

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**

Ricerca promossa e realizzata da:



Con il patrocinio e la collaborazione di:



CAMERA DI
COMMERCIO
MILANO



Unioncamere
Veneto

FrancoAngeli

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.



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

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

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

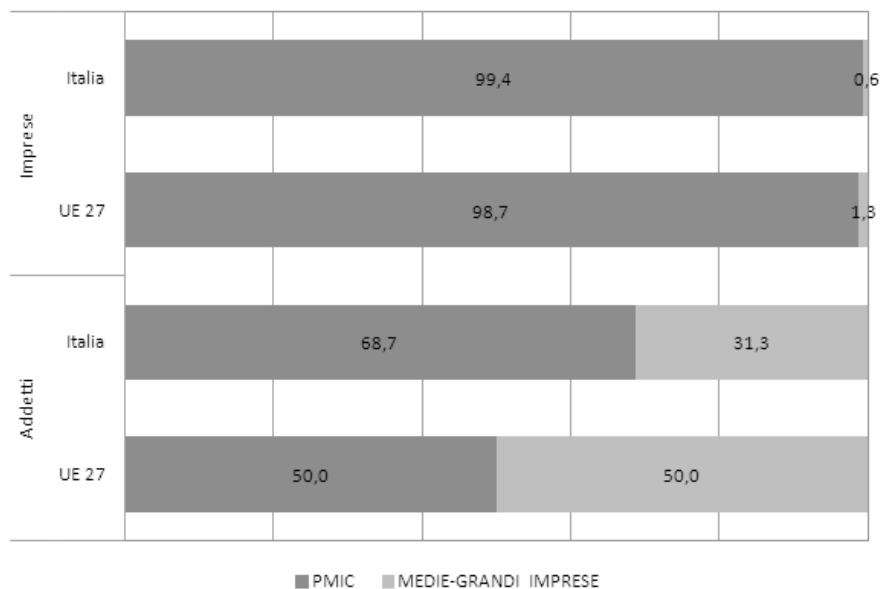
di *Gaetano Scognamiglio*

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



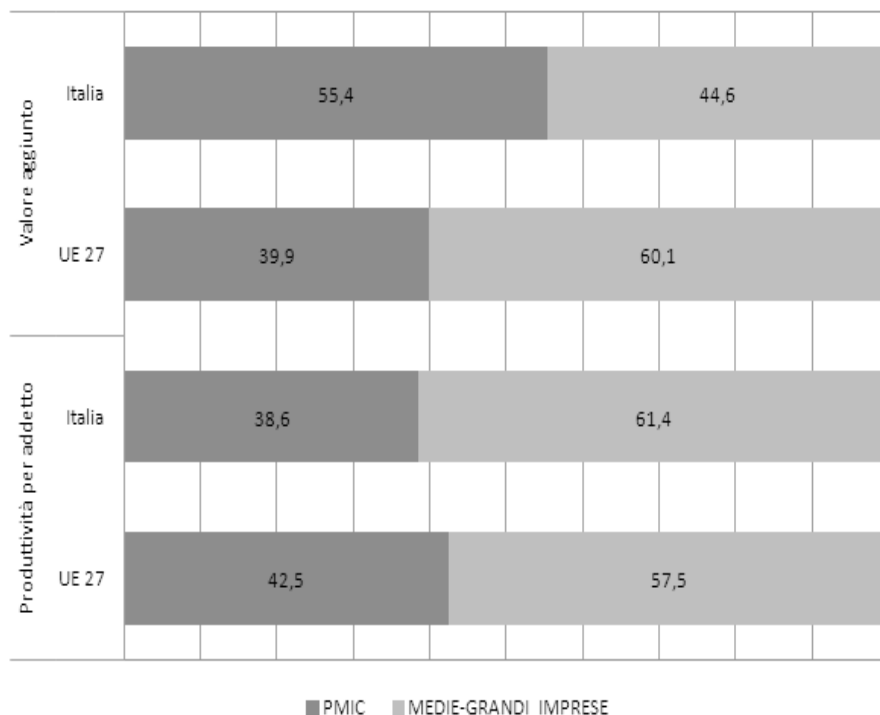
In termini di **valore aggiunto**, le PMIC italiane contribuiscono al 55,4% del valore complessivo generato dal sistema economico, contro il 39,9% della media UE-27. L'analisi dimensionale del tessuto economico del Paese, così sbilanciata verso la piccola dimensione, è tuttavia una delle cause della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

addeito, 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.

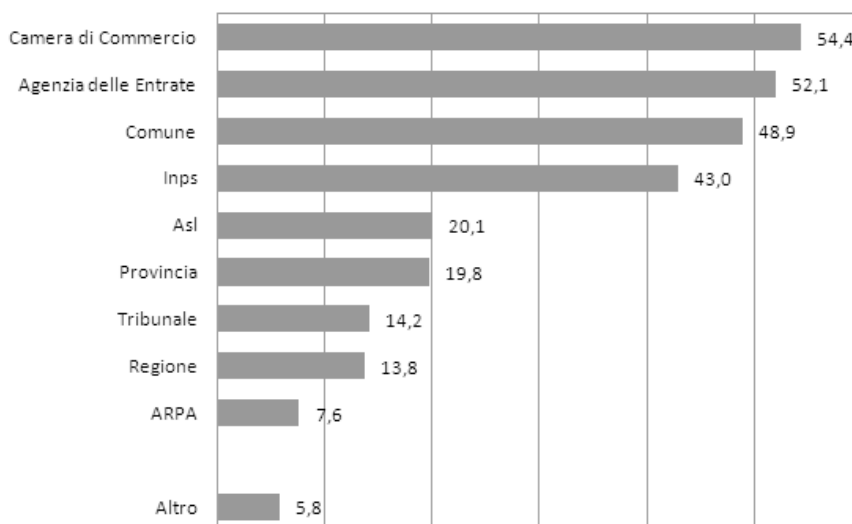
Il ruolo centrale delle Camere di Commercio come interlocutori privilegiati per le PMIC

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.

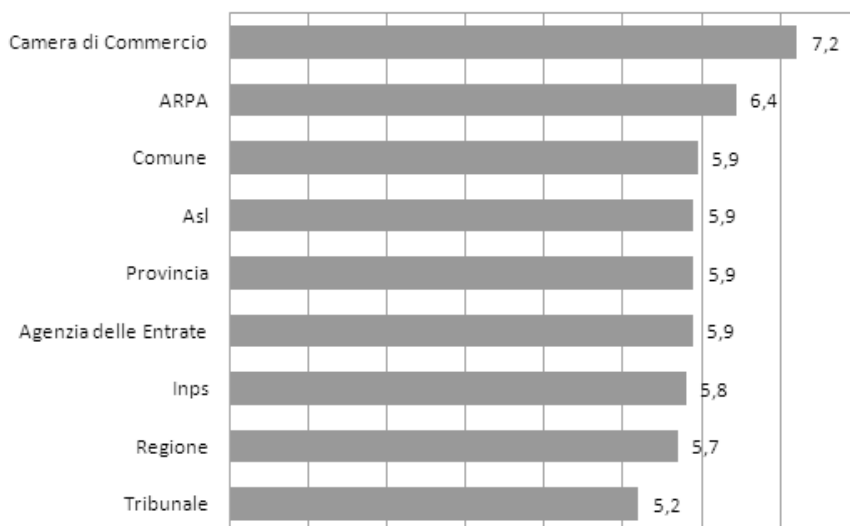
Per quanto riguarda il primo aspetto (*frequenza dei contatti*), quasi il 55% delle PMIC contattate ha dichiarato di rivolgersi e di utilizzare i servizi delle Camere di Commercio. In seconda battuta i maggiori contatti riguardano l'Agazia delle Entrate (52,1%), il Comune (48,9%) e l'Inps (43%).

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



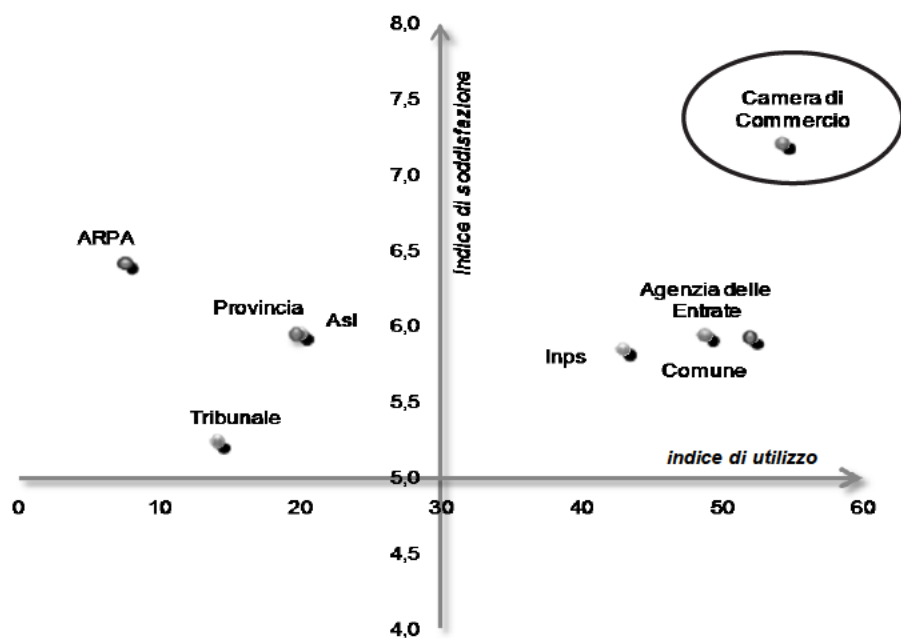
Il confronto diretto tra i due grafici fa emergere in maniera ancora più evidente il ruolo del sistema camerale come Ente più “frequentato” e allo stesso tempo più “gradito” dalle imprese. Non lo stesso può essere detto, infatti, per altri Enti, come l’ARPA, la Provincia e le Asl, che hanno un gradimento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

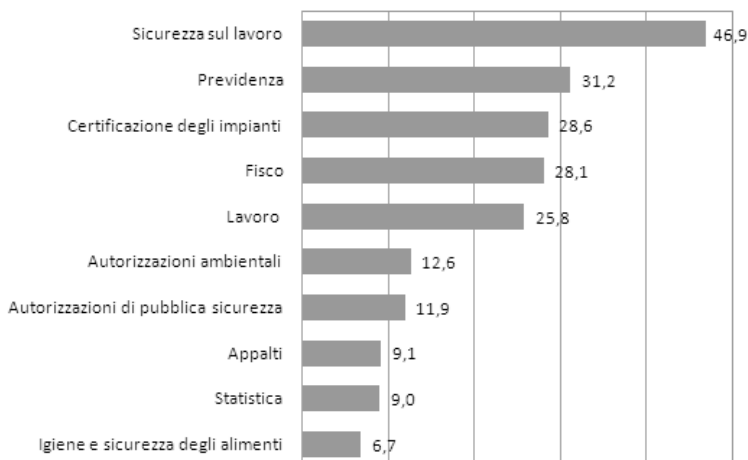


L’onere amministrativo nelle aree di competenza nazionale e regionale

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.

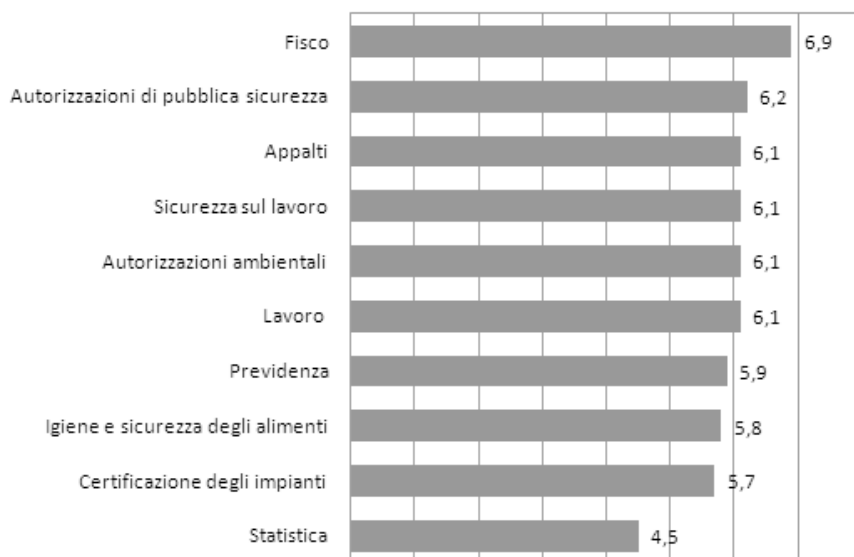
Fig. 7 – Aree di competenza statale in cui sono stati compiuti adempimenti amministrativi nell’ultimo anno (percentuale sul totale dei rispondenti), anno 2011



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

