimale tra utente e pubblica amministrazione locale. Quanta importanza attribuisce ai seguenti aspetti? (Risponda per favore con un punteggio da 1 a 5, dove 1 significa "per niente importante" e 5 significa "molto importante")*

D13_1 Adeguatezza degli orari e dei giorni di apertura al pubblico

D13_2 Facilità nell'ottenere informazioni per via telefonica o tramite il sito internet

D13_3 Semplicità dell'iter burocratico

D13_4 Competenza del personale e capacità di proporre soluzioni personalizzate

- D13_5 Possibilità di esprimere reclami e richiedere chiarimenti
- D13_6 Diffusione dei servizi on-line (dalla domanda all'erogazione del servizio)
- D13_7 Tempi di attesa per l'erogazione del servizio
- D13_8 Diffusione dell'autocertificazione
- D13_9 Organizzazione e sinergia tra i vari uffici

D14 1.2.2 *Sempre in relazione alle stesse caratteristiche dovrebbe indicare invece il grado della Sua soddisfazione. Quanto si ritiene soddisfatto circa i seguenti aspetti? (Risponda per favore con un punteggio da 1 a 5, dove 1 significa "per niente soddisfatto" e 5 significa "molto soddisfatto")*

- D14_1 Adeguatezza degli orari e dei giorni di apertura al pubblico
- D14_2 Facilità nell'ottenere informazioni per via telefonica o tramite il sito internet
- D14_3 Semplicità dell'iter burocratico
- D14_4 Competenza del personale e capacità di proporre soluzioni personalizzate
- D14_5 Possibilità di esprimere reclami e richiedere chiarimenti
- D14_6 Diffusione dei servizi on-line (dalla domanda all'erogazione del servizio)
- D14_7 Tempi di attesa per l'erogazione del servizio
- D14_8 Diffusione dell'autocertificazione
- D14_9 Organizzazione e sinergia tra i vari uffici

D15 1.2.3 *Sempre sulla base della Sua esperienza, quanto Si ritiene soddisfatto dell'operato complessivo degli uffici delle amministrazioni pubbliche locali? (Risponda per favore con un voto da 1 a 5, dove 1 significa "per niente soddisfatto" e 5 significa "molto soddisfatto")*

1.3. Aspettative

D16 1.3.1. *Rispetto alla/e Sua/e precedente/i esperienza/e nell'arco temporale degli ultimi tre anni, secondo Lei la qualità dei servizi erogati dalla PAL è:*

- Gravemente peggiorata
- Peggiorata
- Restata invariata
- Migliorata
- Sensibilmente migliorata

D17 1.3.2 *E fra tre anni, secondo Lei la qualità dei servizi erogati dalla PAL sarà:*
Gravemente peggiorata

Peggiorata
Restata invariata
Migliorata
Sensibilmente migliorata

1.4. Rapporti ed esperienze con la PA

D18 1.4.1 *Nel corso dell'ultimo anno la Sua impresa, direttamente oppure tramite consulenti, con quali uffici pubblici ha avuto occasione di entrare in contatto per richiedere un servizio? (o per eseguire una pratica burocratica?)*

D18_1 Camera di Commercio	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO
D18_2 Comune	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO
D18_3 Provincia	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO
D18_4 Regione	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO
D18_5 Agenzia delle Entrate	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO
D18_6 ARPA	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO
D18_7 Asl	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO
D18_8 Inps	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO
D18_9 Tribunale	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO
D18_10 Altro (specificare)	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO

D19 1.4.2. *Sulla base della sua esperienza, quanto si ritiene soddisfatto dall'operato complessivo degli uffici delle amministrazioni pubbliche locali con cui è entrato in contatto (risponda per favore con un voto da 1 a 5, dove 1 significa "per niente soddisfatto" e 5 "molto positivo soddisfatto")*

D19_1 Camera di Commercio	<input type="checkbox"/>
D19_2 Comune	<input type="checkbox"/>
D19_3 Provincia	<input type="checkbox"/>
D19_4 Regione	<input type="checkbox"/>
D19_5 Agenzia delle Entrate	<input type="checkbox"/>
D19_6 ARPA	<input type="checkbox"/>
D19_7 Asl	<input type="checkbox"/>
D19_8 Inps	<input type="checkbox"/>
D19_9 Tribunale	<input type="checkbox"/>
D19_10 Altro (specificare)	<input type="checkbox"/>

SECONDA PARTE
LA PA COME MOTORE DI INNOVAZIONE E SEMPLIFICAZIONE

D20 2.1 *Nell'ultimo anno, secondo Lei la qualità dei servizi di e-government (intesi come servizi erogati utilizzando le nuove tecnologie informatiche e telematiche o comunque attraverso forme di innovazione organizzativa e gestionale della PA) erogati dalla PA è:*

- Gravemente peggiorata
- Peggiorata
- Restata invariata
- Migliorata
- Sensibilmente migliorata

D21 2.2 *Nell'ambito dei servizi erogati dalla PA con modalità on line o comunque utilizzando le nuove tecnologie quali ritiene più importanti per le imprese:*

- a) servizi anagrafici e demografici (es. cambi di residenza dell'attività o prenotazione certificati);
- b) servizi tributari e fiscali (es. pagamento ICI, TARSU e altre tasse);
- c) autorizzazioni e concessioni (autorizzazioni edilizie, DIA, avvio attività, ecc.);
- d) servizi legati all'avvio e/o al cambiamento di nuove attività di impresa.

D22 2.3 *Conosce i seguenti interventi di semplificazione?*

D22_1 A. L'introduzione della SCIA – Segnalazioni Certificata di Inizio Attività

SI NO

D22_2 B. Le novità in materia di Sportello unico delle attività produttive (informatizzazione, agenzie delle imprese)

SI NO

D22_3 C. Il libro unico del lavoro (che abolisce libro matricola, libro paga e copie conformi)

SI NO

D22_4 D. Le misure in materia di edilizia libera

SI NO

D23 2.4 *(Se 2.3 = sì) Quanto tali interventi di semplificazione potrebbero incidere sulle micro e piccole imprese (Risponda con un punteggio da 1 a 5, dove 1 significa "per niente" e 5 significa "moltissimo")*

D23_1 A. L'introduzione della SCIA

D23_2 B. Le novità in materia di Sportello unico delle attività produttive (informatizzazione, agenzie delle imprese)

D23_3 C. Il libro unico del lavoro (che abolisce libro matricola, libro paga e copie conformi)

D23_4 D. Le misure in materia di edilizia libera

TERZA PARTE
LA PA COME FONTE DI BUSINESS PER LE IMPRESE

3.1. Partecipazione al mercato PA e crediti

D24 3.1.1 *La Sua azienda, da sola o in forma associata, ha partecipato e con quale frequenza, negli ultimi 24 mesi, a gare bandite dalla pubblica amministrazione (amministrazioni centrali, locali, sanità e università) per la fornitura di prodotti o servizi?*

- a) Mai → D26
- b) Sì, ma occasionalmente (fino a 3 volte) → D25
- c) Sì, frequentemente/correntemente (oltre 3 volte) → D25

D25 3.1.2 *(Se 3.1.1 = sì) Sempre con riferimento agli ultimi 24 mesi, si è aggiudicata, da sola o in forma associata, almeno una gara alla quale ha partecipato? (sì/no)*

Sì → D27

No → D26

D26 3.1.3 *(Se 3.1.1 = mai o se 3.2 = no (o 3.1.2?)) Sempre con riferimento agli ultimi 24 mesi, al di fuori di gare e appalti pubblici le è comunque capitato di avere rapporti di fornitura di prodotti o servizi alla PA? (sì/no)*

Sì → D27

No → D34

D27 3.1.3bis *(Se 3.1.2 = sì o se 3.1.3 = sì). Con riferimento invece all'ultimo esercizio, quanto pesa (in percentuale) il cliente PA sul suo fatturato? → D28*

D28 3.1.4 *(Se 3.1.2 = sì o 3.1.3 = sì) Nel corso dell'ultimo anno la sua azienda ha avuto occasione di accumulare crediti nei confronti della PA (si intendono per tali pagamenti in ritardo rispetto agli accordi contrattuali)?*

- a) Mai → D34
- b) Sì, ma occasionalmente → D29
- c) Frequentemente/correntemente → D29

D29 3.1.5 *(Se 3.1.4 = sì) Vorrebbe indicarci l'ordine di grandezza di tali crediti → D30*

D30 3.1.5bis *(Se 3.1.4 = sì) Può stimarli in percentuale sul fatturato specifico PA? → D31*

D31 3.1.6 (Se 3.1.4 = si) Vorrebbe indicarci il ritardo medio rispetto ai termini contrattuali con il quale tali crediti sono stati saldati dalla PA? → D32

D32 3.1.6bis Nell'ultimo biennio nel ritardo medio dei pagamenti da parte della PA di cui sopra ha notato? → D33

- a) Un grave peggioramento
- b) Un peggioramento
- c) Una situazione invariata
- d) Un miglioramento
- e) Un sensibilmente miglioramento

D33 e D33_DETT 3.1.7 (Se 3.1.4 = Si) Al momento vanta crediti pendenti verso la PA? E se si di che ordine di grandezza? → D34

D34 3.1.8 (Se 3.1.1 = mai o se 3.1.3 = no) La Sua azienda è comunque interessata a fornire prodotti/ servizi alla pubblica amministrazione? (si/no)

Si → D36

No → D35

D35 3.1.9 (Se 3.1.8 = no). Per quale motivo non è interessato? → D36

- a) Non tratta prodotti/servizi di interesse per la PA (settore non attinente)
- b) Per l'eccessivo onere (costi) e la progressiva riduzione dei margini di guadagno (utili attesi dall'affidamento o vendita alla PA)
- c) Per la complessità dell'investimento iniziale, le procedure macchinose/ le lungaggini burocratiche
- d) Per il timore dei ritardati termini di pagamento delle PA
- e) Per altra scelta (strategia) di mercato
- f) Sfiducia vs un mercato della P.A non in grado di garantire una libera concorrenza:
- g) D35_altro

3.2. Focus appalti

D36 3.2.1 In una scala di valutazione da 1 a 5 (dove 1 significa "per nulla pesante" e 5 significa "estremamente pesante") quanto trova pesanti in complesso i seguenti adempimenti amministrativi legati alla partecipazione alle gare: → D37

D36_1 A. Predisposizione della documentazione per la procedura in economia (cottimo, gara informale, 5 inviti)

D36_2 B. Attestazione requisiti di ordine generale

D36_3 C. Documentazione per lavori pubblici di importo inferiore ai 150.000 euro

D36_4 D. Ottenimento certificazione SOA (escluso il corrispettivo da versare alle SOA)

D36_5 E. Attestazione requisiti economico-finanziari

- D36_6 F. Attestazione requisiti tecnico-professionali
- D36_7 G. Dichiarazione avvalimento requisiti
- D36_8 H. Garanzia a corredo dell'offerta
- D36_9 I. Presentazione della documentazione richiesta

D37 3.2.2 *Avete mai partecipato a gare utilizzando procedure on line?*

SI → D38 NO → D40

D38 3.2.3 *(Se 3.2.2 = si) Quali strumenti avete utilizzato? → D39*

- D38_1. Richieste di offerta sul Mercato elettronico della PA
- D38_2 Gare telematiche su piattaforma di Consip
- D38_3 Gare telematiche su piattaforme regionali (es. Intercent-ER, LISPA, START, ...)
- D38_4. Gare telematiche su sistemi di singole PA

D39 3.2.4 *(Se 3.2.2 = si) In una scala di valutazione da 1 a 5 (dove 1 significa "per nulla pesante" e 5 significa "estremamente pesante") quanto trova pesanti in complesso i seguenti adempimenti amministrativi legati alla partecipazione alle gare on-line → D40*

- D39_1 A. Iscrizione all'albo telematico
- D39_2 B. Predisposizione della documentazione per la procedura in economia (cottimo, gara informale, 5 inviti)
- D39_3 C. Attestazione requisiti di ordine generale
- D39_4 D. Attestazione requisiti economico-finanziari
- D39_5 E. Attestazione requisiti tecnico-professionali
- D39_6 F. Garanzia a corredo dell'offerta
- D39_7 G. Presentazione dell'offerta mediante piattaforme telematiche
- D39_8 H. Archiviazione elettronica della documentazione

3.3. Il ruolo di 3.3. Consip

D40 3.3.1 *Ha mai sentito parlare di Consip? (specificare "la società incaricata degli acquisti della PA") e del Programma di Razionalizzazione della spesa della pubblica amministrazione?*

- a) Sì, la conosco bene o abbastanza bene → D41
- b) Sì, ne ho sentito parlare → D41
- c) No → D42

D41 3.3.2 *(Se 3.3.1 = a,b) È a conoscenza degli strumenti messi a disposizione da Consip all'interno del programma di razionalizzazione della spesa della PA? (sì/no)*

Sì → D43

No → D42

D42 3.3.3 (Se 3.3.1 = b o c) È interessato a ricevere materiale informativo su Consip?
Sul sito www.acquistinretepa.it troverà tutte le informazioni occorrenti alla sua impresa, in particolare nella sezione “Mercato Elettronico”. → FINE

D43 3.3.4 (Se 3.3.3 = a o b) Avete mai valutato l'opportunità di lavorare per la PA tramite Consip?

- a) Sì ed abbiamo ritenuto opportuno non utilizzare questo canale → D44
- b) Sì e desidereremmo utilizzare questo canale → D44
- c) Sì, ma pur desiderando utilizzare questo canale non ci siamo riusciti → D44
- d) Partecipiamo alle iniziative Consip → D45
- e) No → D45

D44 3.3.5 (Se 3.3.4. = a o b o c) Per quale motivo non partecipate ancora alle iniziative Consip? (Una risposta per ciascun item. sì=1; no=2) → D45

D44_1 a) Riteniamo troppo complesse le procedure necessarie a partecipare alle iniziative di Consip

D44_2 b) Riteniamo il nostro personale insufficiente per seguire le iniziative di Consip

D44_3 c) Riteniamo troppo elevati i costi per partecipare alle iniziative di Consip

D44_4 d) La nostra struttura è inadeguata in termini di competenze per seguire le iniziative Consip

D44_5 e) Abbiamo partecipato ad una gara ma non siamo riusciti ad aggiudicarcela

D44_6 f) Riteniamo estremamente difficile interpretare la documentazione delle gare

D44_7 g) Non tratta prodotti/servizi di interesse per la PA (settore non attinente)

D44_8 h) Altre motivazioni (specificare) D44_8_ALTRO

D45 3.3.6 (Se 3.9 = a???) è abilitato al mercato elettronico della PA?

Sì → FINE

No → D46

D46 3.3.7 (Se 3.3.6 = no) La informo che il Mercato Elettronico della P.A. è un mercato digitale dove Amministrazioni registrate e fornitori abilitati possono effettuare negoziazioni veloci e trasparenti per acquisti sotto la soglia comunitaria. A tale attività sarebbe interessato a partecipare (anche in futuro)?

4. INFORMAZIONI FINALI SU FORMA GIURIDICA E DIMENSIONE DELL'AZIENDA

D47 4.1 *Forma giuridica dell'azienda*

- Spa
- Srl
- Soc.coop. resp.limi.
-
-
-

D48 4.2 *Classe di fatturato*

- inferiore a 25.000 €
- da 25.000 a 500.000 €
- da 500.000€ a 999.999 €
- da 1.000.000 € a 1.999.999 €
- da 2.000.000 € a 2.999.999 €
- da 3.000.000 € a 3.999.999 €
- da 4.000.000 € a 4.999.999 €
- da 5.000.000 € a 9.999.999 €
- da 10.000.000 € a 19.999.999 €
- da 20.000.000 € a 49.999.999 €
- da 50.000.000 € a 99.999.999 €
- oltre 100.000.000 €

Non risponde

SINTESI DEI RISULTATI

Serie storiche 2006-2011

Grado di importanza attribuito nella definizione di un rapporto ottimale tra utente e pubblica amministrazione locale

<i>Importanza media (scala 0-10)</i>	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Adeguatezza degli orari e dei giorni di apertura al pubblico	8,4	8,8	9,2	9,3	9,2	8,9
Facilità nell'ottenere informazioni per via telefonica o tramite il sito internet	8,0	8,4	9,0	9,2	9,1	8,9
Semplicità dell'iter burocratico	9,0	9,0	9,3	9,5	9,5	9,1
Competenza del personale e capacità di proporre soluzioni personalizzate	8,5	8,6	9,2	9,3	9,5	9,2
Possibilità di esprimere reclami e richiedere chiarimenti	8,0	8,3	8,8	8,9	8,7	8,6
Diffusione dei servizi on-line (dalla domanda all'erogazione del servizio)	7,4	8,2	8,8	9,0	9,1	8,8
Tempi di attesa per l'erogazione del servizio	8,8	8,9	9,3	9,4	9,5	9,1
Diffusione dell'autocertificazione	7,3	8,3	8,8	8,9	8,9	8,7
organizzazione e sinergia tra i vari uffici	8,0	8,8	9,2	9,3	9,5	9,0

Grado di soddisfazione attribuito nella definizione di un rapporto ottimale tra utente e pubblica amministrazione locale

<i>Importanza media (scala 0-10)</i>	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Adeguatezza degli orari e dei giorni di apertura al pubblico	5,1	5,1	4,7	4,5	4,4	4,9
Facilità nell'ottenere informazioni per via telefonica o tramite il sito internet	4,8	4,8	4,2	4,2	4,0	4,2
Semplicità dell'iter burocratico	3,8	4,0	3,3	3,2	3,0	3,3
Competenza del personale e capacità di proporre soluzioni personalizzate	4,7	4,7	4,3	4,2	4,2	4,6
Possibilità di esprimere reclami e richiedere chiarimenti	4,5	4,3	3,8	3,9	3,8	4,1
Diffusione dei servizi on-line (dalla domanda all'erogazione del servizio)	5,1	5,4	5,2	5,1	4,9	5,2
Tempi di attesa per l'erogazione del servizio	4,3	4,4	3,8	3,7	3,5	3,8
Diffusione dell'autocertificazione	5,7	5,5	5,3	5,1	5,1	5,1
organizzazione e sinergia tra i vari uffici	4,0	4,4	3,7	3,6	3,3	3,7

Efficiency gap

<i>Indice (0 - 100)</i>	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Adeguatezza degli orari e dei giorni di apertura al pubblico	41,5	43,1	48,4	50,5	51,7	45,7
Facilità nell'ottenere informazioni per via telefonica o tramite il sito internet	41,2	44,1	52,6	52,9	54,8	51,1
Semplicità dell'iter burocratico	55,9	54,4	62,5	64,2	66,8	61,1
Competenza del personale e capacità di proporre soluzioni personalizzate	44,5	45,4	52,3	53,6	55,1	50,2
Possibilità di esprimere reclami e richiedere chiarimenti	44,2	47,0	54,9	54,6	54,3	50,8
Diffusione dei servizi on-line (dalla domanda all'erogazione del servizio)	36,3	38,1	42,4	44,1	46,1	41,9
Tempi di attesa per l'erogazione del servizio	50,1	50,1	58,0	59,4	61,9	56,6
Diffusione dell'autocertificazione	31,2	36,9	41,2	43,8	44,2	42,4
Organizzazione e sinergia tra i vari uffici	48,6	49,9	58,5	59,8	63,7	56,8
<i>efficiency gap medio</i>	43,7	45,5	52,3	53,7	55,4	50,7

Grado di soddisfazione dell'operato complessivo degli uffici delle amministrazioni pubbliche locali

<i>Soddisfazione media (scala 0-10)</i>	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Valutazione diretta						
Totale	4,9	4,9	4,4	4,4	4,3	4,5
Settore						
industria	4,9	4,9	4,3	4,5	4,5	4,6
commercio	4,9	5,0	4,6	4,5	4,5	4,4
servizi	5,4	4,8	4,3	4,3	4,3	4,4
Classe di addetti						
fino a 5	4,9	4,8	4,3	4,3	4,3	4,5
da 6 a 15	4,9	4,9	4,6	4,5	4,5	4,5
da 18 a 49	5,4	5,5	4,5	4,6	4,6	4,4
Area geografica						
Nord Est	5,3	4,9	4,6	4,7	4,7	4,4
Nord Ovest	5,4	5,0	4,5	4,6	4,6	4,6
Centro	4,5	4,9	4,1	4,4	4,4	4,3
Sud e Isole	4,2	4,8	4,2	3,7	3,7	4,6

Aspettative nell'arco dei prossimi tre anni sulla qualità dei servizi erogati dalla PAL

Totale	1,0	1,3	0,8	0,8	0,8	0,7
<i>Settore</i>						
industria	1,0	1,3	0,7	0,8	0,9	0,7
commercio	0,8	1,1	0,8	0,9	0,7	0,8
servizi	1,2	1,4	0,9	0,8	0,8	0,6
<i>Classe di addetti</i>						
fino a 5	1,0	1,2	0,7	0,7	0,7	0,7
da 6 a 15	1,0	1,4	1,0	0,9	0,8	0,7
da 18 a 49	1,3	1,7	1,2	1,2	1,2	0,5
<i>Area geografica</i>						
Nord Est	1,1	1,5	0,8	0,9	0,8	0,5
Nord Ovest	0,8	1,2	0,8	0,8	0,9	0,8
Centro	1,3	1,0	0,9	1,1	0,8	0,7
Sud e Isole	1,0	1,4	0,9	0,4	0,6	0,8

Giornate/persona annue dedicate all'espletamento degli adempimenti amministrativi richiesti dalla normativa vigente

<i>Media giornate/persona</i>	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Totale	24,2	23,9	25,8	30,9	32,3	28,0
<i>Settore</i>						
industria	19,1	18,3	24,6	31,3	32,5	29,9
commercio	30,6	28,2	27,5	30,0	29,1	25,2
servizi	29,4	26,2	27,0	31,3	34,5	28,5
<i>Classe di addetti</i>						
fino a 5	22,7	22,4	24,4	29,9	29,4	27,1
da 6 a 15	25,3	27,0	27,8	31,0	34,5	23,9
da 18 a 49	29,3	29,0	29,9	35,3	38,4	44,2
<i>Area geografica</i>						
Nord Est	24,1	22,8	23,8	27,5	31,7	27,1
Nord Ovest	25,6	26,8	20,1	30,3	36,4	26,8
Centro	31,2	24,9	21,6	32,9	30,3	27,7
Sud e Isole	24,6	17,8	28,6	32,5	28,3	29,9

Ricorso all'opera di consulenti per l'espletamento degli adempimenti amministrativi richiesti dalla normativa vigente

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Percentuale imprese che ricorrono a consulenti esterni						
Totale	73,2	75,2	87,8	88,7	94,8	87,8
<i>Settore</i>						
industria	77,8	71,4	97,0	90,6	98,3	89,7
commercio	71,2	75,4	87,4	90,7	96,2	87,8
servizi	65,5	79,1	79,0	85,7	91,2	86,2
<i>Classe di addetti</i>						
fino a 5	71,4	72,2	85,2	89,3	94,4	86,7
da 6 a 15	75,4	81,0	93,0	88,3	96,1	89,9
da 18 a 49	79,1	85,4	94,6	84,5	94,6	89,6
<i>Area geografica</i>						
Nord Est	70,3	67,8	93,4	91,0	95,9	89,2
Nord Ovest	85,4	78,2	87,8	84,4	95,4	86,5
Centro	66,0	87,1	86,7	91,9	93,0	88,2
Sud e Isole	66,5	66,5	81,6	89,2	94,6	87,5
Costi sostenuti dall'azienda per gli affidamenti a consulenti esterni (costo medio annuo in migliaia € per l'insieme delle aziende)						
Totale	4,3	4,1	5,0	5,7	6,0	5,8
<i>Settore</i>						
industria	3,8	3,6	5,3	5,1	6,4	6,1
commercio	4,4	4,2	5,0	5,2	5,0	5,3
servizi	4,0	4,3	4,6	5,2	5,6	5,9
<i>Classe di addetti</i>						
fino a 5	3,8	3,5	4,3	4,4	5,0	5,6
da 6 a 15	4,7	5,1	7,4	6,3	6,6	5,7
da 18 a 49	6,4	6,7	6,1	6,6	7,4	7,2
<i>Area geografica</i>						
Nord Est	3,8	3,5	6,0	6,9	6,4	5,6
Nord Ovest	5,4	4,5	5,6	6,0	6,8	5,8
Centro	4,6	4,6	4,3	5,7	5,2	6,1
Sud e Isole	4,0	3,2	3,9	4,6	4,9	5,8

Incidenza percentuale dei costi sostenuti per l'espletamento degli adempimenti amministrativi sul totale del fatturato

<i>Incidenza % media</i>	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Totale	4,4	5,0	5,4	6,9	7,3	7,4
<i>Settore</i>						
industria	4,3	5,1	5,3	7,0	6,9	7,0
commercio	4,2	5,1	5,3	6,6	7,9	7,4
servizi	4,8	4,9	5,2	6,8	7,2	7,7
<i>Classe di addetti</i>						
fino a 5	4,2	4,6	5,5	6,9	7,0	7,5
da 6 a 15	4,6	5,8	6,7	6,7	7,3	7,3
da 18 a 49	5,3	6,5	5,0	7,1	9,2	6,7
<i>Area geografica</i>						
Nord Est	4,5	4,1	5,5	7,6	7,2	7,2
Nord Ovest	5,1	5,7	5,4	6,1	6,3	7,1
Centro	4,0	4,3	5,9	7,0	8,4	7,6
Sud e Isole	4,2	5,6	5,1	7,8	7,6	7,9

Variazione negli ultimi tre anni dell'incidenza dei costi amministrativi

<i>Indice di tendenza (-5/+5)</i>	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Totale	-	-	1,6	1,3	1,2	1,0
<i>Settore</i>						
industria	-	-	1,7	1,4	1,3	0,9
commercio	-	-	1,6	1,2	1,1	0,9
servizi	-	-	1,5	1,4	1,1	1,0
<i>Classe di addetti</i>						
fino a 5	-	-	1,5	1,3	1,1	1,0
da 6 a 15	-	-	1,9	1,4	1,3	1,0
da 18 a 49	-	-	1,5	1,3	1,4	1,2
<i>Area geografica</i>						
Nord Est	-	-	1,5	1,2	1,2	1,0
Nord Ovest	-	-	1,6	1,2	1,1	1,0
Centro	-	-	1,7	1,5	1,2	1,2
Sud e Isole	-	-	1,5	1,5	1,3	0,7

Motivo dell'aumento negli ultimi tre anni dell'incidenza dei costi amministrativi

Percentuale sul totale di chi ha dichiarato un aumento (possibili più risposte)	2006	2007	2008	2009	2010	2011
perché le norme sono più numerose o più complesse	-	-	79,6	85,5	75,8	58,3
perché la sua azienda ne deve rispettare di più per espansione dell'attività	-	-	12,9	10,3	7,7	7,4
altri motivi	-	-	10,7	10,3	13,0	28,3

I rapporti come fornitori della PA: Partecipazione a gare bandite dalla PA

Percentuale sul totale	2007	2008	2009	2010	2011
Non indicato	3,3	0,3	0,3	0,0	0,0
Mai	80,8	76,2	70,7	74,3	81,6
Sì, ma occasionalmente	12,7	14,7	16,4	14,2	11,5
Frequentemente / correntemente	3,2	8,8	12,6	11,5	6,9

(in caso di non partecipazione a gare pubbliche)

Interesse a fornire prodotti/servizi alla PA

Non indicato	12,4	0,8	0,3	8,2	10,1
Sì	16,0	16,0	28,1	36,4	28,5
No	71,6	83,2	71,6	55,4	61,4

(in caso di non disponibilità alla partecipazione a gare pubbliche)

Motivo del non interesse alla partecipazione a gare

Non indicato	2,2	2,1	4,0	4,6	1,3
Non tratta prodotti/servizi di interesse per la PA	67,0	51,4	46,9	35,9	64,5
Per la complessità o l'eccessivo onere in rapporto alle probabilità di successo	11,1	20,4	1,4	6,7	3,2
Per la complessità dell'investimento iniziale, le procedure macchinose/ le lungaggini burocratiche (solo 2009 e 2010)	-	-	6,6	5,5	3,3
Per il timore dei ritardati termini di pagamento delle PA (solo 2009 e 2010)	-	-	6,9	9,8	11,2
Per altra scelta (strategia) di mercato	18,7	20,4	17,3	21,2	11,8
Sfiducia vs il mercato della P.A. (solo 2009 e 2010)			13,6	14,2	4,2
Altro	1,0	5,8	3,3	2,1	0,6

Aggiudicatari di gara e/o fornitori della PA

Confronto 2010/2011

I rapporti come fornitori della PA: forma di coinvolgimento nel mercato e peso del fatturato PA

<i>Percentuale sul totale</i>	2010	2011
Totale rapporti con la PA		
come aggiudicatari	18,9	13,6
come fornitori diretti se non aggiudicatari	14,1	15,8
totale	33,0	29,4
Peso percentuale del cliente PA sul fatturato		
Non indicato	16,2	8,4
inferiore al 5%	33,1	37,3
tra il 5% e il 25%	22,8	23,4
tra il 25% e il 50%	14,7	14,5
tra il 50% e il 75%	6,7	7,0
tra il 75% e il 100%	6,4	9,4
peso % medio	23,2	25,0
<i>Stima peso intero sistema MPI (comprende anche chi non ha PA cliente)</i>	7,6	7,3

Crediti nei confronti della PA nell'ultimo anno

<i>Percentuale sul totale</i>	2010	2011
Non indicato	1,0	0,2
Mai	54,7	46,6
Sì, ma occasionalmente	22,0	20,4
Frequentemente / correntemente	22,3	32,7
<i>In caso di crediti nell'ultimo anno verso la PA</i>		
<i>Ordine di grandezza dei crediti</i>		
Non indicato	38,1	45,0
fino a 5.000€	14,3	9,7
da 5.001€ a 15.000€	14,7	10,4
da 15.001€ a 50.000€	16,4	16,0
da 50.001€ a 100.000€	9,3	7,4
da 100.001€ a 250.000€	3,1	5,0
da 250.001€ a 500.000€	3,6	6,0
da 500.000€ a 1.000.000€	0,5	0,6
<i>stima grandezza complessiva (milioni di euro)</i>	8.470	12.047

<i>Importo medio di chi dichiara crediti</i>	63.933	84.901
<i>Importo medio delle MPI del mercato della PA</i>	31.709	45.102
<i>Importo medio di tutte le MPI</i>	9.332	13.274

Incidenza % stimata sul fatturato PA

Non indicato	41,2	43,1
fino al 5%	15,1	12,1
dal 5 al 10%	12,2	10,5
dal 10 al 25%	9,5	9,7
dal 25 al 50%	14,5	13,3
dal 50 al 75%	3,8	5,3
oltre il 75%	3,7	6,0
<i>incidenza % media</i>	25,23	27,47

Stima incidenza % crediti PA su fatturato

<i>incidenza % media su insieme imprese fornitori PA</i>	5,9	14,6
<i>incidenza % media su intero sistema MPI</i>	1,9	4,3

Crediti nei confronti della PA nell'ultimo anno e tempi di pagamento

<i>Percentuale sul totale</i>	2010	2011
-------------------------------	-------------	-------------

Ritardo medio con il quale i crediti sono stati saldati

Non indicato	8,1	11,9
fino a 30gg	13,4	8,1
dal 30 a 60gg	18,9	14,1
da 60 a 90gg	14,5	14,5
da 90 a 180gg	22,0	31,6
da 180 a 365gg	18,6	17,0
oltre 365gg	4,5	2,8
<i>ritardo medio</i>	155,5	162,2

In merito al ritardo medio dei pagamenti, nell'ultimo biennio ha notato:

Non indicato	8,4	0,0
Un grave peggioramento	11,4	15,8
Un peggioramento	28,0	35,7
Una situazione invariata	43,1	43,6
Un miglioramento	7,8	4,1
Un sensibilmente miglioramento	1,4	0,8
<i>Indice di tendenza (-5 / +5)</i>	-1,1	-1,5

Al momento vanta crediti pendenti verso la PA?

Non indicato	7,0	6,5
Sì	69,5	71,4
No	23,5	24,3

La PA come motore di innovazione

Approfondimenti 2011

Contatti con gli uffici e relativo livello di soddisfazione

Percentuale sul totale

Contatti con uno o più uffici pubblici nel corso dell'ultimo anno

Percentuale sul totale

Sì	93,5
No	6,5

Ente o ufficio al quale l'impresa si è rivolta

Percentuale sul totale

Camera di Commercio	54,4
Comune	48,9
Provincia	19,8
Regione	13,8
Agenzia delle Entrate	52,1
ARPA	7,6
Asl	20,1
Inps	43,0
Tribunale	14,2
Altro	5,8
Altro	6,8

Indice di soddisfazione (scala 0-10)

Camera di Commercio	7,2
Comune	5,9
Provincia	5,9
Regione	5,7
Agenzia delle Entrate	5,9
ARPA	6,4
Asl	5,9
Inps	5,8
Tribunale	5,2

Gravosità degli obblighi amministrativi

Nel corso dell'ultimo anno la Sua impresa ha effettuato adempimenti amministrativi relativi a norme di competenza statale nelle seguenti aree (risposta multipla):

Percentuale sul totale

Autorizzazioni ambientali	12,6
Appalti	9,1
Autorizzazioni di pubblica sicurezza	11,9
Certificazione degli impianti	28,6
Fisco	28,1
Igiene e sicurezza degli alimenti	6,7
Lavoro	25,8
Previdenza	31,2
Sicurezza sul lavoro	46,9
Statistica	9,0
non indica alcun settore	34,6

Quanto ritiene pesanti i seguenti aspetti?

Indice 0 - 10

Autorizzazioni ambientali	6,1
Appalti	6,1
Autorizzazioni di pubblica sicurezza	6,2
Certificazione degli impianti	5,7
Fisco	6,9
Igiene e sicurezza degli alimenti	5,8
Lavoro	6,1
Previdenza	5,9
Sicurezza sul lavoro	6,1
Statistica	4,5

Gravosità degli obblighi amministrativi

Nel corso dell'ultimo anno la Sua impresa ha effettuato adempimenti amministrativi relativi a norme di competenza regionale nelle seguenti aree (risposta multipla):

Percentuale sul totale

Autorizzazioni attività/iscrizione in elenchi	8,5
Edilizia e urbanistica	5,9
Impianti di energia rinnovabile	4,4
Formazione e Lavoro	23,4
Igiene e sicurezza del lavoro	24,4

Incentivi (partecipazione a bandi) regionali e sostegno al credito	6,3
Altro	0,3
non indica alcuna area	2,3

Quanto ritiene pesanti i seguenti aspetti?

indice 0 - 10

Autorizzazioni attività/iscrizione in elenchi	5,2
Edilizia e urbanistica	6,1
Impianti di energia rinnovabile	5,7
Formazione e Lavoro	5,2
Igiene e sicurezza del lavoro	5,8
Incentivi (partecipazione a bandi) regionali e sostegno al credito	5,8

Interventi di semplificazione

Conosce i seguenti interventi di semplificazione?

Percentuale sul totale

L'introduzione della SCIA – Segnalazioni Certificata di Inizio Attività	18,4
Le novità in materia di Sportello unico delle attività produttive (informatizzazione, agenzie delle imprese)	27,6
Il libro unico del lavoro (che abolisce libro matricola, libro paga e copie conformi)	35,1
Le misure in materia di edilizia libera	7,1

Quanto tali interventi di semplificazione potrebbero incidere sulle micro e piccole imprese

Indice 0 - 10

L'introduzione della SCIA – Segnalazioni Certificata di Inizio Attività	6,4
Le novità in materia di Sportello unico delle attività produttive (informatizzazione, agenzie delle imprese)	6,2
Il libro unico del lavoro (che abolisce libro matricola, libro paga e copie conformi)	6,4
Le misure in materia di edilizia libera	6,5

Partecipazione alle gare**Quanto trova pesanti in complesso i seguenti adempimenti amministrativi legati alla partecipazione alle gare:***indice 0 - 10*

Predisposizione della documentazione per la procedura in economia (cottimo, gara informale, 5 inviti)	6,7
Attestazione requisiti di ordine generale	5,8
Documentazione per lavori pubblici di importo inferiore ai 150.000 euro	6,1
Ottenimento certificazione SOA (escluso il corrispettivo da versare alle SOA)	6,3
Attestazione requisiti economico-finanziari	5,2
Attestazione requisiti tecnico-professionali	5,8
Dichiarazione avvalimento requisiti	6,0
Garanzia a corredo dell'offerta	6,3
Presentazione della documentazione richiesta	5,8

Partecipazione a gare*Percentuale sul totale***Avete mai partecipato a gare usando procedure on line?**

Non indicato	14,8
Sì	15,6
Non indicato	69,6

*in caso di partecipazione a gare usando procedure on line***Quali strumenti avete utilizzato?**

Richieste di offerta sul Mercato elettronico della PA	44,1
Gare telematiche su piattaforma di Consip	38,3
Gare telematiche su piattaforme regionali (es. Intercent-ER, LISPA, START,...)	48,2
Gare telematiche su sistemi di singole PA	36,2

Quanto trova pesanti in complesso i seguenti adempimenti amministrativi legati alla partecipazione alle gare on line*Indice 0 - 10*

Iscrizione all'albo telematico	4,1
Predisposizione della documentazione per la procedura in economia (cottimo, gara informale, 5 inviti)	4,7
Attestazione requisiti di ordine generale	5,5
Attestazione requisiti economico-finanziari	5,2
Attestazione requisiti tecnico-professionali	5,8
Garanzia a corredo dell'offerta	5,6
Presentazione dell'offerta mediante piattaforme telematiche	4,5
Archiviazione elettronica della documentazione	4,2

BIBLIOGRAFIA

- Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, forniture e servizi (2009), *Relazione annuale 2009*, Roma, Camera dei Deputati, 22 giugno 2010.
- Censis-Confindustria (2006), *L'impresa di fare impresa*, novembre.
- Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (2008), *Relazione annuale sullo stato dell'ICT nella Pubblica Amministrazione*, Roma.
- Centro Studi Unioncamere (2003), *Rilevazione della soddisfazione delle imprese verso la PA*, Roma.
- CGIA di Mestre (2007), *I costi della burocrazia, An executive summary of the SCM method*, Venezia.
- CNEL (2007), *Competitività delle piccole e medie imprese: ostacoli legislativi e burocratici allo sviluppo e ostacoli all'internazionalizzazione. Osservazioni e proposte*, Roma, 2008.
- Commissione delle Comunità Europee (2005), *Better regulation executive "Measuring Administrative Costs: UK Standard Cost"*.
- Commissione delle Comunità Europee (2005), *Un metodo comune in ambito EU per la valutazione dei costi amministrativi imposti dalla legislazione*, COM(2005)518.
- Commissione delle Comunità Europee (2006), Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM(2006)689, *Esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione Europea*.
- Commissione delle Comunità Europee (2006), Documento di lavoro della Commissione, *Misurazione dei costi amministrativi e riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione Europea*, COM(2006) 689 definitivo, COM(2006) 690 definitivo.
- Commissione delle Comunità Europee (2006), Documento di lavoro della Commissione, COM(2006)691, *Misurazione dei costi amministrativi e riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione Europea*.
- Commissione delle Comunità Europee (2007), Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione Europea*, SEC(2007) 84, SEC(2007) 85.

Commissione delle Comunità Europee (2007), Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, COM (2007) 23 definitivo, *Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione Europea*, SEC(2007) 84, SEC(2007) 85.

Commissione delle Comunità Europee (2007), *Model to reduce the disproportionate regulatory burden on SMEs*, Report of the Export Group.

Commissione delle Comunità Europee (2007), *Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi dell'Unione Europea*, COM(2007) 23.

Commissione delle Comunità Europee (2008), Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Una corsia preferenziale per la piccola impresa, Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la piccola impresa (un "Small Business Act" per l'Europa)*, COM(2008) 394 definitivo.

Commissione delle Comunità Europee (2009), Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU Sectoral Reduction Plans and 2009 Actions*, COM(2009) 544 definitivo.

Commissione delle Comunità Europee (2009), *European SMEs under pressure – Annual Report on UE small and medium-sized enterprises*.

Commissione delle Comunità Europee (2009), *Internal market Scorebord*, luglio.

Commissione delle Comunità Europee (2009), *Reducing Administrative Burden in the European Union Annex to the 3rd Strategic Review on Better Regulation*, COM(2009) 15 final, COM(2009) 17 final.

Commissione delle Comunità Europee (2010), *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU*.

Commissione delle Comunità Europee (2010), Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Smart Regulation in European Union*, COM(2010)543/3.

Commissione delle Comunità Europee (2010), *Evaluation of SMES' access to public procurement in the UE*, final report, settembre.

Commissione delle Comunità Europee (2010), *Evaluation of the 2004 action plan for electronic public procurement*, SEC(2010)1214 final.

Commissione delle Comunità Europee (2010), *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010)2020.

Commissione delle Comunità Europee (2011), *Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti*, COM(2011)15.

Commissione delle Comunità Europee (2011), *Review of the Small Business Act for Europe*, COM(2011)78 final.

Commissione delle Comunità Europee, Eurobarometro (2007), *Observatory of European SMES*, novembre 2006-gennaio 2007.

Commissione delle Comunità Europee, Eurobarometro (2010), *SMEs Observatory Survey*, maggio 2007.

Confartigianato (2010), *Alla ricerca del PIL perduto*, Roma.

Deutsche Bank (2010), *e-Invoicing Final steps of efficient invoicing process*, maggio.

- Di Vico D. (2010), *Piccoli. La pancia del Paese*, Marsilio, Venezia.
- Draghi M., Intervento del Governatore della Banca d'Italia al 17° Congresso AIAF-ASSIOM FOREX, 26 febbraio 2011.
- Draghi M., *L'Italia e l'economia internazionale, 1861-2011*, Intervento d'apertura del Governatore della Banca d'Italia al Convegno internazionale per le Celebrazioni del 150° dell'Unità d'Italia, Palazzo Koch, Roma, 12 ottobre 2011.
- Eurochambres (2009), *Counting the Cost of EU Regulation to Business*, marzo.
- Fondazione Nord Est (2007), *L'Italia delle Imprese. Rapporto 2007*, Quaderni FNE, Collana Ricerche, n. 41.
- Formez (2008), *La riduzione degli oneri amministrativi nelle Regioni, sistemi di analisi e valutazione*, maggio.
- Giommi A., Pratesi M., Rocco E. (2007), "Non parametric Estimation of Individual Contact and Response Probabilities in CATI Surveys" – scuola della SIS: "Teoria e pratica delle indagini campionarie" – Milano, luglio.
- Istat (2010), *Rapporto annuale sulla situazione del Paese*, Roma, maggio.
- 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.
- 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.
- Ministero per la Pubblica Amministrazione e Innovazione, Dipartimento Funzione Pubblica, *Piano di semplificazione amministrativa 2010-2012*.
- OECD (2003), *From red tape to smart tape: administrative simplification in OECD countries*, Paris.
- OECD (2006), *Cutting red tape: national strategies for administrative simplification*, OECD publishing, Paris.
- OECD (2007), *Comparing Administrative Burdens across countries*, OECD publishing, Paris.
- OECD (2009), *Doing Business 2010*, Washington.
- Presidenza del Consiglio, Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione; Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali (2008), *Un taglio ai costi della burocrazia, Primi risultati del programma di misurazione e riduzione degli oneri*, Roma, 5 agosto.
- Presidenza del Consiglio, Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione (2010), *La semplificazione amministrativa delle imprese*, dicembre.
- Promo P.A. Fondazione (2006), *I Rapporto Nazionale sulla soddisfazione delle Piccole e Microimprese nei confronti della PA*, ISS.
- Promo P.A. Fondazione (2007), *II Rapporto Nazionale sulla soddisfazione delle Piccole e Microimprese nei confronti della PA*, ISS.
- Promo P.A. Fondazione (2008), *III Rapporto Nazionale sulla soddisfazione delle piccole e microimprese nei confronti della PA*, ISS.
- Promo P.A. Fondazione (2009), *La soddisfazione delle piccole e micro imprese nei confronti della pubblica amministrazione. Quarto Rapporto Nazionale*, FrancoAngeli, Milano.

- Promo P.A. Fondazione (2010), *Imprese e burocrazia. Come le piccole e micro imprese giudicano la pubblica amministrazione. Quinto Rapporto Nazionale*, FrancoAngeli, Milano.
- Promo P.A. Fondazione e Ministero dello Sviluppo Economico (2011), *Linee guida per la valutazione della qualità dei bandi nel settore dei beni culturali*.
- Retecamere (2008), *Rapporto E-Gov.Impresa*, Roma, giugno.
- Unicredit Banca, *Rapporto Unicredit Banca sulle Piccole Imprese*, 2004; 2005-2006; 2006-2007.
- Unioncamere Lombardia (2009), Consorzio camerale per il credito e la finanza, *Il sistema de Confidi lombardi e il ruolo delle Camere di Commercio a sostegno delle imprese*, Milano, novembre.
- Unioncamere Lombardia, Regione Lombardia (2010), *Small Business Act – Proposte, Iniziative e progetti per le Micro e Piccole Imprese*, Milano, settembre.
- Unioncamere Nazionale (2006), *La soddisfazione delle imprese per i servizi resi dalla PA*, Roma.
- Unioncamere nazionale (2009), *Indagine sul livello di soddisfazione percepito dalle imprese nei propri rapporti con gli uffici della Pubblica Amministrazione*, Roma.
- United Nations (2008), *E-Government Survey 2008, From E-Government to Connected Governance*, New York.
- World Economic Forum (2009), *The Global Competitiveness Report*.

