

LA SODDISFAZIONE DELLE PICCOLE E MICROIMPRESE NEI CONFRONTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Terzo Rapporto Nazionale 2008

A cura di



PROMO P.A.
FONDAZIONE

RICERCA, ALTA FORMAZIONE E PROGETTI
PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

ASSOCIATA ALL'EUROPEAN FOUNDATION CENTRE
E ALL'EUROPEAN GROUP OF PUBLIC ADMINISTRATION
BRUXELLES

INDICE

OUTLOOK 2008	9
RAFFRONTI 2006/2008 - ALCUNI NUMERI E QUALCHE BILANCIO.....	10
IL RAPPORTO CON LA BUROCRAZIA.....	11
GLI INDICI: <i>FUTURE & EFFICIENCY GAP</i>	12
IL COSTO DELLA BUROCRAZIA	15
PRINCIPALI NOVITÀ 2008.....	17
L'ONERE DA PA ED IL MERCATO DEL LAVORO	17
CONCLUSIONI	19
 1 - MISURARE L'IMPATTO DELLA PA.....	 23
 1.1 - IL COSTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	 24
GRAF. 1.1.1 - GIORNATE/UOMO DEDICATE AGLI ADEMPIMENTI AMMINISTRATIVI, TREND 2006-2008	25
TAB. 1.1.1 - GIORNATE/UOMO DEDICATE AGLI ADEMPIMENTI AMMINISTRATIVI, RAFFRONTO 2006-2008, PER CLASSI DI ADDETTI.....	25
GRAF. 1.1.2 - ANDAMENTO DELL'INCIDENZA DELL'ONERE DA PA SUL FATTURATO, TREND 2006-2008.....	27
TAB. 1.1.2 - GIUDIZIO SULLA VARIAZIONE NEL TRIENNIO DELL'INCIDENZA DEI COSTI AMMINISTRATIVI	30
TAB. 1.1.3 - MOTIVO DELLA VARIAZIONE DELL'INCIDENZA DEI COSTI AMMINISTRATIVI	30
GRAF. 1.1.3 - ANDAMENTO DEI COSTI STIMATI E DELL'INCIDENZA SUL FATTURATO STIMATA, TREND 2006-2008	31
GRAF. 1.1.4 - ANDAMENTO DEL FATTURATO "PERCEPITO" (IN €), TREND 2006- 2008	32
1.1.1 - FOCUS: STANDARD COST MODEL	32
TAB. 1.1.4 - COSTI STRAORDINARI SOSTENUTI PER ADEGUARSI A NUOVE DISPOSIZIONI NORMATIVE	33
TAB. 1.1.5 - MOTIVI ALLA BASE DELL'AUMENTO DEI COSTI	34
TAB. 1.1.6 - GRADO DI PESANTEZZA (SCALA 0/10) DEGLI OBBLIGHI AMMINISTRATIVI	34
TAB. 1.1.7 - GRADO DI PESANTEZZA (SCALA 0/10) DEGLI OBBLIGHI AMMINISTRATIVI, PER CLASSI DI ADDETTI.....	35
TAB. 1.1.8 - STIMA DELLA GRAVOSITÀ (SCALA 0/10) DI CIASCUNA FASE DELL'ADEMPIMENTO ALL'OBBLIGO AMMINISTRATIVO	36

1.1.2 I COSTI AMMINISTRATIVI DEL LAVORO	37
TAB. 1.1.8 - GRADO DI PESANTEZZA DEGLI OBBLIGHI AMMINISTRATIVI	37
<i>I costi amministrativi del lavoro</i>	38
<i>Le cause</i>	38
TAB. 1.1.9 - LIVELLO DEI COSTI PER LA GESTIONE DEL PERSONALE	38
<i>La regressività dei costi per oneri amministrativi sul lavoro</i>	39
TAB. 1.1.10 - LIVELLO DEI COSTI SUL LAVORO, PER CLASSE DI ADDETTI	40
TAB. 1.1.10 - EFFETTI DEL LIVELLO DEI COSTI PER GESTIONE DEL PERSONALE SULLE SCELTE DI ASSUNZIONE, PER CLASSI DI ADDETTI	41
<i>Gli effetti</i>	41
TAB. 1.1.11 - ATTITUDINE DELLE AZIENDE IN TEMA DI POLITICHE DEL PERSONALE IN RISPOSTA ALL'ONEROSITÀ AMMINISTRATIVA DELLA GESTIONE, PER CLASSI DI ADDETTI	42
TAB. 1.1.12 - EFFETTI DEL LIVELLO DEI COSTI PER L'ASSUNZIONE DI PERSONALE SULL'OCCUPAZIONE, PER CLASSI DI ADDETTI	43
<i>I rimedi</i>	43
TAB. 1.1.13 - EFFETTI DELLA SEMPLIFICAZIONE SUI LIVELLI DI OCCUPAZIONE REGOLARE, PER CLASSI DI ADDETTI	45
TAB. 1.1.14 - INTERVENTO PRIORITARIO PER LA RIDUZIONE DEL CARICO DEGLI OBBLIGHI AMMINISTRATIVI, PER CLASSI DI ADDETTI	46
1.2 - LA QUALITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	46
TAB. 1.2.1 - GRADO DI SODDISFAZIONE (SCALA 0/10) SULL'OPERATO COMPLESSIVO DELLA PA, RAFFRONTO 2006-2008 GEOREFERENZIATO	47
GRAF. 1.2.1 - GRADO DI SODDISFAZIONE COMPLESSIVO, SALDI PERCENTUALI ...	47
TAB. 1.2.2 - VALUTAZIONE SULLA VARIAZIONE (INDICE DI TENDENZA -5/+5) DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI DELLA PA NEL TRIENNIO TRASCORSO, RAFFRONTO 2006-2008 GEOREFERENZIATO	48
TAB. 1.2.3 - ASPETTATIVE (INDICE DI TENDENZA -5/+5) SULLA QUALITÀ DEI SERVIZI DELLA PA PER IL PROSSIMO TRIENNIO, RAFFRONTO 2006-2008 GEOREFERENZIATO	48
GRAF. 1.2.2 - PESO DEGLI ENTI SUL GIUDIZIO COMPLESSIVO SULLA PA	49
TAB. 1.2.4 - ENTE O UFFICIO AL QUALE L'IMPRESA SI È RIVOLTA NEGLI ULTIMI DODICI MESI	50
1.3 - IL GRADIMENTO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	50
TAB. 1.3.1 - ENTE O UFFICIO IL CUI OPERATO SI È DISTINTO PER CARATTERISTICHE DI OTTIMALITÀ	51
GRAF. 1.3.1 - GRADIMENTO COMPLESSIVO DELLA PA ED OTTIMALITÀ DI (ALCUNI) ENTI	51
TAB. 1.3.2 - ENTE O UFFICIO IL CUI OPERATO SI È DISTINTO PER CARATTERISTICHE DI OTTIMALITÀ A CUI L'IMPRESA SI È RIVOLTA NELL'ULTIMO ANNO	52
1.4 - L'EFFICIENZA E L'EFFICACIA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	52

TAB. 1.4.1 - GRADO DI IMPORTANZA E DI SODDISFAZIONE ATTRIBUITI NELLA DEFINIZIONE DI UN RAPPORTO OTTIMALE TRA UTENTE E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, DATI 2006-2008	53
1.4.1 - EFFICIENCY GAP.....	55
TAB. 1.4.2 - EFFICIENCY GAP, RANKING 2008/2006	56
TAB. 1.4.3 - DETERIORAMENTO DELL'EFFICIENCY GAP, 2008/2007	57
1.4.2 - LO SCACCHIERE DELLE PRIORITÀ.....	57
GRAF. 1.4.3 - LO SCACCHIERE DELLE PRIORITÀ 2008	58
1.4.3 - UNA RIPROVA	58
1.5 - FOCUS: LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NEI DISTRETTI AD ALTA DENSITÀ PRODUTTIVA	60
1.5.1 - IL COSTO DELLA PA NEI DISTRETTI CONSIDERATI	60
TAB. 1.5.1 - GIORNATE/UOMO DEDICATE AGLI ADEMPIMENTI AMMINISTRATIVI, AREE MI-PO E LOMBARDIA, RAFFRONTO 2006-2008	60
TAB. 1.5.2 - INCIDENZA PERCENTUALE SUL BILANCIO DELL'ONERE DA PA, AREE MI-PO E LOMBARDIA. RAFFRONTO 2006-2008	61
1.5.2 - LA QUALITÀ DELLA PA NEI DISTRETTI CONSIDERATI.....	62
TAB. 1.5.3 - INDICE FUTURE AREE MI-PO E LOMBARDIA. RAFFRONTO 2006-2008	62
TAB. 1.5.4 - "BILANCIO" STIME EX ANTE/EX POST (2006/2008) AREE MI-PO E ITALIA.....	62
TAB. 1.5.5 - OPERATO DEGLI ENTI CHE HA PESATO MAGGIORMENTE SUI GIUDIZI, AREE MI-PO E LOMBARDIA	63
1.5.3 - IL GRADIMENTO DELLE PA NEI DISTRETTI CONSIDERATI	63
TAB. 1.5.6 - ENTE O UFFICIO IL CUI OPERATO SI È DISTINTO PER CARATTERISTICHE DI OTTIMALITÀ, AREE MI-PO E LOMBARDIA	64
 2 - LA PA COME MOTORE DI SVILUPPO	65
 2.1 - LA SEMPLIFICAZIONE	66
2.1.1 - L'E-GOVERNMENT	66
TAB. 2.1.1 - INCREMENTO DELL'IMPORTANZA PER SINGOLA PRIORITÀ ORGANIZZATIVA NEL TRIENNIO	67
TAB. 2.1.2 - INNOVAZIONE TECNOLOGICA DELL'AZIENDA.	67
TAB. 2.1.3 - DIFFUSIONE DEI SITI INTERNET AZIENDALI, PER CLASSI DI ADDETTI	68
TAB. 2.1.4 - DIFFUSIONE DELLA FIRMA DIGITALE, PER CLASSI DI ADDETTI	68
2.2 - LA PA A SUPPORTO DELL'ECONOMIA DI MERCATO	69
2.2.1 - UNA SIMULAZIONE.....	70
 3 - IL MERCATO DELLA PA.....	72

3.1 - LA PA COME MERCATO PER LE PICCOLE E MICROIMPRESE.....	72
TAB. 3.1.1 - PARTECIPAZIONE A GARE BANDITE DALLA PA NEGLI ULTIMI 24 MESI	73
TAB. 3.1.2 - EVENTUALE INTERESSE A FORNIRE PRODOTTI/SERVIZI ALLA PA.....	73
TAB. 3.1.3 - MOTIVO DEL NON INTERESSE ALLA PARTECIPAZIONE ALLE GARE PUBBLICHE	74
GRAF. 3.1.1 - AZIENDE FORNITRICI/POTENZIALI DELLA PA.....	74
TAB. 3.1.4 - AZIENDE INTERESSATE (O POTENZIALMENTE INTERESSATE) AL MERCATO DELLA PA.....	75
TAB. 3.1.5 - AZIENDE INTERESSATE (O POTENZIALMENTE INTERESSATE) AL MERCATO DELLA PA. RAFFRONTO 2007-2008	76
3.2 - L'AGGREGAZIONE DELLA DOMANDA PUBBLICA.....	76
TAB. 3.2.1 - RAFFRONTO FRA LA PERCENTUALE DI CONOSCENZA DI CONSIP E LE PERCENTUALI DI AZIENDE INTERESSATE ALLA PA.....	77
GRAF. 3.2.1 - AZIENDE FORNITRICI DELLA PA E CONOSCENZA DI CONSIP.....	78
TAB. 3.2.2 - CRESCITA PERCENTUALE 2007/2008 DELLA CONOSCENZA E CRESCITA PERCENTUALE 2007/2008 DEL "MERCATO" DI CONSIP.....	78
3.2.1 - LA PERCEZIONE DEL RUOLO DI CONSIP.....	79
TAB. 3.2.3 - "PARALLELO" CONOSCENZA/INTERESSE RIFERITI AL MERCATO DELLA PA ED ALLE ATTIVITÀ DI CONSIP	79
3.2.2 - LA SODDISFAZIONE DELLE PICCOLE E MICROIMPRESE NEI CONFRONTI DI CONSIP.....	80
TAB. 3.2.4 - VALUTAZIONI SUL GRADO DI CONOSCENZA D'INSIEME DI CONSIP E DEL PROGRAMMA DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA	80
TAB. 3.2.5 - CONFRONTO 2008/2007 TRA GIUDIZI DI VALORE (SCALA 0/10) SULLE QUALITÀ DELL'IMMAGINE CONSIP.....	80
TAB. 3.2.6 - CONFRONTO 2008/2007 TRA GIUDIZI DI VALORE (SCALA 0/10) SUI PRINCIPALI VANTAGGI NELLA PARTECIPAZIONE AL MEPA E ALLE CONVENZIONI	81
 4 - NOTA METODOLOGICA.....	 82
 4.1 - IL CENTRO DI STATISTICA AZIENDALE	 82
4.2 - IL PROGETTO D'INDAGINE: FINALITÀ, OBIETTIVI E CONTENUTI.....	83
4.2.1 - LA CUSTODE SATISFACTION	84
4.2.2 - LE TECNICHE DI COSTRUZIONE DEGLI INDICATORI.....	86
4.3 - IL PROGETTO OPERATIVO E LA METODOLOGIA D'INDAGINE.....	87
4.3.1 - L'AMBITO, TERRITORIALE E SETTORIALE, DELL'INDAGINE.....	87
Il disegno di campionamento	88
Il campione effettivo	90
4.3.2 - IL QUESTIONARIO ED I TEMI D'INDAGINE.....	90

<i>Gli strumenti per la rilevazione e per la qualità dei dati</i>	<i>92</i>
4.4 - GUIDA ALL'INTERPRETAZIONE DEGLI INDICI ED ALLA LETTURA DEI RISULTATI	93
4.4.1 - IL PIANO DI SPOGLIO	93
4.5 - IL MERCATO DELLA PA - NOTA METODOLOGICA	95
4.5.1 L'INDAGINE DI CUSTOMER SATISFACTION	95
4.5.2 IL PIANO DI RICERCA	96
4.5.3 L'INDAGINE SUI CLIENTI CONSIP	96
<i>Il questionario</i>	<i>96</i>
<i>Il piano di campionamento</i>	<i>96</i>
4.5.3 L'INDAGINE SUL MERCATO DELLA FORNITURA DELLA PA (CLIENTI POTENZIALI CONSIP)	97
<i>Il piano di campionamento</i>	<i>97</i>
5 - IL QUESTIONARIO.	99
6 - I DATI.	119

OUTLOOK 2008

La terza edizione del “Rapporto nazionale sulla soddisfazione delle Piccole e Microimprese nei confronti della Pubblica Amministrazione” vede la luce sotto il segno della condivisione e dell’integrazione di fonti, contributi, studi. In primo luogo, si è voluto mutuare, per quanto possibile, gli schemi adottati dalla Commissione Europea e dal Dipartimento per la Pubblica Amministrazione e l’Innovazione, associati ciascuno al proprio livello di governo in uno sforzo comune: misurare l’impatto della PA sulle Imprese e perseguire obiettivi di semplificazione (*better regulation*) come leva virtuosa per liberare risorse produttive e incrementare il PIL. Questo modo di vedere la PA è del tutto condiviso ed *ab initio* intrinseco alla filosofia del Rapporto.

Le stime della Commissione¹ parlano di un peso della PA pari al 4,6% del PIL italiano (dati 2006) mentre i dati del Rapporto, che da tre anni misura lo stesso peso sui bilanci delle Piccole e Microimprese, registrano per lo stesso anno un’incidenza del 4,4%. Le coincidenze di vedute ed impostazione non finiscono qui: la Commissione ha ipotizzato che un taglio del 25% degli oneri imposti dalla burocrazia porterebbero al prodotto interno dell’Italia un beneficio pari all’1,7%; in base ai dati del Rapporto, una simulazione per un’analoga riduzione indica il vantaggio delle Aziende in circa 1,85 punti percentuali.

Queste, ed altre cifre stanno a dimostrare non solo la bontà delle misurazioni effettuate, ma soprattutto che il problema “dell’onere da PA” è un’allarmante criticità non limitata al sistema italiano; i dati sulle *performance* delle Amministrazioni convergono poi in modo inequivocabile ad indicare l’urgenza di un’agenda. A questo proposito, non tutti sono d’accordo in Europa sulla strada da seguire: va registrata la posizione della federazione degli esperti contabili (FEE) dei professionisti in contabilità e revisione (EFAA) e dell’organizzazione europea delle PMI (Ueapme), che rilevano una serie di criticità puntuali riguardo alla strategia della Commissione, incentrate tra l’altro sulla specificità del settore delle Imprese più piccole². Anche su questo punto il Rapporto ha sempre voluto mantenere una sua originalità d’impostazione, costruendo tutta la rilevazione proprio a partire dal punto di vista delle Aziende meno dimensionate.

Questa impostazione è stata poi fatta propria anche da altre analoghe iniziative, come ad esempio lo studio condotto dall’Associazione Industriali di Reggio Emilia, che ha promosso un osservatorio su burocrazia e semplificazione in collaborazione con la Fondazione Nord Est. In modo del tutto analogo al Rapporto, questa indagine si è focalizzata sulle relazioni tra PA ed Imprese con meno di 50 dipendenti della Provincia Emiliana, quasi una specificazione territoriale della più

¹ Cfr. COMM (2007) 23, vedi anche conclusioni del Consiglio 7224/07 del 9 marzo 2007

² Cfr. Il Sole24Ore del 23 luglio a pag. 37, del 3 dicembre a pag. 50, e 31 dicembre 2007 a pag. 51.

ampia rilevazione nazionale che qui si presenta.

La PA efficiente come condizione essenziale della competitività del sistema Paese: ecco un altro caposaldo della filosofia del Rapporto, che in questa edizione viene ulteriormente sviluppato attraverso una serie di analisi e di focalizzazioni, in particolare in tema di semplificazione, *e-government* e mercato del lavoro.

L'efficienza della PA italiana è bassa: secondo uno studio dell'Associazione Artigiani e Piccole Imprese di Mestre del 2006, fatta 100 la media, l'indice italiano è 83, dietro a Regno Unito (106), Germania (97) e Francia (83)³. Nello stesso anno, l'IMD di Losanna precipitava l'Italia al 56° posto della graduatoria sulla competitività dei Paesi (in *World Competitiveness Yearbook*), al 52° per la burocrazia, al 56° per la facilità di condurre gli affari. Nel 2008, il *World Competitiveness Scoreboard* relega il Paese al 46° posto su 55, dietro a Brasile, Polonia e Romania, per giunta in flessione rispetto al 2007 (42° posto), mentre per il *World Economic Forum* nel 2007 non siamo andati oltre la 46esima posizione (su 122), e la Banca Mondiale stima che fare impresa nel nostro Paese sia molto difficile: 53° posto. Quel che è peggio, per la BM il 76% dei profitti se lo prende il fisco (contro una media OCSE del 46,2%).

Fisco e burocrazia dunque, i due grandi problemi dell'Impresa. Di più: come si evidenzia meglio nel corso della presentazione dei dati 2008, il III Rapporto mostra come questi si uniscano in un soffocante abbraccio: le Piccole e Microimprese denunciano, infatti, che è la burocrazia *del* fisco (in senso lato) a tartassarli di più. E a conferma, la Banca Mondiale ha stimato che nel 2007, per poter pagare le tasse, l'Imprenditore italiano ha impiegato 360 ore; la media OCSE è ancora una volta della metà: 183 ore. Al punto che burocrazia in eccesso, invadenza del fisco e scarsa qualità nella gestione della spesa pubblica minano finanche la libertà economica: secondo l'*Heritage Foundation* di Washington non ci muoviamo dal 64° posto da quasi tre lustri.

Raffronti 2006/2008 - alcuni numeri e qualche bilancio

L'anno che si è chiuso (la campagna di interviste è stata condotta in primavera, concludendosi in coincidenza con l'ultima tornata elettorale) ha segnato un momento difficile per le Aziende: con poche eccezioni (tra cui il gradimento del sistema camerale e la penetrazione di Consip presso le Imprese fornitrici della PA) pressoché tutti gli indicatori sono negativi rispetto all'anno precedente; una visione d'insieme del triennio rappresenta poi un magro bottino.

³ Fonte: Elaborazione Ufficio Studi CGIA Mestre su dati BCE.

Il rapporto con la burocrazia

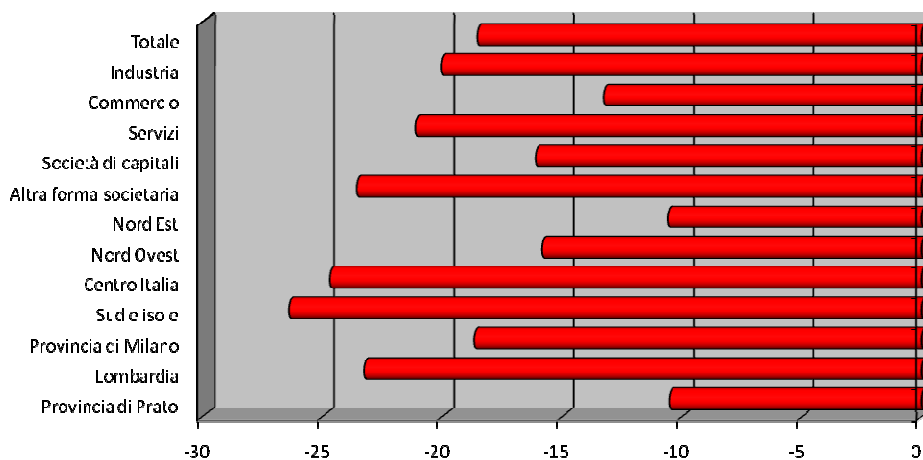
Il grado di soddisfazione sull'operato complessivo della PA perde 0,5 punti passando da 4,9 a 4,5: se nel 2006 e 2007 la media è riuscita a tenersi vicina alla sufficienza (5), il *sentiment* degli Imprenditori è ora invece ben lontano.

Grado di soddisfazione (scala 0/10) sull'operato complessivo della PA, raffronto 2006-2008

Anno	Grado di soddisfazione
2006	4,9
2007	4,9
2008	4,4
Δ 2006/8	-0,5

Molto eloquente è poi la visualizzazione del saldo percentuale tra giudizi positivi e negativi, che mostra per il 2008 tutte le voci in "rosso", vale a dire a sinistra dell'asse mediano che passa per il "valore 0": nel 2007, seppur con molte voci critiche, il grafico riusciva ancora a spingere qualche *item* in terreno positivo.

Grado di soddisfazione dell'operato della PA (saldi % positivi/negativi).



Gli indici: *future & efficiency gap*

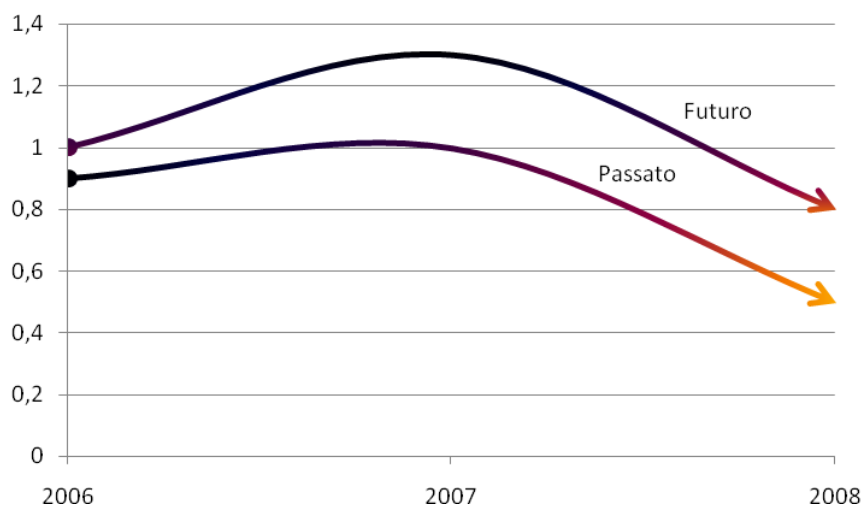
L'indice *future* è la rappresentazione delle aspettative espresse dalle Aziende in merito alla qualità dell'operato della Pubblica Amministrazione, per un periodo corrispondente ai prossimi tre anni, raffrontato al giudizio sui tre anni precedenti.

Giudizi sul triennio passato ed aspettative per il triennio futuro (scala +5/-5), raffronto 2006-2008.

Periodo	Triennio passato	Triennio futuro
2006	0,9	1,0
2007	1,0	1,3
2008	0,5	0,8
Δ 2006/8	-0,4	-0,2

L'indice di tendenza (+5/-5) riferito al passato è in discesa in modo preoccupante, con un calo del 50% rispetto alla rilevazione 2007 e del 44,4% sul triennio. "Tengono" meglio le aspettative per il futuro, che perdono 0,2 punti nel periodo complessivo (anche se il peggioramento rispetto al dato misurato nel 2007 è del 38,5%): è la prova di un nocciolo duro di speranza, che ancora anima le Piccole e Microimprese e che si rivolge ora verso il nuovo Esecutivo (al momento di rispondere all'intervista, gli Imprenditori del campione di riferimento si accingevano a votare per il rinnovo del Parlamento).

Giudizio sul passato ed aspettative per il futuro (scala +5/-5), raffronto 2006-2008



A tre anni di distanza dalla prima rilevazione, è lecito poi tentare un'operazione di "bilancio", raffrontando le aspettative auspiccate nel 2006 per il triennio a venire con il giudizio sul triennio passato espresso nel 2008:

"Bilancio" aspettative 2006/giudizio2008 sul triennio (scala +5/-5)

Voce di "bilancio"	Italia
A preventivo (risultato sperato nel 2006)	1,0
A consuntivo (risultato ottenuto nel 2008)	0,5
"Bilancio" 2008	-0,5

(Indici di tendenza -5/+5)

L'*efficiency gap* è composto dalla soddisfazione espressa dalle Imprese in merito alle principali priorità organizzative della PA, ponderato con un giudizio di valore sull'importanza ad esse attribuita: questo indice consente di costruire ed aggiornare lo scacchiere delle priorità, a partire dagli ambiti reputati più importanti e meno soddisfacenti.

Il *ranking* 2008 (cfr. *"Tab. 1.4.2 - Efficiency gap, ranking 2008/2006"* a pag. 56) conferma in linea di massima le priorità che fin dalla I° edizione le Aziende hanno insistentemente indicato alla PA, per riformare in modo ottimale il reciproco rapporto: prima tra tutti, la semplificazione. Ma se la graduatoria non è cambiata,

non si può esimersi dal rilevare ancora una volta un importante peggioramento dei fattori di base: cresce l'importanza che le Aziende attribuiscono alle varie priorità organizzative e specularmente cala la soddisfazione. Del resto, se ne può avere contezza dall'andamento dei valori medi del *gap* nel triennio (si noti che il valore percentuale è tanto peggiore quanto più vicino al 100%):

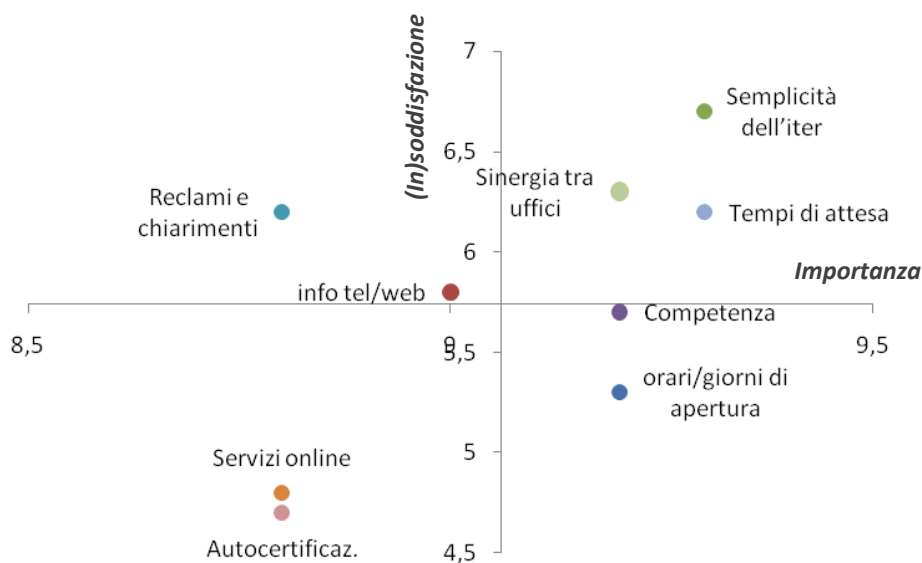
Efficiency gap medi, raffronto 2006-200

Periodo	Efficiency gap
2006	43,7%
2007	45,3%
2008	52,3%
Δ 2006/8	8,6%

In tre anni, il *gap* medio è peggiorato del 19,7%.

Il nuovo scacchiere delle priorità, costruito in modo da evidenziare graficamente il grado di importanza e quello di (mancata) soddisfazione per ogni singola priorità organizzativa, divide l'area degli interventi in quattro quadranti. In linea di massima, il primo quadrante (alto/dx) racchiude le maggiori criticità:

Scacchiere delle priorità 2008

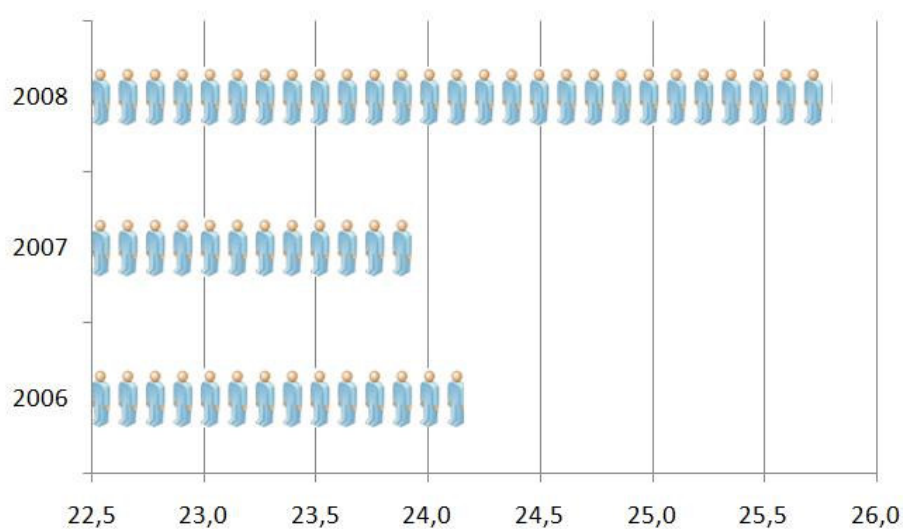


Il costo della burocrazia

I dati rilevati a primavera di quest'anno mostrano un peggioramento "dell'onere da PA", che per quanto riguarda le giornate uomo dedicate dai dipendenti al disbrigo delle pratiche burocratiche, in un anno risucchia i modesti guadagni registrati nel 2007.

Se nel 2006 gli Imprenditori stimavano di aver speso 24,2 giornate per espletare gli adempimenti amministrativi, e 23,9 nel 2007, all'inizio di quest'anno le Aziende lamentano di aver dovuto impiegarne ben 25,9 con un incremento del 7,02% sul triennio.

Giornate/uomo per adempimenti burocratici, raffronto 2006-2008



Infine, aumenta ancora l'incidenza media complessiva del "costo PA" sulla percentuale di fatturato: dal 4,4% percepito nel 2006 al 5,4% di quest'anno (+22,7% nel triennio).

Incidenza percentuale dei costi sostenuti per l'espletamento degli obblighi amministrativi sul fatturato, raffronto 2006-2008

Periodo	Incidenza percepita
2006	4,4%
2007	5,0%
2008	5,4%
Δ 2006/8	1,0%

Principali novità 2008

L'onere da PA ed il mercato del lavoro

La rilevazione 2008, attraverso specifici *item*, ha chiesto alle oltre 1.200 Piccole e Microimprese intervistate di chiarire il grado di pesantezza dei costi per la gestione amministrativa del personale, sia rispetto ad altre categorie di obblighi amministrativi, sia scindendo poi la gestione nelle sue macrofasi e distinguendo tra eventi per così dire straordinari (inizio e fine di un rapporto di lavoro dipendente) ed ordinaria amministrazione, quest'ultima a sua volta divisa in tre grandi filoni: fiscale/tributario/previdenziale, ambientale/protezione della salute, obblighi generici di informazione e comunicazione di dati statistici.

Grado di pesantezza (scala 0/10) degli obblighi amministrativi

Tipologia di obbligo da gestire	Indice
Fiscalità	6,5
Gestione del personale	5,7
Tutela ambientale ed altri obblighi	5,3

Livello dei costi (scala 0/10) per la gestione del personale

Attività inerenti la gestione del personale	Indice
Amministrare le imposte associate ai lavoratori, ai contributi previdenziali ed alle coperture sociali	6,5
Conformarsi alle misure preventive e protettive di sicurezza e salute	5,7
Gestire l'assunzione e il licenziamento dei dipendenti e dei collaboratori	5,3
Fornire indicazioni e dati statistici sull'occupazione e le retribuzioni	3,0

Come si vede, anche nello specifico settore della gestione del personale, è l'elefantiaco complesso di formalità ed il bizantinismo delle procedure che governano la fiscalità (in senso lato) ad opprimere maggiormente gli Imprenditori.

Quello che è peggio, l'indagine ha anche mostrato in che misura l'onere da PA abbia condizionato le scelte in materia di occupazione:

Effetti del livello dei costi per gestione del personale sulle scelte di assunzione, per classi di addetti.

Il livello dei costi amministrativi da sostenere per la gestione del personale o dei collaboratori ha condizionato le Sue scelte in merito all'assunzione di personale?	%		
	Dipendenti		
	1-5	6-15	16-49
Sì	47,7	40,0	36,3
No	45,8	57,0	63,7
Non indicato	6,5	3,0	0,0

In pratica, il 45% delle Piccole e Microimprese italiane si sente condizionato, nel determinare le proprie politiche occupazionali, dalla difficoltà della relativa gestione amministrativa. Come a dire che l'onere da PA è diventato una voce pesante nel bilancio del personale - con forti ripercussioni, forse non è azzardato dirlo, anche di carattere sociale, per il suo effetto sull'occupazione.

Attitudine delle Aziende in tema di politiche del personale in risposta all'onerosità amministrativa della gestione, per classi di addetti

Il livello dei costi amministrativi da sostenere per la gestione del personale o dei collaboratori L'ha spinto a...?	%		
	Dipendenti		
	1-5	6-15	16-49
Non assumere dipendenti a tempo indeterminato o ad assumerne meno di quanto voluto;	97,1	93,1	95,6
<i>(di cui:) e a privilegiare forme flessibili in luogo di lavoratori a tempo indeterminato</i>	24,1	24,0	59,0
<i>(di cui:) e a rinunciare anche a forme flessibili di lavoro</i>	29,9	22,3	4,0
<i>(di cui:) non indica</i>	43,1	46,8	32,5
Altro	2,5	4,3	4,4
Non indicato	0,4	2,6	0,0

Come si evince chiaramente, le Aziende di maggiori dimensioni hanno risposto al problema dei costi aumentando la quota di lavoratori "atipici" nel

proprio mix di risorse umane: un utilizzo improprio di forme contrattuali che erano pensate per rispondere ad altri tipi di esigenze industriali, ma che tuttavia deve essere ascritto *in primis* proprio all'omissione della P.A., che non è riuscita a garantire le condizioni per un ordinato sviluppo dell'occupazione. Preoccupa inoltre gravemente, l'elevata percentuale di Aziende sotto i 15 dipendenti che hanno direttamente rinunciato ad incrementare la propria forza lavoro - un dato che contribuisce da solo a spingere la percentuale totale media al 26,9% (nonostante il 4% delle Aziende con 16-49 addetti) e a dipingere un quadro dalle tinte crepuscolari.

Conclusioni

Giungendo alla sua terza edizione, il Rapporto raccoglie un ulteriore risultato: la serialità dei dati registrati in un triennio, che oltre a fotografare staticamente il Paese contribuisce a chiarire le tendenze e le dinamiche, rappresenta un contributo a disposizione di tutti i riformatori e la base per le future elaborazioni. In questo modo il Rapporto intende mantenere la sua vocazione, secondo un metodo d'indagine ormai tradizionale, che non disdegna però di aggiornarsi e rinnovarsi.

È coerente con la tradizione la puntuale registrazione e denuncia dei problemi sempre aperti, un discorso lungo ormai un triennio, innovative invece sono le sfide da lanciare. La semplificazione rimane il tema di fondo, fin dalla prima edizione: un tema quindi annoso, ma ancora attualissimo, l'unico possibile se si vuole affrontare seriamente il nodo dell'onere da P.A. "In difesa di Marco Conti", lo slogan a didascalia del Rapporto 2006, prendendo spunto dalla lettera ai giornali di un Piccolo Imprenditore subissato dagli adempimenti amministrativi, voleva significare un'attenzione molto vicina ai problemi quotidiani ed all'indignazione delle Aziende; il pensiero nel 2008, va all'officina galvotecnica del bergamasco, 40 anni di buona impresa e 30 operai al lavoro, cui il fisco ha chiesto il 104% dell'utile realizzato l'anno scorso, o all'Azienda di Parma (50 dipendenti ed un'attività nel settore dell'energia solare) che ha dovuto sborsare il 227%⁴. Ed anche al proprietario di quel piccolo appezzamento a vigneto del Nord Italia, sorpreso (è proprio il caso di dirlo) da zelanti funzionari in elicottero (!) a far lavorare "abusivamente" alcuni vendemmiatori: amici e parenti, retribuiti solo con una giornata in compagnia e l'immane mangiata finale⁵. O infine, all'Associazione nazionale vittime della burocrazia, giovani imprenditori agricoli di San Miniato che si sono costituiti in associazione dopo che il ritardo di qualche giorno nella consegna di un documento, in un iter lungo due anni, è costato un avviso di

⁴ Cfr. Il Sole24Ore del 5 maggio 2007 a pag. 29.

⁵ Cfr. Il Sole24Ore del 18 settembre a pag. 1 e del 19 settembre 2007 a pag. 17.

liquidazione da 23mila 507 euro all'ufficio del registro⁶.

È stata da un'idea del direttore de Il Sole-24 Ore Ferruccio de Bortoli che nacque nel 2006 la proposta di un "Manifesto per le Piccole Imprese" e tuttavia il problema è sempre sul tavolo, se dalle colonne del suo giornale ancora poco tempo fa egli scriveva: "La Piccola Impresa chiede attenzione e vuole essere riconosciuta per il ruolo autentico che svolge in un'economia come quella italiana"⁷; e se, alla vigilia delle elezioni politiche, le associazioni regionali toscane di CNA, Confartigianato, Confcommercio e Confesercenti hanno ritenuto di acquistare spazi sui giornali per pubblicare un loro "Manifesto delle Imprese per le prossime elezioni politiche". Indirizzato a tutti gli schieramenti, il Manifesto ha posto al primo punto la "riduzione della burocrazia in ogni forma e per ogni attività, con semplificazione delle funzioni e degli strumenti"⁸. Ed intanto, nasce a Bologna su iniziativa di Unindustria il difensore delle PMI, che in analogia al difensore civico avrà il compito di tutelare le Aziende da norme locali o nazionali che determinino appesantimenti burocratici eccessivi⁹.

Il problema è ora sul tavolo del nuovo Esecutivo, che ha messo la questione in agenda: nella premessa al piano industriale di riforma della PA, cui il Ministro della Pubblica Amministrazione e dell'Innovazione Renato Brunetta sta lavorando in questi giorni, si legge: "Il tema della modernizzazione della Pubblica Amministrazione è cruciale per il Paese nel suo complesso: [...] non solo per le rilevanti dimensioni quantitative in gioco in un momento di evidente e grave fragilità competitiva del sistema economico [...] ma anche per la speciale configurazione dei caratteri dominanti dell'impresa privata italiana (modesta dimensione, proprietà familiare, vocazione all'esportazione [...])". Dunque: consapevolezza della situazione ormai critica (ed intanto, mentre si scrive il Presidente della BCE Jean-Claude Trichet dichiara che "l'incertezza sulle prospettive di crescita per il prossimo futuro è notevole"¹⁰) e piena coscienza del ruolo e delle specificità della Piccola Impresa italiana. Un punto di partenza da giudicare positivamente, in linea con le convinzioni che fondano la filosofia e la pratica del Rapporto. Anche la Commissione Europea sembra sempre più convinta dell'importanza di custodire la Piccola Impresa: lo *Small Business Act* (il nuovo pacchetto di proposte per le PMI targato UE) che è stato presentato in questi giorni¹¹, contiene fra l'altro una serie di novità normative per semplificare e snellire la burocrazia per le piccole Aziende, che sono "il vero motore che crea posti di lavoro nell'Unione europea" (sono parole del Commissario Ue per l'Impresa e l'Industria Günter Verheugen).

Tra le molte ombre si contano poche luci: in particolare, si sottrae allo

⁶ Cfr. Il Sole24Ore Centro Nord, pag. 1, del 23 gennaio 2008.

⁷ Cfr. Il Sole24Ore del 16 febbraio 2008 a pag. 12.

⁸ Cfr. Repubblica-Firenze del 5 aprile 2008 a pag. 4.

⁹ Cfr. Il Sole24Ore del 7 dicembre 2007 a pag. 21.

¹⁰ Fonte: Ansa del 25 giugno 2008.

¹¹ Cfr. Il Sole24Ore del 26 giugno 2008.

smottamento dei consensi il sistema camerale, che mantiene un buon *feeling* con le Aziende del territorio. Intanto, dalle elaborazioni fatte da Il Sole-24 Ore¹² su dati Formez (preposto a fornire l'assistenza tecnica agli Enti locali per la realizzazione ed il funzionamento dello Sportello Unico) risulta che ancora oggi il SUAP non parte: attivo praticamente solo in un Comune su due, è sottoutilizzato dalle Imprese stesse. Come non citare quindi, nuovamente e per la terza volta in tre anni, la discussione lanciata fin dal Rapporto 2006 sul futuro di questo strumento e sulle sue prospettive di sviluppo, che non possono prescindere dal fatto oggettivo che sono le Camere di Commercio la vera interfaccia con le Aziende?

Il dato sulla fiducia per il prossimo futuro è, come detto, uno dei pochissimi indicatori che hanno resistito all'inesorabile erosione di questi ultimi dodici mesi. Su questa base si può costruire una risposta credibile alle pressanti istanze della Piccola Impresa, che fatica molto tra competizione globale e congiuntura economica ed ha bisogno di non veder frustrati i propri sforzi dalla commistione micidiale di ipertrofia normativa e regolamentare e inefficienza burocratica. Il che certo non significa che le regole non vadano rispettate ma che potrebbe essere attivato un circolo virtuoso dalla sintesi "meno leggi più legalità".

E sullo sfondo, un'Azienda italiana su due (il 45%) nel settore delle Piccole e Microimprese dichiara di essere condizionata nelle proprie scelte in merito all'assunzione di dipendenti dai costi amministrativi per il disbrigo delle relative pratiche: vedi lo sfogo di quell'imprenditore agricolo toscano che voleva assumere, e forse si sarà arreso di fronte a cinque risposte diverse fornite da tre uffici Inps in merito alle procedure da seguire¹³. Se ce ne fosse bisogno, la dimostrazione più diretta che un intervento a sostegno delle Aziende, attraverso una seria e proficua azione di semplificazione, si traduce in modo immediato anche in un beneficio per i lavoratori e le famiglie - in una parola, il Paese nel suo complesso.

Questo Rapporto è stato redatto anche grazie al contributo della Camera di Commercio di Milano ed a quelli di Unioncamere Lombardia e Consip.

Alla redazione del Rapporto ha dato un apporto essenziale il Dott. Paolo Bicocchi, ed alla parte progettuale complessiva la Dott.ssa Iolietta Pannocchia. La revisione redazionale è stata portata a termine dalla Dott.ssa Alessia Carmignani. Il Centro di Statistica Aziendale di Firenze ha curato la ricerca sul campo e l'elaborazione statistica.

A tutti va il sentito ringraziamento della Fondazione.

Gaetano Scognamiglio,

Presidente PROMO P.A. Fondazione

¹² Cfr. Il Sole24Ore del 9 aprile 2008 a pag. 18.

¹³ Cfr. Il Sole24Ore del 10 settembre 2007 alle pagg. 1 e 29.

1 – MISURARE L'IMPATTO DELLA PA

Per il terzo anno consecutivo, il Rapporto della Fondazione PROMO P.A. si propone di misurare l'impatto degli "oneri da PA" percepito dagli Imprenditori italiani che impiegano fino a 50 addetti, ovverosia il peso di quel complesso di adempimenti, spesso mal tollerati e spesso a ragion veduta, che la Pubblica Amministrazione richiede all'Azienda e per il cui assolvimento quest'ultima deve dedicare tempo e denaro.

L'edizione di quest'anno ha scelto di porre grande attenzione all'iniziativa della Commissione Europea¹⁴, recentemente tradotta in obiettivo dal Parlamento¹⁵, per una riduzione del 25% dei costi amministrativi per le imprese entro il 2012. Il progetto per una *better regulation* nella CE stima un vantaggio economico complessivo pari all'1,5% del PIL comunitario: per l'Italia le simulazioni della Commissione indicano un apporto dell'1,7% al prodotto interno; attualmente, nel nostro Paese il peso degli adempimenti burocratici è stimato al 4,7% del PIL.

Il sistema di indagine che la CE intende promuovere per misurare effettivamente il costo degli adempimenti burocratici è, nei suoi principi generali, assimilabile alla filosofia del Rapporto: si indirizza, infatti, in primo luogo verso le Imprese, riconoscendo un'attenzione privilegiata alle Piccole e Medie (SME) poiché gravate da un fardello proporzionalmente più oneroso rispetto alle Grandi. Si tratta, in effetti, di una coincidenza di vedute molto significativa, perché evidenzia in modo importante la bontà dell'impostazione che sottende al Rapporto stesso fin dalla sua prima formulazione: l'importanza della difesa del tessuto imprenditoriale di minori dimensioni e la battaglia per diffonderne la consapevolezza sono così proiettati in un contesto di livello europeo.

Da un punto di vista operativo, la Commissione ha individuato una serie di obiettivi "a portata di mano", ovvero prioritariamente aggredibili al fine di avere ritorni immediati in termini di semplificazione. Ha inoltre introdotto una serie di distinzioni terminologiche, volte a scindere il complesso dei costi amministrativi nelle sue componenti, individuando in particolare gli oneri di informazione alla PA da parte delle Aziende, e tra questi quelli non legati allo sviluppo di (nuova) produzione, concentrando su questi ultimi. L'obiettivo è duplice: da una parte intervenire sull'informazione alla PA dovrebbe consentire di semplificare senza incidere sul diritto sostanziale in vigore nei vari Stati; dall'altra, classificando la natura dell'obbligo di informazione, la misurazione tende ad evidenziare la fonte stessa dell'obbligo: comunitaria, nazionale di recepimento (cd. "placcatura"), nazionale, regionale. Ovviamente, lo sforzo di semplificazione della Commissione si concentrerà sulla prima e, per quanto di competenza, sulla seconda fonte.

Il Rapporto 2008 ha implementato la propria ormai consolidata attività di rilevazione del costo della PA secondo le linee guida SCM EU (il sistema di modellizzazione dei costi standard), sviluppate dalla Commissione, in quanto

¹⁴ Cfr.: COMM (2007) 23

¹⁵ Vedi anche conclusioni del Consiglio 7224/07 del 9 marzo 2007

compatibili. In qualche modo, questo sforzo può costituire un contributo al più complessivo progetto di misurazione, che vede tra gli altri il Dipartimento della Funzione Pubblica impegnato da tempo, apportando al contempo l'originalità del punto di vista, che è sempre stato quello dal lato dell'Impresa. Inoltre, poiché il Rapporto mantiene l'obiettivo dell'indagine sempre vicino ai livelli territoriali di governo più prossimi alle Imprese, rende possibile evidenziare, nella misurazione dei costi, i livelli amministrativi non compresi nello standard CE, che si ferma come detto alla fonte regionale di regolazione.

Anche il Dipartimento della Funzione Pubblica, in collaborazione con il Fornez, ha inteso supportare l'iniziativa della Commissione attivando un progetto di misurazione dei costi della PA. Si è quindi recentemente conclusa la fase di sperimentazione a livello amministrativo regionale¹⁶ finalizzata alla misurazione degli oneri amministrativi (MOA).

Obiettivi specifici del progetto sono:

- sperimentare la MOA presso le amministrazioni regionali;
- rafforzare le competenze degli operatori regionali e locali in materia di qualità della regolazione.

La finalità generale del progetto è quella di supportare le Regioni e gli Enti Locali nel migliorare la qualità delle norme. A conclusione della sperimentazione presso le amministrazioni regionali dell'Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria e Toscana, sono previsti i seminari regionali attraverso i quali si diffonderanno i risultati delle attività a livello locale.

1.1 - Il costo della Pubblica Amministrazione

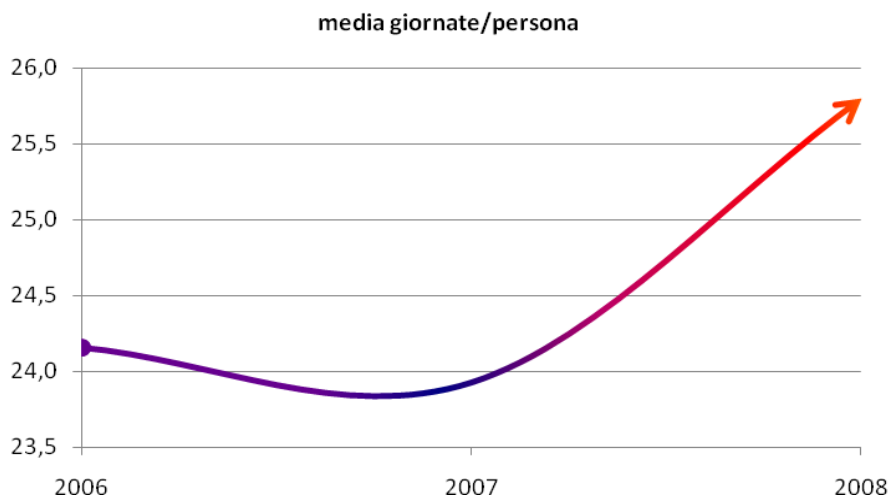
Occorre dire subito che il Rapporto 2008 non induce all'ottimismo. Come si vedrà meglio in seguito, infatti, la lettura complessiva che ne emerge è un chiaro e generale deterioramento degli indicatori, a denotare un accresciuto disagio delle Imprese, con particolare riguardo per le più piccole e che in alcuni casi sfiora pericolosamente la sofferenza.

Il tempo che le Piccole e Microimprese italiane dedicano in un anno agli adempimenti amministrativi è pari a 25,8 giornate uomo nel 2008. Il dato è sensibilmente peggiorativo rispetto a quanto visto nella rilevazione 2007, che aveva fermato l'indicazione a 23,9 giornate uomo; oltre a questo, si registra in negativo il fatto che questo risultato vale a trancare sul nascere il trend di discesa iniziato

¹⁶ Cfr.: <http://semplificazione.formez.it>

appena un anno fa, quando si erano risparmiate 0,3 giornate/uomo rispetto al 2006.

Graf. 1.1.1 - Giornate/uomo dedicate agli adempimenti amministrativi, trend 2006-2008



In chiave georeferenziata, a trascinare il dato nazionale verso l'alto sono soprattutto il Sud e le Isole (dalle 24,6 giornate del 2006 alle 28,6 nel 2008), tanto da annullare i risultati positivi delle altre zone - il dato 2008 comunque ha potuto beneficiare di un grande recupero in termini di successo dell'*item* (con un crollo dei "non indicato" rispetto agli anni precedenti) e va quindi interpretato in modo temperato con riferimento agli sbalzi più bruschi. Tuttavia, è soprattutto dalla scomposizione delle percentuali per classi di addetti che si evince al meglio tutta la significatività del peggioramento registrato:

Tab. 1.1.1 - Giornate/uomo dedicate agli adempimenti amministrativi, raffronto 2006-2008, per classi di addetti

	Classe di addetti			Totale
	Da 1 a 5	Da 6 a 15	Da 16 a 49	
Anno 2006	22,7	25,3	29,3	24,2
Anno 2007	22,4	27,0	29,0	23,9
Anno 2008	24,4	27,8	29,9	25,8

Ancora una volta, appare confermato l'assunto che purtroppo un peggioramento delle condizioni di partenza (in questo caso, le difficoltà imposte da una PA non efficiente nell'erogazione di servizi e nell'esercizio delle proprie prerogative) stringe le Aziende in una perversa morsa fatta di proporzioni inverse: al diminuire delle dimensioni e della strutturazione aziendale, aumentano i costi ed i disagi.

Per rendere ancora più evidente questa tendenza, si considerino le variazioni percentuali anno su anno per singolo settore: nel 2007, a fronte di una riduzione complessiva dell'1,24% delle giornate spese, le Aziende fino a 5 dipendenti hanno beneficiato più della media nazionale, con un 1,32% di risparmio. Le Imprese più grandi hanno invece guadagnato meno, con una riduzione pari all'1,02%. Quando nel 2008 questo stato di cose si è deteriorato, con una perdita di giornate complessiva pari al 7,95%, le Aziende con meno di 5 addetti hanno pagato di più (aumentando le giornate dedicate alla PA dell'8,92%) mentre quelle che occupano da 16 a 49 dipendenti hanno limitato le perdite, con un incremento del 3,1%. La classe mediana ha invece lamentato un aumento costante: 6,7% nel primo anno e 2,96% il successivo.

Per quanto riguarda il ricorso all'opera di consulenti esterni per lo svolgimento delle pratiche burocratiche, si conferma anche per il 2008 il trend in crescita relativo alla numerosità delle Aziende che dichiarano di accedervi. Se nel 2006 il 72,6% delle Imprese rispondeva affermativamente alla domanda, nel 2007 la percentuale è salita al 74% ed è oggi all'87,6%. Di fatto, questo *item* può essere considerato anche alla stregua di un controllo tecnico sull'affidabilità del campione, posto che un'Azienda che oggi non si affidi ad alcun tipo di consulente esterno è un'ipotesi difficilmente praticabile, almeno nel comparto delle più grandi, dove, infatti, la percentuale dei "sì" raggiunge il 94,6%. E tuttavia, anche questa è un'indicazione a suo modo preziosa: nei fatti, il sistema burocratico oggi *impon*e di caricarsi il costo di professionisti esterni, praticamente senza eccezione, anche qualora l'Azienda sia sufficientemente grande da potersi organizzare, sicuramente con un ufficio contabilità e personale e forse finanche con un ufficio legale interno; ovvero sia molto piccola, generando così un volume di pratiche modesto. È un mercato, quello dell'aiuto professionale esterno, che si è generato e sviluppato da una diseconomia: la macchinosità della PA ha invalidato le Imprese, che massicciamente vi ricorrono perché implicitamente riconoscono di non poter provvedere a se stesse nemmeno nell'ordinaria amministrazione. Che poi questo sia uno stato di cose nocivo non solo per le Aziende, ma per tutto il sistema, lo testimoniano le stesse categorie professionali chiamate in causa, che molto

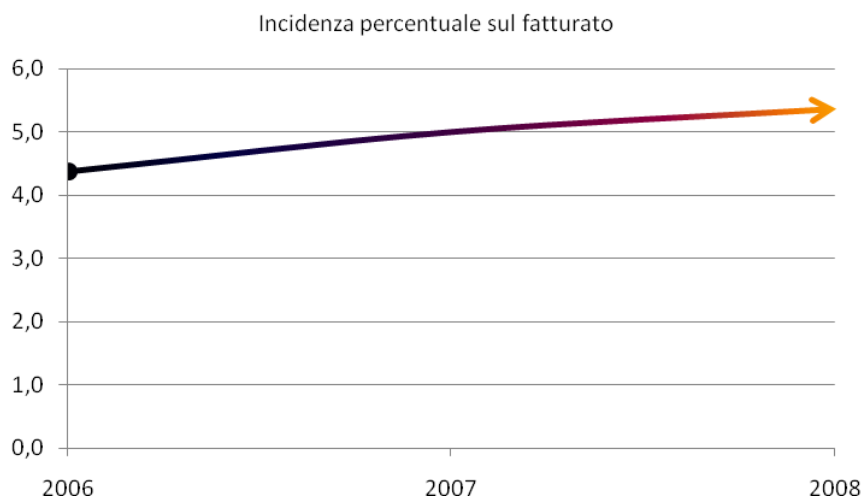
correttamente – lungi dal costruire una rendita sulla disfunzione pubblica – auspicano indifferibili interventi¹⁷.

Mediamente, le Aziende spendono 5.746,9 € all'anno per l'opera dei consulenti a cui si rivolgono: è nell'Italia settentrionale che si paga di più, con 6.376,9 € per il Nord Est e 6.325,8 € per il Nord Ovest; poi il costo decresce progressivamente lungo lo stivale, fermandosi a 4.944,9 € al Centro e 4.732,7 € al Sud e nelle Isole.

In media, le Aziende stimano che "l'onere da PA" abbia un'incidenza complessiva sul fatturato del 5,4%, una voce in crescita rispetto allo scorso anno (5,0%). Va precisato che questo dato si riferisce al complesso delle spese sostenute per adempiere agli obblighi burocratici, senza distinzione quindi tra utilizzo di risorse interne ed esterne.

Anche per il caso di questo importante indicatore, il trend è negativo e nel triennio è da profondo rosso:

Graf. 1.1.2 - Andamento dell'incidenza dell'onere da PA sul fatturato, trend 2006-2008



Stimare in termini percentuali l'incidenza sul fatturato è un modo efficace di evidenziare l'impatto della PA sull'Azienda; come ogni indicatore comunque, non

¹⁷ Cfr. da ultimo l'intervento del Presidente del Consiglio nazionale dei Consulenti del lavoro Marina Calderone, che ha indicato la semplificazione amministrativa come priorità imprescindibile per la nuova legislatura. Vd. Il Sole24Ore del 26 febbraio 2008 a pag. 15.

va oltre ciò per cui è stato progettato ed in particolare lascia aperta una domanda: in che misura l'aumento dell'incidenza percentuale dei costi sostenuti per l'espletamento degli adempimenti amministrativi sul totale del fatturato, possa essere stato determinato o comunque in parte favorito da una flessione del fatturato.

Premesso che i dati mostrano chiaramente, nel triennio 2006-2008, un incremento dei costi interni per adempimenti amministrativi (+1,6 gg/u), non compensati dal lieve miglioramento della spesa per consulenti (-115,3 €), la domanda ammette due tipi di possibili risposte. La prima è legata ad elementi oggettivi sull'andamento del fatturato - ovvero alle risultanze degli indicatori macroeconomici - l'altra ad elementi più prettamente soggettivi, come quelli che guidano le risposte fornite dalle Aziende in sede di intervista, ovvero riferiti non tanto all'andamento reale del fatturato quanto a quello percepito dal gruppo dei rispondenti.

Relativamente al primo aspetto i dati a disposizione non aiutano a ricostruire con certezza la dinamica del fenomeno. L'Istat rende, infatti, disponibili i soli indici relativi al fatturato dell'industria e di alcune branche del commercio, quando invece quello che qui interessa è un ambito al tempo stesso più esteso (a tutti i settori) e più ristretto (Aziende da 2 a 50 addetti con esclusione delle Ditte individuali) come quello dell'universo di riferimento dell'indagine.

Per di più l'andamento dell'indice principale, quello del fatturato dell'industria, ha mostrato secondo l'Istat una dinamica tendenziale nell'insieme positiva ma che ha seguito nel tempo un andamento altalenante. Fra il 2006 e il 2007 ad esempio, il fatturato dell'industria italiana è cresciuto del 5,5%, mentre nel primo bimestre del 2008 risulta ancora superiore di circa il 7,5% allo stesso periodo dell'anno precedente. Spesso tuttavia, all'interno di tale periodo, il confronto del dato mensile con il corrispondente dell'anno precedente è stato di segno negativo, come nel caso del dicembre 2007 rispetto al dicembre 2006.

Se pare improbabile, visti gli elevati tassi di incremento annui, che l'intero mondo delle piccole Imprese sia stato interessato da una dinamica negativa del proprio fatturato, ciò non può tuttavia escludersi, ancorché la campagna di interviste sia stata condotta nel mese di aprile, periodo per il quale in questi giorni l'ISTAT ha calcolato un aumento del 13,9% rispetto ad aprile '07 e del 2,2% rispetto a marzo¹⁸. Più plausibile appare comunque che le Aziende intervistate abbiano percepito il proprio fatturato in flessione, indipendentemente dalla conoscenza del dato generale di riferimento. Va infine detto che nel 2006 buona parte delle interviste sono state condotte nel periodo a cavallo tra dicembre e gennaio, mentre per gli anni 2007 e 2008 la campagna è stata spostata nel primo trimestre dell'anno nuovo, come a dire a contabilità chiusa e fatturato acquisito e scontato; non può escludersi dunque che l'Imprenditore ad aprile abbia pensato di più al fatturato previsto per l'anno in corso, mentre a dicembre si riferisca ai dati di bilancio.

¹⁸ Fonte, ANSA del 20.6.2008.

La percezione, esatta o errata che sia, di un fatturato in calo da parte delle Aziende intervistate pare confermata da una rielaborazione ad hoc dei risultati dell'indagine. Se si assume, infatti, come riferimento il confronto fra i risultati della prima e della terza indagine (rispettivamente degli anni 2006 e 2008) si osserva un aumento dichiarato dei costi sostenuti per far fronte ad adempimenti amministrativi più contenuto rispetto agli effetti di tale incremento come incidenza sul fatturato.

Le giornate/persona dedicate all'espletamento degli adempimenti sono, infatti, passate dalle 24,2 del 2006 alle 25,8 del 2008 con un incremento del 6,8%, mentre il relativo costo, considerato in base agli indici Istat relativi alle retribuzioni lorde del personale nel biennio, è aumentato ad un ritmo di circa il 2,4% medio annuo.

D'altro lato i costi medi annui sostenuti per consulenti esterni sono passati, secondo i risultati dell'indagine, da 5.862,- € a 5.747,- €, realizzando pertanto un lieve decremento nel periodo.

Non è immediato ricostruire il costo complessivo sostenuto per l'espletamento degli adempimenti amministrativi, ovvero sommare fra loro i costi interni (personale) e quelli esterni (consulenti). Ciò soprattutto per l'impossibilità di conoscere il livello ed il profilo del personale interno impiegato in tali attività, che a seconda della complessità delle singole fasi può essere identificato in quello amministrativo o piuttosto in quello più prettamente esecutivo.

Per esercizio possiamo assumere a parametro di riferimento, secondo alcuni standard condivisi, un costo aziendale (comprensivo di retribuzione, oneri e costi indiretti ed accessori) pari a circa 55mila euro/anno per unità di personale di primo livello amministrativo e stimare quindi pari a 250,- € il costo della singola giornata/persona (sulle circa 220 annue lavorate).

Sulla base di tali ipotesi i costi complessivi (per personale interno e per consulenti esterni) a carico delle Aziende dell'universo dell'indagine ammonterebbero a circa 11.902,- €/anno per il 2006 ed a 12.511,- €/anno per il 2008, per un incremento dunque del 5,12%. Stando ai risultati dell'indagine, un tale aumento dei costi su base biennale, ha comportato un aumento di un punto percentuale dell'incidenza di tali costi sul fatturato dell'Azienda, passato, infatti, in media dal 4,4 del 2006 al 5,4 del 2008.

Ma se calcoliamo il fatturato medio delle Aziende intervistate a partire da tali dati (ovvero dai costi per adempimenti amministrativi e dalla loro incidenza sul fatturato) ci accorgiamo che tale innalzamento presuppone una flessione del fatturato di circa il 14,3% (riferito all'intero biennio). E' un risultato stimato con un procedimento indiretto e che più che al dato effettivo - rispetto al quale non si può trovare riscontro - si riferisce, appunto, a quanto percepito dall'Imprenditore al momento dell'intervista. Esso può essere il prodotto di atteggiamenti diversi delle Aziende intervistate, non necessariamente alternativi ma anzi probabilmente variamente miscelati. Da un lato esse possono, infatti, aver percepito, correttamente o meno, un fatturato in flessione e in controtendenza rispetto ai costi per gli adempimenti amministrativi, dall'altro aver percepito la crescita di questi

ultimi come superiore a quella reale sovrastimandone gli effetti come incidenza sul fatturato.

In ogni caso, che l'aumento del rapporto costi/fatturato non sia figlio, almeno esclusivamente, di una flessione del suo denominatore è per altra via abbastanza inequivocabilmente confermato dalle risposte alla successiva domanda del questionario che indicano come il 55,6% delle Aziende abbia ritenuto in crescita nell'ultimo triennio tale indice (ed un ulteriore 41,6% lo abbia comunque considerato invariato) nella stragrande maggioranza dei casi (quattro su cinque) portando a giustificazione la presenza di norme sempre più numerose e complesse.

Tab. 1.1.2 - Giudizio sulla variazione nel triennio dell'incidenza dei costi amministrativi

Giudizio	%
Diminuiti sostanzialmente	0,0%
Diminuiti	2,4%
Invariati	41,6%
Aumentati	45,3%
Aumentati sostanzialmente	10,3%
Non indicato	0,4%

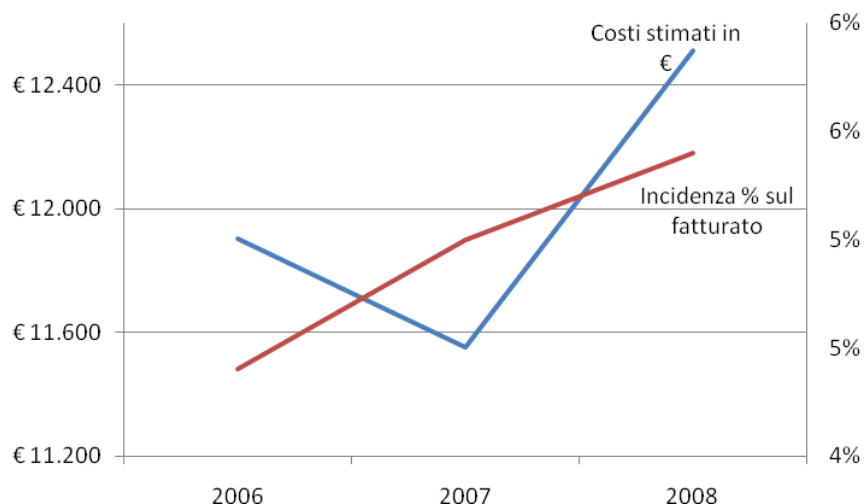
Tab. 1.1.3 - Motivo della variazione dell'incidenza dei costi amministrativi

Giudizio	%
Diminuiti o sostanzialmente diminuiti*:	2,4%
- diminuzione del numero o minore complessità delle norme	0,0%
- semplificazioni delle procedure	10,0%
- riorganizzazione dell'Impresa nella gestione delle prescrizioni normative	23,6%
- riduzione di attività d'Impresa	45,4%
- altri motivi	10,7%
Invariati	41,6%
Aumentati o sostanzialmente aumentati:	55,6%
- aumento del numero o maggiore complessità delle norme	79,6%
- aumento delle prescrizioni da rispettare a causa dell'espansione delle attività d'Impresa	12,9%
- altri motivi	10,7%

** Ripartizione non significativa a causa dell'esiguità delle segnalazioni in diminuzione*

In ogni caso, volendo trarre da questo esercizio di calcolo indicazioni di tipo qualitativo piuttosto che quantitativo, come pare più corretto considerata la cautela con la quale devono essere trattate le cifre qui proposte, pare potersi affermare che i risultati dell'indagine segnalano un chiaro incremento dei costi sostenuti per far fronte agli adempimenti amministrativi. Una eventuale flessione del fatturato, non confermata per carenza di elementi ma pur sempre possibile, può avere tutt'al più accentuato le ricadute di tale aumento sull'attività dell'Azienda.

Graf. 1.1.3 - Andamento dei costi stimati e dell'incidenza sul fatturato stimata, trend 2006-2008

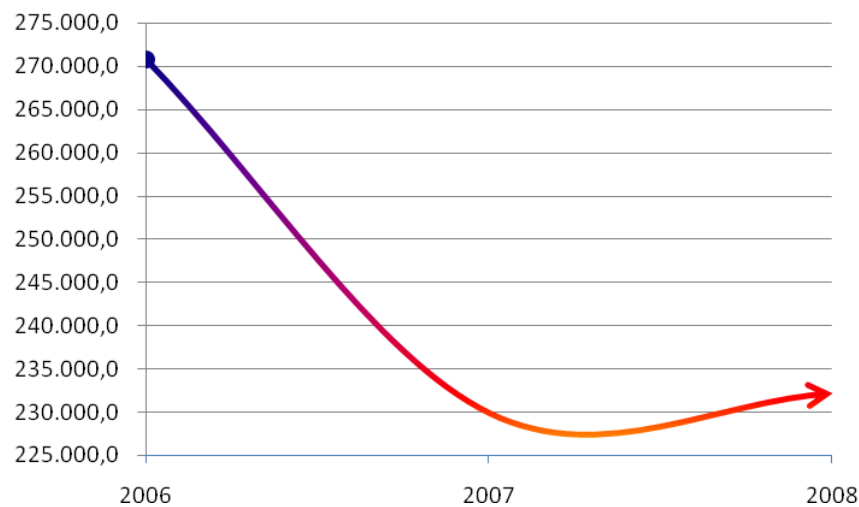


Infine, e come ulteriore precauzione, va considerata opportunamente anche la possibilità che l'Imprenditore, nello stimare l'incidenza complessiva della PA sul proprio fatturato abbia voluto tener conto non solo dei costi vivi, ma anche di un certo grado di diseconomicità complessiva che le pastoie burocratiche infliggono all'efficienza della propria Azienda. Ad esempio, è ovvio che il tempo speso da un collaboratore per disbrigare pratiche amministrative è, oltre che un costo vivo, una risorsa sottratta alla produzione. È un tema questo, su cui si tornerà più avanti (cfr. **"2.2.1 - Una simulazione"** a pag. 70).

Da ultimo ed al solo titolo di provocazione, si provi a considerare la percezione del proprio fatturato, ricavato dal dato riferito all'incidenza complessiva dell'onere

da PA sul bilancio, come indicatore dello stato d'animo delle Aziende: attraverso la ricostruzione dell'andamento dei fatturati ricavati con il metodo sopra esposto, si può insomma disegnare l'andamento del "bilancio dell'umore":

Graf. 1.1.4 - Andamento del fatturato "percepito" (in €), trend 2006-2008



1.1.1 - Focus: standard cost model

La tabella riportata a pag. 30 introduce anche il tema, nuovo per il Rapporto, dell'approfondimento sulla qualità, la natura e gli effetti dell'impatto dell'onere da PA sulle politiche aziendali.

In questo, il Rapporto trae ispirazione diretta dall'iniziativa della Commissione Europea per una *better regulation*, che è come detto collegata ad una campagna di misurazione dei costi amministrativi basata sul modello SCM (*standard cost model*). Pur non potendo essere adottato appieno in seno al Rapporto, per la sua complessità e per le differenze di strumenti di lavoro utilizzati, questo sistema di misurazione dei costi ha comunque influenzato la progettazione e lo sviluppo della terza edizione, in particolare laddove si è cercato di scindere i dati generali relativi agli oneri amministrativi nelle loro componenti.

In primo luogo, si è cercato di isolare il dato sull'aumento degli obblighi: in altre parole, oltre a misurare l'aumento complessivo dei costi per adempiere alle

prescrizioni della PA si è cercato di capire anche in che misura questo è dipeso dall'introduzione di nuovi obblighi.

Tab. 1.1.4 - Costi straordinari sostenuti per adeguarsi a nuove disposizioni normative

	Classe di addetti			Totale
	Da 1 a 5	Da 6 a 15	Da 16 a 49	
Sì	29,7%	39,6%	49,4%	33,5%
No	69,6%	60,4%	48,9%	65,9%
Non indicato	0,7%	0,0%	1,6%	0,6%

Come si vede, un'Azienda su tre dichiara di aver sostenuto costi "nuovi" per adeguarsi a prescrizioni intervenute recentemente. Il dato è poi sensibilmente più alto con riferimento alle Imprese fino a 49 dipendenti, un settore in cui le relative percentuali sono addirittura superiori a quelle di chi non ha percepito l'insorgere di nuovi obblighi. Il dato può essere in parte coordinato con quello riferito ai motivi della variazione dei costi visto sopra (cfr. tabelle a pag. 30), con la precisazione che quest'ultimo è riferito al triennio trascorso. Non è quindi possibile una vera e propria sovrapposizione, tuttavia un parallelo può essere di qualche utilità, nel tentativo di visualizzare il mix che ha determinato gli aumenti: maggiore pressione normativa ed amministrativa sulle Aziende più grandi e/o maggiore propensione delle grandi ad espandere il proprio raggio d'azione (incontrando quindi nuove prescrizioni poste a presidio di tali aree di attività).

La tabella che segue visualizza quindi le percentuali per classi di addetti, ristrette a coloro che hanno riconosciuto un aumento od un aumento sostanziale dei costi nel triennio; nella riga sottostante sono invece riportate per comodità le stesse percentuali della tab. 1.1.4 relative ai soli costi straordinari (non riferiti al triennio).

Tab. 1.1.5 - Motivi alla base dell'aumento dei costi

	Classe di addetti			Totale
	Da 1 a 5	Da 6 a 15	Da 16 a 49	
Norme più numerose o complesse*	83,2%	72,6%	72,0%	79,6%
Espansione di attività*	7,2%	23,0%	29,6%	12,9%
Altri motivi*	10,7%	10,6%	10,1%	10,7%
<i>“Nuovi” costi (da tab. 1.1.4)</i>	29,7%	39,6%	49,4%	33,5%

* Possibilità di risposte multiple

In effetti, sembra potersi dire che le Aziende più piccole lamentano principalmente un accanimento della PA, mentre la percentuale di quelle che riconoscono invece di essersi dovute confrontare con nuove prescrizioni a causa dell'espansione dei propri interessi cresce in modo importante all'aumentare delle dimensioni aziendali.

Cambiando prospettiva, si veda ora come si definisce il “paniere” degli adempimenti amministrativi, ed in che misura essi concorrono a formare l'onere da PA. Ancora una volta, questo approccio è stato per quanto possibile mutuato dalla citata iniziativa della Commissione, a sottolineare la sintonia di intenti.

Coerentemente con le linee guida che governano l'impostazione del Rapporto fin dalla sua prima edizione, questo *item* è stato progettato per ricostruire una sorta di poco ambita graduatoria della pesantezza degli obblighi amministrativi: posto in chiave propositiva, questo *ranking* può offrire a sua volta una scala di priorità, indicando le criticità che gli Imprenditori chiedono di aggredire in modo immediato.

Tab. 1.1.6 - Grado di pesantezza (scala 0/10) degli obblighi amministrativi

Materia disciplinata	Media
Imposizione fiscale	7,6
Gestione del personale	5,0
Tutela ambientale ed altri obblighi	4,2

Da quanto si evince dalla tabella, emerge una prima indicazione chiara in merito alle priorità: è il complesso della fiscalità (intesa naturalmente con

riferimento non all'ammontare dei tributi da pagare, bensì alla difficoltà di determinare il *quantum* ed il *quomodo*) ad affliggere maggiormente le Imprese. L'indicazione è trasversale a tutte le classi di dimensionamento aziendale, mentre non può dirsi altrettanto per le altre tipologie di obblighi:

Tab. 1.1.7 - Grado di pesantezza (scala 0/10) degli obblighi amministrativi, per classi di addetti.

	Classe di addetti		
	Da 1 a 5	Da 6 a 15	Da 16 a 49
Imposizione fiscale	7,5	7,6	7,9
Gestione del personale	4,7	5,7	5,8
Tutela ambientale ed altri obblighi	3,9	4,8	4,8

È molto interessante notare come lo scarto tra la classe minore e la più grande, in tema di fisco, sia minimo (+0,4) mentre va a naturalmente a crescere per le altre tipologie (+1,1 per il personale e +0,9 per la tutela ambientale), il che è abbastanza ovvio, trattandosi di materie per le quali vigono regimi per così dire “speciali”, parametrati di volta in volta alle dimensioni ovvero al tipo di attività svolta. Ma quello che preme qui sottolineare è la convergenza delle Imprese sul tema della fiscalità, che si delinea quindi come un'assoluta priorità d'intervento. Sul tema si tornerà in seguito, trattando nello specifico dei costi amministrativi del lavoro (cfr. pag. 37 e seguenti).

Il Rapporto 2008 ha introdotto poi ancora un nuovo *item*, che consente di osservare il peso degli adempimenti amministrativi dalla prospettiva del “processo di produzione” degli obblighi stessi. In altre parole, il punto di vista dell'indagine ruota attorno all'onere da PA cercando di trovare, nel *workflow* interno che esso genera e impone, i colli di bottiglia e le maggiori criticità:

Tab. 1.1.8 - Stima della gravosità (scala 0/10) di ciascuna fase dell'adempimento all'obbligo amministrativo

Fase del processo di "produzione"	Media
Formare il personale (all'introduzione di un nuovo obbligo)	4,4
Recuperare i documenti necessari e preparare gli atti preliminari	4,5
Compilare l'atto/comunicazione	3,6
Inoltare/inviare la comunicazione	3,3
Contattare e relazionarsi con il competente ufficio della PA	4,8

Nel rappresentare la tabella, si è preferito mantenere un ordine logico e cronologico nell'elencazione delle varie fasi di lavorazione di un'ipotetica pratica. Tuttavia, ancora una volta il risultato che se ne trae è quello di una graduatoria negativa, al cui primo posto si colloca chiaramente il problema di individuare ed interagire con l'ufficio competente dal lato della Pubblica Amministrazione. Le Aziende dunque, riconoscono che l'intoppo maggiore che incontrano, quando devono interfacciarsi con la PA, sta proprio nell'identificazione della controparte e dell'oggetto della prestazione richiesta loro. Non a caso, infatti, nella graduatoria delle gravosità i gradini successivi sono occupati in modo netto ed inequivoco dalle fasi preliminari (recuperare le informazioni ed addestrare i collaboratori) che a rigor di logica non entrerebbero nemmeno nel concetto di adempimento in senso stretto, non essendo l'oggetto ultimo della prestazione. In altre parole, soprattutto con riferimento alla formazione del personale, questi ostacoli testimoniano di un livello di farraginosità tale degli oneri amministrativi, da soverchiare addirittura l'adempimento stesso (inteso come compilazione e comunicazione dell'atto).

Infine, va sottolineato lo stretto rapporto che intercorre tra individuazione dell'ufficio competente, formazione del personale e reperimento delle informazioni e degli atti preliminari: in effetti, in una situazione ideale basata su di un corretto e lineare rapporto tra PA e Azienda, in cui quest'ultima dispone di una chiara visione dell'obbligo cui è sottoposta e delle competenze cui riferirsi, la formazione del personale non dovrebbe porre più particolari problemi (al limite infatti, il collaboratore può relazionarsi con il funzionario pubblico per avere lumi riguardo a come comportarsi – cd. *front office*) ed anche il reperimento delle informazioni preliminari dovrebbe essere molto ridimensionato, potendone l'Impresa domandare all'ufficio pubblico, e l'ufficio ridurre il numero di richieste attingendo agli archivi propri e degli altri Enti (*back office*).

1.1.2 I costi amministrativi del lavoro

Il III Rapporto di PROMO P.A. si caratterizza per la scelta di focalizzare una parte dell'indagine sul tema del lavoro, coniugato dal lato della PA come regolatore, controllore ed osservatore del rapporto lavorativo intercorrente tra le Aziende ed i propri collaboratori. In altri termini, la vocazione di monitore del livello di efficienza della PA e della conseguente sua incidenza sul sistema produttivo, che qualifica il Rapporto fin dalla sua prima edizione, viene qui declinata misurando l'impatto della presenza, imposta ma necessaria, dell'Amministrazione sul vincolo giuridico tra l'Impresa e le sue risorse umane.

Come visto sopra, la Rilevazione 2008 attraverso specifici *item* ha chiesto alle Imprese intervistate di chiarire il grado di pesantezza dei relativi costi per la gestione del personale rispetto ad altri obblighi amministrativi. Per comodità si riporta di seguito il dato complessivo, senza distinzione per classi di addetti:

Tab. 1.1.8 - Grado di pesantezza degli obblighi amministrativi

	Indice (0-10)
Gestione delle pratiche relative all'imposizione fiscale	7,6
Gestione del personale	5,0
Tutela ambientale ed altri obblighi	4,2

Le ragioni che hanno indotto a specificare l'indagine su questo argomento sono esplicitate nei fatti e nella cronaca: il tema del lavoro, della produttività e della flessibilità occupa immancabilmente ampi spazi nei programmi di ogni riforma e di ogni proposta politica, alimenta il dibattito tra le parti sociali e caratterizza più o meno propriamente ideologia e prassi. A ben vedere poi, buona parte delle posizioni in merito si possono grossolanamente riassumere in favorevoli o contrari all'intervento dello Stato (*rectius*: ad un certo grado di ingerenza dell'Amministrazione) nel rapporto di lavoro. Ne consegue l'interesse per quanto concerne l'indagine, che si focalizza sugli aspetti della regolazione ordinaria, del monitoraggio e sorveglianza, e più in generale dell'apparato di gestione della funzione di intervento della PA (in senso stretto), tralasciando per lo più in questa sede gli aspetti della normazione disciplinante i rapporti di lavoro (Amministrazione in senso lato, Stato).

I costi amministrativi del lavoro

Seguendo una progressione di indagine di tipo *top-down*, è stato chiesto agli oltre mille duecento imprenditori intervistati di stimare il livello dei costi sostenuti per la gestione amministrativa del personale, scindendone ulteriormente le fasi e distinguendo tra eventi per così dire straordinari (inizio e fine di un rapporto di lavoro dipendente) ed ordinaria amministrazione, quest'ultima a sua volta un mosaico composito ottenuto raggruppando gli adempimenti secondo tre grandi filoni: fiscale/tributario/previdenziale, ambientale/protezione della salute, obblighi generici di informazione e comunicazione di dati statistici.

Al campione è stato chiesto di indicare il grado di onerosità dei costi, valutandone l'impatto più che l'ammontare, esprimendo così un giudizio compreso tra gli estremi "costi non sostenuti" e "costi alti"; in fase di costruzione dell'indice sintetico, si è quindi individuato un valore medio misurato in una scala 1-10, che tiene conto solo delle indicazioni di coloro che hanno dichiarato di aver effettivamente sostenuto dei costi. Premesso che, in linea di massima, si può ipotizzare un minimo di tolleranza nell'interpretazione dei dati raccolti, dovuti ad una probabile "attitudine psicologica" a stigmatizzare i propri oneri imposti (nessuno è mai lieto di dover spendere), è importante notare che la scomposizione delle voci di costo consente di evidenziare i punti più sensibili, i nervi scoperti degli imprenditori, e di individuare delle priorità.

Le cause

Venendo quindi ad una più puntuale analisi dei dati, la prima immediata indicazione è che gli Imprenditori lamentano il livello più elevato dei costi nel settore dell'amministrazione delle imposte e delle contribuzioni previdenziali ed assistenziali:

Tab. 1.1.9 - Livello dei costi per la gestione del personale

Attività inerenti la gestione del personale	Indice (0-10)
Amministrare le imposte associate ai lavoratori, ai contributi previdenziali ed alle coperture sociali	6,5
Conformarsi alle misure preventive e protettive di sicurezza e salute	5,7
Gestire l'assunzione e il licenziamento dei dipendenti e dei collaboratori	5,3
Fornire indicazioni e dati statistici sull'occupazione e le retribuzioni	3,0

Il dato conferma il fatto che gli Imprenditori hanno le idee chiare in merito a dove si sentono maggiormente colpiti dagli oneri imposti dalla PA: in analogia alle stime di cui a pag. 37 (*"Tab. 1.1.8 - Grado di pesantezza degli obblighi amministrativi"*), ancora una volta è il comparto della gestione della fiscalità ad occupare il primo posto tra le ugge degli addetti al disbrigo delle pratiche dell'Azienda; ne consegue dunque una prima evidente indicazione operativa, che individua in questo settore un prioritario obiettivo di semplificazione. C'è molto da dirne in favore: semplificando al massimo, un intervento in tema di salute e sicurezza, così come per i licenziamenti e le assunzioni, è sempre una questione piuttosto delicata; tradizionalmente, infatti, si scontra con i legittimi timori (e talvolta anche con i pregiudizi ideologici) di intaccare il livello di garanzie del dipendente, mentre più opportunamente si può intervenire sulla parte fiscale, dove una semplificazione effettiva avrebbe ricadute dirette senza assottigliare le tutele poste a difesa del lavoratore, che è poi il grande spauracchio delle parti sociali che ha bloccato ed ingessato molto il dibattito in questi anni.

La regressività dei costi per oneri amministrativi sul lavoro

Una delle tesi fondamentali che fin dalle sue prime edizioni ha fondato i convincimenti e gli indirizzi del Rapporto sulla soddisfazione delle Piccole e Microimprese nei confronti della PA, è quella che teorizza un peso proporzionalmente maggiore degli oneri burocratici sulle Imprese più piccole: essendo caratterizzate da un grado di strutturazione interno minore, esse, infatti, appaiono più vulnerabili agli obblighi cui sono chiamate ad assolvere dalla PA.

Applicando questa tesi al tema del costo *per* il lavoro, ci si imbatte a prima vista in una sorta di contraddizione:

Tab. 1.1.10 - Livello dei costi sul lavoro, per classe di addetti

Valore Medio	Tipo di attività	Indice (0-10)		
		Dipendenti		
		1-5	6-15	16-49
5,0	Gestione del personale (generale, come in tab. 1)	4,7	5,7	5,8
6,5	Amministrare le imposte associate ai lavoratori, ai contributi previdenziali ed alle coperture sociali	6,4	6,8	6,5
5,7	Conformarsi alle misure preventive e protettive di sicurezza e salute	5,5	6,0	6,3
5,3	Gestire l'assunzione e il licenziamento dei dipendenti e dei collaboratori	5,4	5,3	4,8
3,0	Fornire indicazioni e dati statistici sull'occupazione e le retribuzioni	2,8	3,2	3,5

Come si desume dall'andamento dei dati, sembra delinearsi una quasi completa controtendenza, rispetto alla tesi sopra esposta, per cui le Aziende con un minor numero di addetti dichiarano per quasi tutti gli *item* una percezione del livello di pesantezza degli obblighi minore rispetto alle Imprese più dimensionate. Tuttavia, come anticipa già in qualche modo il dato relativo alla gestione delle assunzioni e dei licenziamenti (4° voce in tabella), probabilmente questo dato va letto in modo più articolato: al di là del livello di onerosità sostenuto, va, infatti, capita qual è l'attitudine delle Aziende più piccole di fronte al problema della complessa gestione dei propri dipendenti e collaboratori. Come si vedrà meglio tra poco, infatti, una possibile spiegazione della minor incidenza dei relativi oneri per le Imprese più piccole, può essere trovata analizzando l'approccio che esse adottano quando si trovano a dover decidere *se* assumere, in che modo ed a quali costi.

Al campione di riferimento è stata, infatti, posta una specifica domanda, volta a rilevare in che misura le Aziende si sentano condizionate nelle proprie politiche del personale dal livello dei costi necessari per la relativa gestione. Come sempre, la rilevazione ha mantenuto traccia del dimensionamento per classi di addetti delle Imprese intervistate, cosicché è ora possibile scomporre il dato analogamente a quanto visto sopra; in questo modo, è possibile tentare di collegare in modo dinamico la percezione del costo, con l'effettivo volume di gestione delle pratiche relative al personale. In altre parole, il dubbio è che le piccole Imprese dichiarino costi inferiori non perché in questo siano in qualche modo avvantaggiate rispetto

alle grandi, ma proprio perché purtroppo hanno rinunciato *tout court* a sostenere tali costi, ripiegando verso atteggiamenti rinunciatari in fatto di nuove assunzioni.

Tab. 1.1.10 - Effetti del livello dei costi per gestione del personale sulle scelte di assunzione, per classi di addetti

Il livello dei costi amministrativi da sostenere per la gestione del personale o dei collaboratori ha condizionato le Sue scelte in merito all'assunzione di personale?	%		
	Dipendenti		
	1-5	6-15	16-49
Sì	47,7	40,0	36,3
No	45,8	57,0	63,7
Non indicato	6,5	3,0	0,0

Ecco quindi ricomparire, in una forma ancora più subdola di regressività, quello che si potrebbe definire “onere aggiunto da Amministrazione”, quella componente di costo che pesa sui bilanci aziendali e che ancora una volta, sembra colpire in misura maggiore le Imprese meno strutturate. In definitiva, nell'allarmante distanza (quasi 18 punti) tra le Aziende che non si lasciano scoraggiare dalla PA nella classe maggiore e quelle fino a 5 dipendenti, sta tutto il senso della difesa delle piccole Imprese come primo imprescindibile passo verso un sistema economico risanato ed equo.

Gli effetti

A prescindere poi dalle pur interessanti ed utili distinzioni per classi di addetti di cui sopra, il dato che pesa come un macigno su tutta la vicenda è che, complessivamente, quasi un'Azienda italiana su due (il 45%) nel settore delle Piccole e Microimprese dichiara di essere condizionata nelle proprie scelte in merito all'assunzione di dipendenti dai costi amministrativi che ne discenderanno.

Alla luce di una tale situazione, che non è iperbolico definire drammatica, tutte le successive considerazioni passano necessariamente in secondo piano. O meglio, devono discenderne, svilupparne gli aspetti di dettaglio e spiegare al meglio come sia possibile che la metà delle Imprese sotto i 50 dipendenti in Italia non sviluppi a pieno la propria politica per l'occupazione solo perché impastoiata nei lacci della Pubblica Amministrazione. È ingeneroso, naturalmente, considerare il costo della PA *sic et simpliciter* come un unico grande freno all'occupazione; ovviamente un certo grado di ingerenza dell'Amministrazione nei rapporti di lavoro privati è irrinunciabile, costituendo il presupposto per una serie di garanzie poste non solo

a difesa del lavoratore come singolo e delle categorie, ma anche dell'intera collettività (si pensi ad esempio alle disposizioni in materia di salute e sicurezza pubblica). Tuttavia è un fatto che il 45% delle Imprese dichiara di aver rimodulato il proprio fabbisogno di collaboratori a causa delle difficoltà burocratiche in cui sarebbe incorso se avesse assunto liberamente, e questo è oggettivamente un risultato indifendibile.

L'indagine ci consente anche di vedere in che direzione hanno virato le politiche del personale delle Aziende di fronte al "caro-PA", grazie ad una serie di domande annidate che sono state poste a coloro che hanno affermato di esser stati condizionati dall'eccessivo livello dei costi amministrativi.

Tab. 1.1.11 - *Attitudine delle Aziende in tema di politiche del personale in risposta all'onerosità amministrativa della gestione, per classi di addetti*

Il livello dei costi amministrativi da sostenere per la gestione del personale o dei collaboratori L'ha spinto a...?	%		
	Dipendenti		
	1-5	6-15	16-49
Non assumere dipendenti a tempo indeterminato o ad assumerne meno di quanto voluto;	97,1	93,1	95,6
(di cui:) e a privilegiare forme flessibili in luogo di lavoratori a tempo indeterminato	24,1	24,0	59,0
(di cui:) e a rinunciare anche a forme flessibili di lavoro	29,9	22,3	4,0
(di cui:) non indica	43,1	46,8	32,5
Altro	2,5	4,3	4,4
Non indicato	0,4	2,6	0,0

Percentuali riferite alle sole Aziende che hanno dichiarato di essere condizionate dai costi burocratici nelle scelte in materia di personale.

Come si evince chiaramente, le Aziende di maggiori dimensioni hanno risposto al problema dei costi aumentando la quota di lavoratori "atipici" nel proprio mix di risorse umane: un utilizzo improprio di forme contrattuali che erano pensate per rispondere ad altri tipi di esigenze industriali, ma che tuttavia deve essere ascritto *in primis* proprio all'omissione della PA, che non è riuscita a garantire le condizioni per un ordinato sviluppo dell'occupazione. Preoccupa inoltre gravemente, l'elevata percentuale di Aziende sotto i 15 dipendenti che hanno direttamente rinunciato ad incrementare la propria forza lavoro - un dato

che contribuisce da solo a spingere la percentuale totale media al 26,9% (nonostante il 4% delle Aziende con 16-49 addetti) e a dipingere un quadro dalle tinte sinistramente crepuscolari.

Non a caso, il 50,3% delle Aziende intervistate si ritiene concorde (“abbastanza” o “molto”) nel sostenere che l’eccessiva burocratizzazione delle formalità che precedono l’assunzione di un lavoratore dipendente costituisca un ostacolo indiretto all’occupazione, un dato che ancora una volta mostra tutta la sua perniciosità per le Imprese minori quando lo si scompone per classi di addetti:

Tab. 1.1.12 - Effetti del livello dei costi per l’assunzione di personale sull’occupazione, per classi di addetti

Quanto è d’accordo con l’affermazione che le formalità eccessive per assumere un dipendente costituiscono un ostacolo all’occupazione?	%		
	Dipendenti		
	1-5	6-15	16-49
Per niente, poco	44,8	55,9	57,5
Abbastanza, molto	53,6	43,5	40,3
Non indicato	1,6	0,6	2,2

I rimedi.

Non è possibile trovare, attraverso una rilevazione di tipo statistico, le risposte giuste a tutte le domande, e ancor meno agevole è indagare scenari complessi come quello delle possibili soluzioni al problema dell’impaludamento del lavoro in Italia. Tuttavia, il Rapporto nazionale di PROMO P.A. sulla soddisfazione delle Piccole e Microimprese nei confronti della PA è stato concepito fin dalle sue prime battute come uno strumento di analisi e supporto decisionale al servizio dei *decision maker* pubblici, e non può quindi sottrarsi alla propria vocazione. Alcune indicazioni operative si possono e si devono quindi tratteggiare, alla luce dei dati raccolti che rispecchiano, giova ricordarlo, il *sentire* degli Imprenditori italiani che formano il diffuso tessuto produttivo locale.

Da un punto di vista metodologico, l’approccio è ancora una volta significativamente affine all’iniziativa della Commissione Europea per una *better regulation*, che tra i propri obiettivi annovera la riduzione del 25% dei costi amministrativi per le Imprese entro il 2012, a cui l’Italia aderisce ed attivamente partecipa attraverso lo sforzo del Dipartimento della Funzione Pubblica¹⁹.

¹⁹ Il progetto della Comunità Europea stima un vantaggio economico complessivo pari all’1,5% del PIL comunitario: per l’Italia le simulazioni della Commissione indicano un apporto dell’1,7% al prodotto interno; attualmente, nel nostro Paese il peso degli adempimenti burocratici è stimato al 4,6% del PIL.

Da un punto di vista operativo, come già ricordato (cfr. pag. 23 in “1 – MISURARE L’IMPATTO DELLA PA”) la Commissione ha individuato una serie di obiettivi “a portata di mano”, cioè una lista di priorità d’intervento. Analogamente, il Rapporto può essere letto come un *ranking di priorità*, desunte in modo non mediato dall’opinione dei diretti interessati – le Imprese – cui è data voce per poter indicare alla PA dove e come intervenire al meglio.

Tutto questo, trasportato nel contesto dei rapporti di lavoro, individua chiaramente un primo indirizzo: quello di abbattere, attraverso una radicale opera di semplificazione, l’abnorme apparato di prescrizioni ed adempimenti in materia fiscale, contributiva, assistenziale e previdenziale. Oltre a vertere su di una materia più accessibile, meno incrostata da pregiudiziali ideologiche e circondata da legittime preoccupazioni di giustizia e sicurezza sociale (come è il caso ad esempio della normativa in tema di salute e protezione dell’ambiente), un intervento su questi temi sarebbe oltremodo auspicabile anche per i sensibili ritorni virtuosi sull’intero sistema produttivo. Incidentalmente, si noti che la materia fiscale occupa i primi tre posti della graduatoria per interventi prioritari anche nel “Progetto pilota 2006”, che costituisce tra gli altri la base per le elaborazioni di cui alla proposta della Commissione²⁰.

È possibile poi sviluppare un’altra considerazione, che contribuisce a fondare una tesi cara alla Fondazione, elaborata anche in collaborazione con l’Organizzazione Internazionale del Lavoro, che può riassumersi con lo slogan “semplificare per regolarizzare”. L’assunto di base, infatti, considera l’eccesso di burocratizzazione delle formalità che presiedono all’instaurazione dei rapporti di lavoro non solo come un ostacolo all’occupazione, ma anche come un pericoloso incentivo verso la totale clandestinità del lavoro irregolare. Per contro, una attenta politica di semplificazione può contribuire in modo determinante a togliere vigore a tentazioni di questo tipo, a condizione che la deregolazione non intacchi le garanzie e le tutele fondamentali dei lavoratori, in particolare in tema di difesa dei diritti fondamentali e sicurezza (si veda in proposito la raccomandazione della Commissione in “principi comuni per la riduzione degli oneri amministrativi” di adottare il criterio del rischio, come criterio di mitigazione degli oneri di informazione basato sul rischio sotteso all’attività dell’operatore).

Quasi un Imprenditore su due (il 48,5%) è d’accordo con questa visione, ed è un dato interessante che ancora una volta siano le Aziende più piccole a mostrare il maggior disagio:

²⁰ Cfr.: Priority areas at national level in “Pilot project on administrative burdens”, WIFO-CEPS, October 2006.

Tab. 1.1.13 - Effetti della semplificazione sui livelli di occupazione regolare, per classi di addetti

Quanto è d'accordo con l'affermazione secondo cui semplificare i procedimenti e le pratiche amministrative richieste per l'assunzione di personale dipendente potrebbe contribuire alla diminuzione del "lavoro nero"?	%		
	Dipendenti		
	1-5	6-15	16-49
Per niente, poco	46,9	53,8	58,3
Abbastanza, molto	51,1	43,7	40,2
Non indicato	2,0	2,5	1,5

Da notare, che se sembrano essere principalmente le Imprese più piccole le più interessate al fenomeno del lavoro nero come forma estrema di "evasione burocratica", esse sono anche quelle più difficili da controllare, rappresentando un quadro occupazionale frammentario, sparso, poco strutturato e poco sindacalizzato. Si tratta pertanto di uno scenario poco aggredibile con i consueti sistemi autoritativi e relativamente poco sensibile ai continui inasprimenti delle sanzioni (paradossalmente anzi, più vessatorio è l'apparato di controllo e maggiore è il "compenso" ricavato dall'elusione). Al contrario, esse si candidano invece ad esser particolarmente ricettive ad una seria politica di semplificazione, proprio perché maggiormente beneficiarie. Non a caso, nell'indicare un intervento prioritario allo scopo di ridurre il carico degli obblighi amministrativi, la maggioranza delle segnalazioni tra le Imprese da 1 a 5 addetti va all'introduzione di soglie per le prescrizioni, con limitazioni relative alle imprese più grandi ovvero legate a specifici rischi per materia²¹; mentre le Aziende da 6 a 50 dipendenti mostrano un altro tipo di sensibilità, preferendo optare per uno sviluppo ulteriore dell'e-government.

²¹ Un principio conforme alle citate raccomandazioni della Commissione per una strategia comune.

Tab. 1.1.14 - Intervento prioritario per la riduzione del carico degli obblighi amministrativi, per classi di addetti

Tipologia di intervento	%		
	Dipendenti		
	1-5	6-15	16-49
Introdurre soglie per le prescrizioni limitandole solo alle imprese più grandi o solo a quelle a rischio nella materia specifica	29,7	22,7	29,0
Sviluppare e diffondere ulteriormente le procedure <i>on line</i>	25,3	31,1	31,6
Eliminare le duplicazioni nella richiesta delle (stesse) documentazioni	23,2	22,6	29,0
Ridurre la frequenza delle dichiarazioni	20,5	22,1	19,8
Non indicato	1,2	1,5	0,6

A prescindere da quale sia la via migliore, la semplificazione del mercato del lavoro in Italia è ormai una priorità pressante, perché è prima di tutto un'istanza molto sentita dalle Aziende ed a tutt'oggi frustrata. Non è un caso quindi l'assordante silenzio che ha circondato in Italia l'uscita del "Libro verde" sulla modernizzazione del diritto del lavoro presentato dalla Commissione Europea nel novembre 2006, che pure ha indicato con chiarezza i mali del sistema, afflitto da autoreferenzialità, eccesso di burocrazia e pregiudizi. Di più: a conferma della bontà delle tesi sopra esposte in merito alla lotta al lavoro irregolare, in sede di presentazione dei risultati della consultazione pubblica sul *Paper* la Commissione ha diffuso una comunicazione sul dilagante fenomeno dell'economia sommersa, indicando proprio nella semplificazione della burocrazia un moderno e pragmatico strumento di lotta al lavoro nero.

1.2 - La qualità della Pubblica Amministrazione

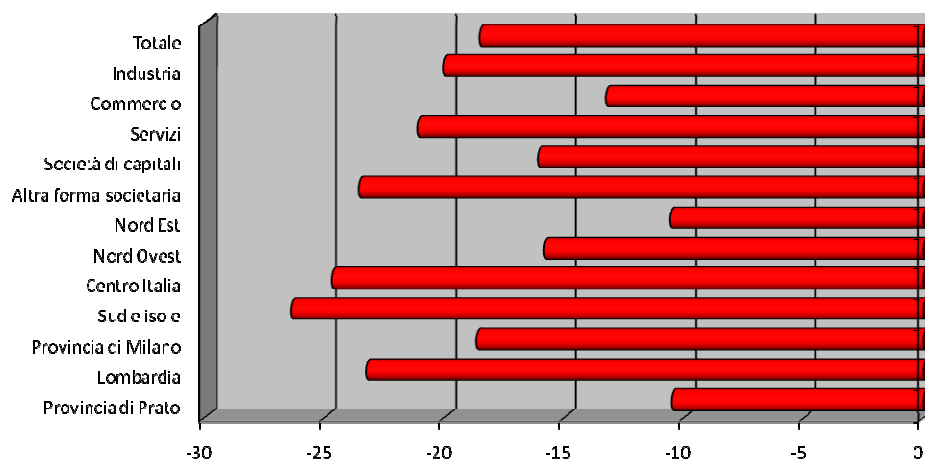
In analogia a quanto visto per i costi, anche la qualità percepita dalle Aziende con riferimento agli uffici pubblici è in generale scadimento. Non poteva essere altrimenti, essendo il giudizio di valore naturalmente vincolato all'andamento dei costi.

Va detto da subito, che il giudizio complessivo sull'operato della PA è in flessione netta:

Tab. 1.2.1 - Grado di soddisfazione (scala 0/10) sull'operato complessivo della PA, raffronto 2006-2008 georeferenziato

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

Graf. 1.2.1 - Grado di soddisfazione complessivo, saldi percentuali



Il dato peggiore in termini assoluti si registra al Sud e nelle Isole, subito seguito da quello del Centro. È una circostanza significativa, anche alla luce della considerazione che proprio questi due *record* erano stati protagonisti del “colpo di reni” osservato nel 2007, tanto che la progressione messa a segno aveva consentito di ammortizzare il peggioramento al Nord, evitando che l’indice nazionale flettesse. Il Centro Nord accusa in particolare un deterioramento importante dell’indice di gradimento, perdendo nel triennio 0,9 punti (su di una scala 0/10), con un peggioramento del 16,7%. Tuttavia, al valore attuale di 4,5 registra il secondo miglior risultato dell’anno (primo il Nord Est, con il 4,6), superiore al dato nazionale, e si trova adesso nella situazione in cui si trovava all’inizio del triennio il Centro (smottato nel frattempo al 4,1). Anche il Nord Est cede parecchio terreno (-0,7 punti), risucchiato al 4,6; il premio di consolazione è rappresentato dall’aver

superato, per minore velocità di caduta dell'indice, il Nord Ovest alla guida della classifica di gradimento. Infine, va rilevato che proprio quest'ultimo scende per la prima volta in terreno negativo (sotto la sufficienza del valore mediano 5), risucchiando inesorabilmente l'indice Italia lontano dalla possibilità di pareggio (-0,6 punti alla sufficienza).

Le tendenze viste per quanto riguarda il giudizio di valore sull'operato complessivo della PA si rispecchiano in modo uniforme anche sull'opinione sulla variazione della qualità dei servizi. In proposito, è opportuno ricordare che questo tipo di giudizio viene espresso dalle Aziende annualmente, ma soppesando il complesso dei risultati dell'ultimo triennio:

Tab. 1.2.2 - Valutazione sulla variazione (indice di tendenza -5/+5) della qualità dei servizi della PA nel triennio trascorso, raffronto 2006-2008 georeferenziato

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
Δ 2006/8	-0,4	-0,3	-0,4	-0,3	-0,6

Come si vede, la perdita sull'indice nazionale è secca, con un valore pressoché dimezzato nel triennio di confronto. Al Sud ed Isole il giudizio più severo, con un delta importante (-0,6) realizzato tutto nel passaggio dal 2007 al 2008, mentre più di tutti sembra tenere il Nord Est, che cede -0,3 e che si conferma ancora il valore più alto d'Italia: in effetti, è concentrata qui la (scarsa) riserva di bei ricordi, visto che tutto il resto del Paese è sotto la media nazionale.

Tab. 1.2.3 - Aspettative (indice di tendenza -5/+5) sulla qualità dei servizi della PA per il prossimo triennio, raffronto 2006-2008 georeferenziato

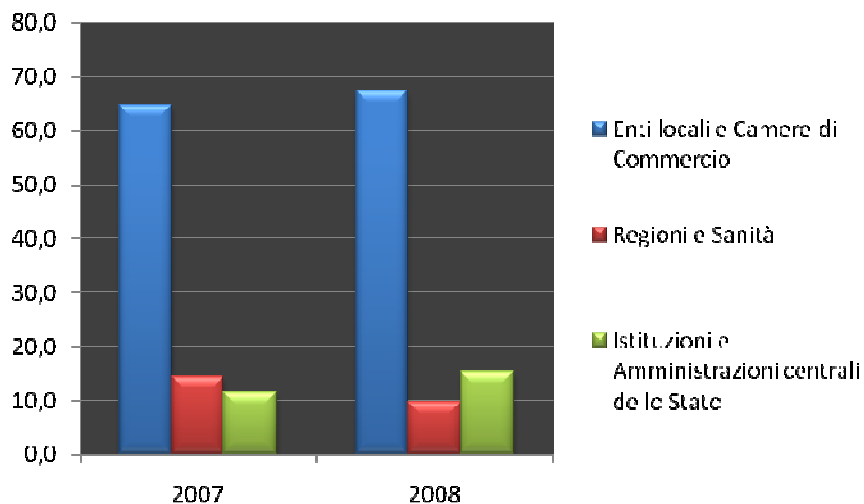
Periodo	Italia	Nord Est	Nord Ovest	Centro	Sud/Isole
2006	1,0	1,1	0,8	1,3	1,0
2007	1,3	1,5	1,2	1,0	1,4
2008	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9
Δ 2006/8	-0,2	-0,3	-0,4	-0,4	-0,1

Più contenute le perdite per quanto riguarda il clima di fiducia: in effetti, il dato nazionale flette dello 0,2 sul raffronto nel triennio. Tuttavia, il dato va letto anche alla luce delle aspettative maturate nel 2007, che avevano fatto salire l'indice all'1,3; in un anno quindi, si sono bruciati 0,5 punti. Sud ed Isole più di tutti hanno mantenuto il sangue freddo, cedendo 0,1 punti al delta (ma ancora, 0,5 rispetto allo

scorso anno): la performance vale loro per la prima volta la maglia rosa dei più ottimisti in Italia. In linea di massima comunque, tutto il Paese ha “tenuto” abbastanza, a dimostrazione di un clima di ansiosa aspettativa nei riguardi del futuro e (stante la coincidente tornata elettorale) verso il nuovo Esecutivo. Significativo in questo senso il sostanziale livellamento dei valori, tutti compresi entro un *range* di 0,1 raccolto attorno alla media nazionale di 0,8, a dimostrazione di un nocciolo duro di speranza che è trasversale allo Stivale, attorno a cui le Aziende fanno quadrato di fatto annullando le sinuosità degli anni precedenti.

Ancora una volta, si conferma che, nel bene e nel male, le Aziende identificano sempre di più l'interazione con la PA come una questione da dirimere con il sistema delle Amministrazioni locali: è l'operato degli Enti Locali e delle Camere di Commercio, infatti, a pesare maggiormente per il 67,3% degli intervistati (era al 64,7% nel 2007), mentre Regioni e Sistema Sanitario regionale sono indicati dal 9,6%, con un calo di 4,8 punti percentuali rispetto all'anno precedente; le Istituzioni e le Amministrazioni centrali dello Stato passano invece dall'11,3% al 15,2%

Graf. 1.2.2 - Peso degli Enti sul giudizio complessivo sulla PA



Il 93,6% delle Aziende intervistate ha dichiarato di aver avuto contatti diretti con uno o più uffici pubblici nel corso dell'anno. L'Ente più gettonato è risultato essere ancora una volta la Camera di Commercio:

Tab. 1.2.4 - Ente o ufficio al quale l'Impresa si è rivolta negli ultimi dodici mesi

Ente o ufficio	Anno 2006	Anno 2007	Anno 2008	Saldo
Camera di Commercio	66,8%	72,5%	67,0%	+0,2%
Comune	70,5%	52,3%	46,0%	-24,5%
Agenzia delle Entrate	34,4%	47,3%	35,7%	+1,3%
Provincia	16,3%	19,4%	15,3%	-1,0%
Inps	30,8%	26,3%	23,9%	-6,9%
Regione	9,4%	9,5%	8,2%	-1,2%
Asl	14%	9,9%	7,4%	-6,6%

Il dato rafforza ulteriormente una tesi, per altro sostenuta e sviluppata in ogni edizione del Rapporto, che postula come imprescindibile per qualsiasi iniziativa di riforma o semplificazione dei rapporti tra PA ed Imprese di incardinarsi sul sistema camerale, in quanto indubitabilmente esso rappresenta sempre più il vero *gateway* dei flussi di comunicazione tra Amministrazione e tessuto produttivo locale.

1.3 - Il gradimento delle Pubbliche Amministrazioni

L'indagine sull'operato della PA prosegue poi con la rilevazione delle caratteristiche di ottimalità del sistema, cercando di capire quali Enti guidano i risultati positivi (quando ci sono) e dove le Aziende trovano maggior soddisfazione alle proprie necessità. A dimostrazione della tesi sopra esposta, della centralità delle Camere di Commercio nel dibattito per la riforma della PA, testimoniano i risultati ottenuti:

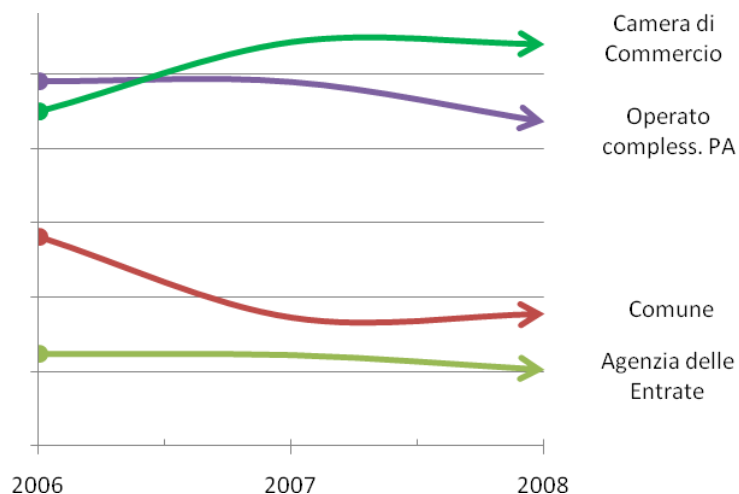
Tab. 1.3.1 - Ente o ufficio il cui operato si è distinto per caratteristiche di ottimalità

Ente o ufficio	Anno 2006	Anno 2007	Anno 2008
Camera di Commercio	45 %	54,4%	54,1%
Comune	28,2%	17,3%	17,8%
Agenzia delle Entrate	12,2%	12,2%	10,2%
Provincia	4,2%	5,8%	5,9%
Regione	3,1%	4,8%	5,2%
Inps	5,2%	3,8%	3,2%
Asl	2,1%	1,6%	1,3%

(Percentuali riferite al totale delle indicazioni fornite)

Oltre ad essere saldamente in testa, in effetti, solo le Camere di Commercio possono vantare un significativo aumento delle segnalazioni per ottimalità del lavoro svolto nel triennio, con un +9,1%. Anche le Regioni migliorano il proprio *score*, con un aumento del 2,1%, seguite dalle Province (+1,7%), che chiudono così la (breve) lista delle Amministrazioni che hanno migliorato il proprio *output* in questi tre anni.

Graf. 1.3.1 - Gradimento complessivo della PA ed ottimalità di (alcuni) Enti



Il grafico sopra riportato ha un valore puramente esemplificativo, in quanto mette a confronto entità (il giudizio di valore sull'operato complessivo della PA e le segnalazioni di ottimalità più significative per i singoli Enti) non omogenee, e quindi non direttamente equiparabili. Tuttavia, il senso della visualizzazione è quello di mostrare le linee di tendenza del gradimento, in senso lato, della PA e di (alcuni) suoi componenti.

Un'ulteriore elaborazione sui dati relativi alle segnalazioni di ottimalità nell'operato degli Enti è l'operazione di incrocio tra il dato relativo alla frequentazione effettiva dell'ufficio e l'eventuale segnalazione di ottimalità. In altre parole, si tratta di isolare un sottoinsieme di segnalazioni, per le quali si può ragionevolmente ritenere che il giudizio sia fondato su di una diretta (e recente) esperienza:

Tab. 1.3.2 - Ente o ufficio il cui operato si è distinto per caratteristiche di ottimalità a cui l'Impresa si è rivolta nell'ultimo anno

Ente o ufficio	Valore
Camera di Commercio	36,7%
Comune	13,1%
Agenzia delle Entrate	8,5%
Provincia	9,4%
Regione	3,3%
Inps	3,5%
Asl	1,7%

(Percentuali riferite alle segnalazioni di operato ottimale sul totale dei contatti nell'ultimo anno verso lo stesso Ente).

1.4 - L'efficienza e l'efficacia della Pubblica Amministrazione

Una delle misurazioni più significative del Rapporto, che è stata sviluppata fin dalla sua prima edizione e logicamente prosegue nel 2008, è quella relativa alla misurazione dell'effettivo "fabbisogno di buona PA" da parte delle Aziende, e della risposta che le Amministrazioni danno a questa istanza. Ancora una volta, il percorso che conduce alla costruzione di questo indice parte dal punto di vista dell'Impresa, composto dall'individuazione dell'esigenza che questa riconosce come prioritaria e della percezione che ne ha del relativo soddisfacimento, più o meno efficace.

Il metodo utilizzato consiste nella somministrazione al campione di riferimento di due *item* distinti, progettati in modo da ottenere due giudizi di valore relativi ad una serie di priorità organizzative della PA: un giudizio relativo al grado di

importanza attribuito a ciascuna priorità, l'altro afferente il grado di soddisfazione percepito in merito.

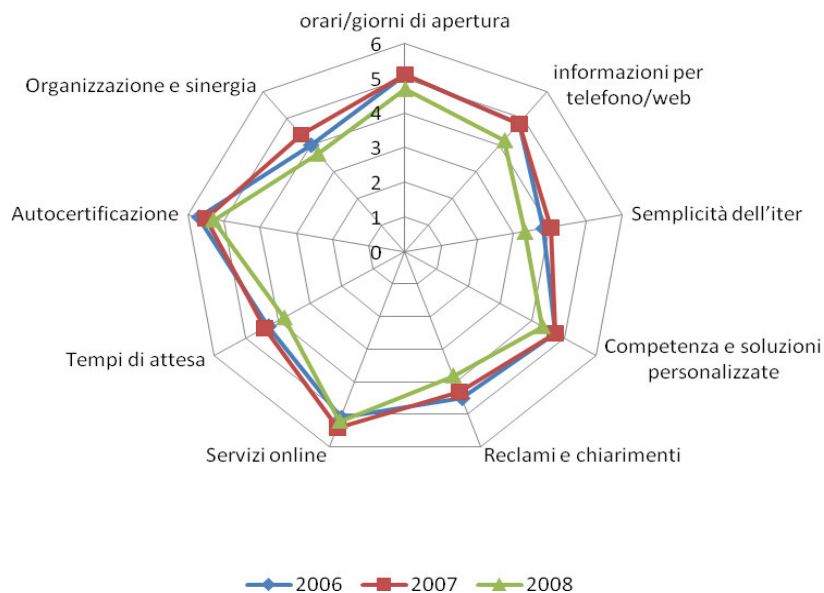
Tab. 1.4.1 - Grado di importanza e di soddisfazione attribuiti nella definizione di un rapporto ottimale tra utente e Pubblica Amministrazione, dati 2006-2008

Priorità organizzative	2006		2007		2008	
	Imp.	Sodd.	Imp.	Sodd.	Imp.	Sodd.
Adeguatezza degli orari e dei giorni di apertura al pubblico	8,4	5,1	8,8	5,1	9,2	4,7
Facilità di ottenere informazioni per via telefonica ed Internet	8	4,8	8,4	4,8	9,0	4,2
Semplicità dell'iter burocratico	9	3,8	9	4	9,3	3,3
Competenza del personale e capacità di proporre soluzioni personalizzate	8,5	4,7	8,6	4,7	9,2	4,3
Possibilità di esprimere reclami e richiedere chiarimenti	8	4,5	8,3	4,3	8,8	3,8
Diffusione dei servizi <i>online</i> (dalla domanda all'erogazione del servizio).	7,4	5,1	8,2	5,4	8,8	5,2
Tempi di attesa per l'erogazione dei servizi	8,8	4,3	8,9	4,4	9,3	3,8
Diffusione dell'autocertificazione	7,3	5,7	8,3	5,5	8,8	5,3
Organizzazione e sinergia tra i vari uffici	8	4	8,8	4,4	9,2	3,7

(Scala dei valori 0/10)

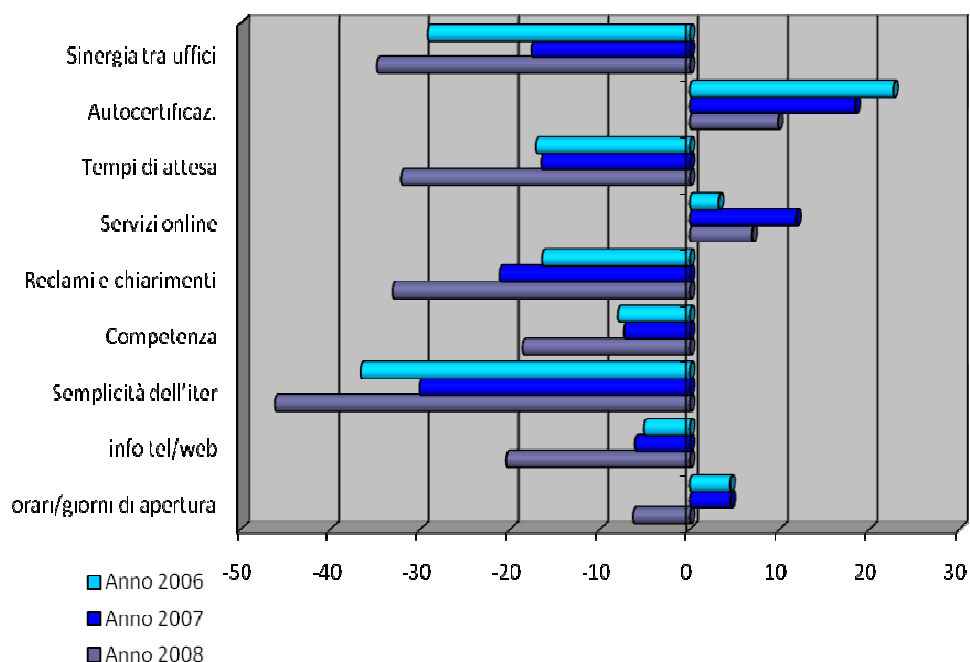
Senza eccezione alcuna, tutti gli indicatori relativi al grado di importanza sono incrementati: è il primo segno di disagio delle Aziende, che evidentemente ritengono che tali aree non siano sufficientemente presidiate e ne enfatizzano dunque la strategicità. A riprova, si osserva un deterioramento di tutti gli indici di soddisfazione, in linea con la generale tendenza al pessimismo fin qui riscontrata pressoché in tutti gli indicatori di *performance* esaminati. Fa parziale eccezione, ancorché in flessione rispetto al 2007, la diffusione dei servizi *online*, che nel triennio salva un modesto +0,1 pur cedendo 0,2 punti rispetto all'anno precedente. È inoltre l'unico *item*, assieme alla diffusione dell'autocertificazione, a restare (per un soffio) in terreno positivo, superando la sufficienza del valore mediano 5.

Graf. 1.4.1 - Soddisfazione media per priorità, raffronto 2006-2008



La bocciatura più secca è per la possibilità di esprimere reclami e richiedere chiarimenti, che cede 0,7 punti nel triennio – di cui ben 0,5 nel solo ultimo anno, seguita dalla facilità di ottenere informazioni via web o per telefono: un decremento di 0,5 punti, persi tutti nel passaggio dal 2007 al 2008. Questa combinazione di dati richiama in modo molto coerente quanto visto in precedenza (cfr. tabella 1.1.8 a pag. 36, in “1.1 - Il costo della Pubblica Amministrazione”) riguardo alle criticità nel processo di produzione dell’adempimento amministrativo, allorché si è visto che la maggiore gravosità risiede proprio nella raccolta delle informazioni e nell’individuazione dell’ufficio responsabile per l’adempimento. Ancora una volta si conferma quindi che le Aziende sono soprattutto esasperate dalla mancanza di informazioni basilari, quali la competenza, il quadro degli obblighi e dei diritti, le possibili tutele e rimedi (come ad esempio i reclami, appunto).

Graf. 1.4.2 - Soddisfazione per priorità, saldi percentuali positivi/negativi. Raffronto 2006-2008



1.4.1 - Efficiency gap

La costruzione dell'indice denominato *efficiency gap* è un'operazione teorica basta sul tentativo di riprodurre in modo sintetico questo metodo di giudizio, applicandolo ai dati rilevati. In particolare, l'indice è pensato per produrre una scala di valori, in cui l'importanza relativa ad ogni priorità organizzativa è ponderata dal grado di effettiva soddisfazione percepita. Nella distanza tra la strategicità delle istanze degli utenti e le risposte fornite dagli uffici sta il *gap*, ovvero il margine di miglioramento, che la PA deve recuperare. I dati relativi ad importanza e soddisfazione vengono quindi combinati come segue:

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

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 ottimale da perseguire.

Incidentalmente, si noti che la formula tende a penalizzare, in termini di *ranking*, non solo gli ambiti in cui la soddisfazione è alta, la qual cosa è ovvia se si considera che lo scopo dell'indice è misurare il recupero di efficienza necessario. Ma risultano penalizzati anche i settori a bassa soddisfazione, cui tuttavia non sia attribuita al contempo importanza rilevante.

Tradotto in termini di programmazione e sviluppo di politiche migliorative per la P.A., l'indice così espresso consente di valutare in modo articolato l'effettivo impatto delle risorse impiegate in un determinato settore. Al contempo, si rende possibile fare ipotesi concrete sulla futura allocazione di tali risorse, eventualmente variandone la composizione e distribuzione: nell'alchimia tra corretto dosaggio delle risorse impiegate ed effettivo conseguimento dei risultati perseguiti sta appunto l'essenza dell'efficienza del lavoro (pubblico).

Tab. 1.4.2 - Efficiency gap, ranking 2008/2006

Nel 2006:	Nel 2007:	Priorità Organizzative	Gap (%)
I.	I.	I. Semplicità dell'iter burocratico	62,5
III.	III.	II. Organizzazione e sinergia tra i vari uffici	58,5
II.	II.	III. Tempi di attesa per l'erogazione dei servizi	58,0
V.	IV.	IV. Possibilità di esprimere reclami e richiedere chiarimenti	54,9
VI.	VI.	V. Facilità di ottenere informazioni per via telefonica ed Internet	52,6
IV.	V.	VI. Competenza del personale e capacità di proporre soluzioni personalizzate	52,3
VII.	VII.	VII. Adeguatezza degli orari e dei giorni di apertura al pubblico	48,4
VIII.	VIII.	VIII. Diffusione dei servizi <i>online</i> (dalla domanda all'erogazione del servizio)	42,4
IX.	IX.	IX. Diffusione dell'autocertificazione	41,2

Da notare, e con preoccupazione, il peggioramento degli indici 2008 rispetto al precedente dato 2007:

Tab. 1.4.3 – Deterioramento dell'efficiency gap, 2008/2007

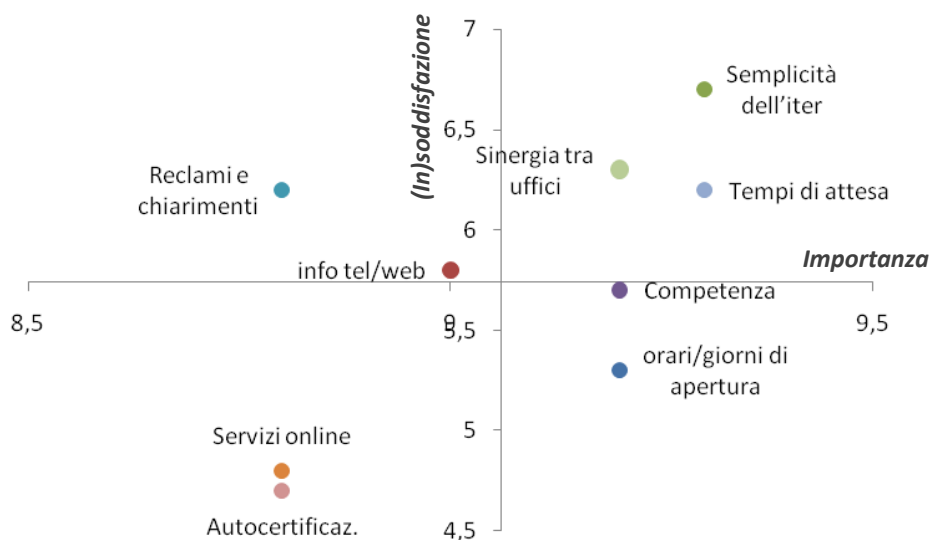
Priorità Organizzative	Δ
Facilità di ottenere informazioni per via telefonica ed Internet.	+9,5
Organizzazione e sinergia tra i vari uffici.	+8,6
Semplicità dell'iter burocratico.	+8,1
Tempi di attesa per l'erogazione del servizio.	+7,9
Possibilità di esprimere reclami e richiedere chiarimenti.	+7,9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

1.4.2 - Lo scacchiere delle priorità

L'introduzione del valore di ponderazione sulla strategicità (definita come "importanza in relazione alla definizione di un rapporto ottimale tra utente e PA") attribuita a ciascun *item* dall'Impresa è la traduzione, nello specifico, della filosofia generale che governa il Rapporto: è infatti fedele all'impostazione di tutto il lavoro che vuole il sentire dell'Azienda come bussola, cartina di tornasole della programmazione, e in definitiva, *monitor* dell'efficacia della PA. Come si è visto, la costruzione di un *range* di priorità consente di evidenziare al contempo il grado di (mancata) efficienza, intesa come ottimale utilizzo delle risorse disponibili per il raggiungimento degli obiettivi dati, ma anche di penalizzare tanto i settori più efficienti (siano importanti o non importanti) quanto quelli inefficienti e poco importanti. In altre parole, il *range* implicitamente fornisce indicazioni per un'allocazione strategica delle risorse.

Lo scacchiere delle priorità è una rappresentazione grafica pensata per evidenziare queste caratteristiche, mantenendo la visualizzazione dei fattori che conducono al *ranking* e la loro scomposizione, in modo da costruire uno scenario complesso ma di agevole lettura. Si tratta di un *tool* intuitivo per i *policy maker*, che partendo dal postulato che le risorse sono limitate (scarse), fornisce un set di criteri per la loro allocazione secondo un'agenda di interventi prioritari.

Graf. 1.4.3 - Lo scacchiere delle priorità 2008



Leggendo il grafico, *in linea di massima* gli interventi più urgenti si collocano nel quadrante in alto/dx (ascisse ed ordinate si incontrano nei rispettivi valori mediani). Tuttavia l'evidenza delle ascisse e delle ordinate consente di valutare il perché del posizionamento ottenuto nel *ranking* da ogni priorità organizzativa, cosicché su tali elementi di valutazione possa fondarsi il libero convincimento degli organi di vertice dell'Amministrazione, che può quindi volgersi anche verso direzioni divergenti, determinate da considerazioni di contingente opportunità.

1.4.3 - Una riprova

Come di consueto, si ripropone di seguito una ricostruzione dei dati disponibili atta a condurre un confronto incrociato sull'attendibilità degli stessi.

Il dato rilevato sull'efficienza dei singoli servizi si presta infatti anche ad una ricomposizione, la cui rigorosità è da intendersi *cum grano salis*: accorpare i giudizi espressi, si può in parte ricostruire il dato sulla PA nel suo complesso (tenendo conto che il menu proposto al campione non esaurisce tutto il ventaglio dei servizi erogati) - la valenza di questa operazione è naturalmente relativa, ma è

interessante per verificare la prossimità con la valutazione della percezione dell'operato complessivo della PA, che come detto (cfr. pag. 47 in "1.2 - La qualità della Pubblica Amministrazione"), è stata anch'essa rilevata, e pari ad un valore di 4,4 sulla scala 0-10 (i.e. 44%).

In altre parole, se il dato aggregato si avvicina a quello percepito, i due risultati si sorreggono a vicenda, ed anche l'affidabilità delle valutazioni del campione intervistato ne esce corroborata.

Per effettuare questa operazione, si ricava il valore medio dei gradi di efficienza pesati secondo il grado d'importanza, ottenendo il valore medio percepito dell'insieme dei servizi; ovvero il grado di efficienza complessivo, pesato dal grado d'importanza, confrontato con un ipotetico massimo perfetto, che per avere una scala percentuale sarà posto pari a 100. Scusandosi per la farraginosità dell'arida matematica, si scrive:

$$\text{Ente medio} = \frac{(\text{servizio1}_{\text{soddif}} * \text{servizio1}_{\text{imp}}) + (\text{servizio2}_{\text{soddif}} * \text{servizio2}_{\text{imp}})}{(\text{servizio1}_{\text{imp}} + \text{servizio2}_{\text{imp}} + \text{servizio3}_{\text{imp}})}$$

Il risultato, ancora una volta confortante, dà un valore di 42,5%, abbastanza vicino al 44% percepito nella valutazione complessiva.

1.5 - Focus: la Pubblica Amministrazione nei distretti ad alta densità produttiva

Anche per il 2008 è stato mantenuto l'ormai consueto approfondimento d'indagine su alcune aree (Milano e Prato) caratterizzate da un'elevata densità di attività produttive. Il senso di questa attenzione è di osservare in che modo le dinamiche generali siano coniugate in quei territori che esprimono un fitto tessuto imprenditoriale: se ad esempio, l'elevata popolazione di Aziende, generando un canale di relazioni con la PA più frequentato e consistente, permetta di realizzare risparmi di risorse attraverso una razionalizzazione dei rapporti, ovvero al contrario se un elevato tasso di dinamicità e crescita di Imprese estremizzi i limiti e le criticità dell'interfaccia con l'Amministrazione. In un'ottica di area vasta, è stato poi sviluppato un analogo ragionamento per il sistema regionale lombardo. Come ulteriore estensione, questo "taglio" potrebbe essere integrato dalla lettura di quell'analogica ricerca condotta in Provincia di Reggio Emilia (cfr. pag. 9).

Il metodo utilizzato per condurre questo supplemento d'indagine non differisce da quello generale: da un punto di vista qualitativo infatti, sono stati applicati gli stessi strumenti di rilevazione adoperati per il resto d'Italia, mentre attraverso un sovracampionamento numerico delle interviste è stato possibile zoomare sulle aree d'interesse (vedi anche "4 - NOTA METODOLOGICA" a pag. 82), mantenendo un buon livello di confidenza dei dati²².

1.5.1 - Il costo della PA nei distretti considerati

Tab. 1.5.1 - Giornate/uomo dedicate agli adempimenti amministrativi, aree Mi-Po e Lombardia, raffronto 2006-2008

Italia			Lombardia			Milano			Prato		
2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
24,2	23,9	25,8	n.d.	n.d.	28,1	32,6	34,5	27,7	36,0	32,1	23,7

Diversamente dal trend nazionale, sia nella Provincia di Milano che in quella di Prato si osserva una costante diminuzione delle giornate dedicate all'espletamento della burocrazia. Se questo stato di cose può essere giudicato

²² Tolleranza < 6%.

tendenzialmente positivo, va comunque rilevato che la Lombardia²³ (Milano compresa) in cifra assoluta mantiene una media superiore al dato nazionale. Prato scende invece per la prima volta sotto tale livello, al termine di una parabola discendente lunga un triennio e che ha consentito sostanziosi risparmi (-12,3 gg/u rispetto al 2006).

Un dato che presenta qualche profilo di criticità è quello relativo all'incidenza complessiva dell'onere da PA sui bilanci:

Tab. 1.5.2 - Incidenza percentuale sul bilancio dell'onere da PA, aree Mi-Po e Lombardia. Raffronto 2006-2008

Italia			Lombardia			Milano			Prato		
2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
4,4	5,0	5,4	n.d.	n.d.	5,3	4,1	4,3	5,3	4,2	4,4	7,4

In effetti, il generalizzato aumento dei costi è in linea con il dato nazionale di tendenza, con Milano (e la Lombardia per il solo 2008) che riesce ancora una volta a contenere la percentuale al di sotto della media complessiva. Quello che richiede invece qualche cautela interpretativa è il dato riferito al pratese, dove nel 2008 è stata dichiarata un'incidenza dell'onere da PA davvero in impennata rispetto agli anni precedenti, con ben 3 punti percentuali di aumento (3,2 nel triennio). Va dunque chiarito che l'*item* sulla stima dei costi in proporzione al fatturato rappresenta senz'altro una delle domande a cui gli Imprenditori intervistati faticano di più a rispondere. Ciò premesso, sta di fatto che la percentuale delle "cadute" (i "non indicato") non differisce per il 2008 da quella del 2007 (ed è senz'altro migliorativa rispetto al 2006). Inoltre, è un dato di fatto che tutto il Centro abbia dichiarato nel 2008 un'incidenza in forte aumento (superiore di mezzo punto percentuale rispetto alla media nazionale, di 1,6 rispetto allo stesso dato 2007 e di 1,7 nel triennio).

²³ La serie storica non è disponibile, in quanto nella precedente edizione del Rapporto il focus sulla Lombardia era qualitativamente diverso, incentrato sulla rilevazione di specifici item ad hoc.

1.5.2 - La qualità della PA nei distretti considerati

Tab. 1.5.3 - *Indice future aree Mi-Po e Lombardia. Raffronto 2006-2008*

	Italia: triennio..		Lombardia: triennio..		Milano: triennio..		Prato: triennio..	
	.. pass.	.. prox.	.. pass.	.. prox.	.. pass.	..prox.	.. pass.	.. prox.
2006	0,9	1	n.d.	n.d.	0,8	0,7	1,1	0,7
2007	1	1,3	n.d.	n.d.	1,2	1,3	0,8	0,9
2008	0,5	0,8	0,0 (0,01)	0,6	1,0	1,2	0,5	0,9

(Indici di tendenza -5/+5).

In linea di massima, rimane confermato il trend nazionale, soprattutto per quanto riguarda Milano: come nel resto d'Italia, viene sovvertito il miglioramento acquisito nei dati 2007 sia per quanto riguarda il giudizio sul triennio scorso che con riferimento alle aspettative per il futuro. Anche il dato di Prato è in peggioramento, ma in questo caso non si è avvertito nemmeno l'effetto benefico del generale miglioramento 2007, in quanto gli entrambi gli indici mantengono un segno di tendenza costantemente negativo. Il 2008 vede comunque Milano complessivamente più ottimista e più ben disposta nel giudizio sul passato, rispetto alla media nazionale; questo non era mai avvenuto prima, a dimostrazione di un sistema che "ha tenuto" di più rispetto al crollo complessivo. Colpisce ed allarma infine il dato relativo alla Lombardia, dove ad un non brillantissimo giudizio d'aspettativa (comunque di poco sotto la media nazionale) fa riscontro un giudizio d'invarianza (che si traduce nell'affermazione "la qualità della PA nel triennio non è cambiata") sul passato, anticamera del terreno negativo ("qualità peggiorata").

Volendo tentare un'operazione di "bilancio", si possono raffrontare le aspettative auspiccate nel 2006 per il triennio a venire, con il giudizio sul triennio passato espresso nel 2008, poiché entrambi i giudizi vertono sullo stesso periodo, a tre anni di distanza l'uno dall'altro:

Tab. 1.5.4 - *"Bilancio" stime ex ante/ex post (2006/2008) aree Mi-Po e Italia*

Voce di "bilancio"	Italia	Milano	Prato
Preventivo (risultato sperato nel 2006)	1,0	0,7	0,7
Consuntivo (risultato ottenuto nel 2008)	0,5	1	0,5
"Bilancio" 2008	-0,5	+0,3	-0,2

(Indici di tendenza -5/+5)

In definitiva quindi, alle Amministrazioni milanesi va la palma di aver superato, nelle triennio, le aspettative delle Aziende (che erano comunque più moderate con riguardo al dato nazionale) in controtendenza rispetto al risultato complessivo dell'Italia; questo probabilmente giustifica anche il livello di aspettative, piuttosto elevato, che le Imprese meneghine nutrono per i prossimi tre anni. A Prato (che a consuntivo raccoglie un valore in linea con il dato nazionale) si sono invece limitati i danni, con uno sbilancio rispetto alle aspettative pari a meno della metà del resto d'Italia (-0,2 contro -0,5).

Per quanto riguarda il rapporto con i singoli Enti, a Milano il 75,5% delle Piccole e Microimprese ha indicato di aver avuto contatti con la Camera di Commercio, seguono molto staccati l'Agenzia delle Entrate con il 45,1%, il Comune con il 44,2% e l'Inps (34,8%). In Lombardia va più o meno allo stesso modo, con le Camere al 60,3%, i Comuni al 44,1%, l'Agenzia delle Entrate al 25,3% e l'Inps, con il 12,7%. A Prato, dove la CC.I.AA. comunque guida sempre la classifica con il 68,3%, si conferma l'Agenzia delle Entrate al secondo posto (54,0%), che sopravanza anche il Comune (46,4%); l'Inps è stato indicato dal 32,6% degli intervistati²⁴.

Nel valutare l'operato complessivo delle PA di riferimento, questi i circuiti amministrativi che hanno inciso di più, secondo gli intervistati:

Tab. 1.5.5 - Operato degli Enti che ha pesato maggiormente sui giudizi, aree Mi-Po e Lombardia

Raggruppamento di Enti	Italia	Lombardia	Milano	Prato
Enti locali e Camere di Commercio	67,3%	65,4%	68,7%	68,2%
Istituzioni ed Amministrazioni centrali dello Stato	15,2%	17,4%	15,0%	15,0%
Regioni e Sanità	9,6%	9,0%	8,1%	10,9%
Non indicato	7,9%	8,2%	8,2%	5,9%

1.5.3 - Il gradimento delle PA nei distretti considerati

Le segnalazioni di livelli ottimali di servizio nelle aree sovracampionate confermano il buono stato di salute delle relazioni tra Piccole e Microimprese e Camere di Commercio, come del resto avviene anche a livello nazionale. Infatti, mentre come si è visto il 54,1% delle Aziende del campione generale ha espresso un'indicazione favorevole per le Camere, questa percentuale sale sopra la media

²⁴ Le percentuali si riferiscono al totale delle Aziende che hanno dichiarato di aver avuto contatti con gli uffici pubblici. Ammessa la possibilità di risposte multiple.

per Milano (con il 61,6%) e Prato (54,9%). La quota relativa alla Lombardia, pur mantenendo la vetta della graduatoria delle segnalazioni, è inferiore: 45,1%. Segue quasi ovunque il Comune, che in Lombardia è piaciuto al 22,7% delle Aziende che hanno avuto contatti con gli uffici pubblici, a Milano al 13,2% e a Prato al 17,1%. Prato fa eccezione però per quanto riguarda il “posto in classifica”: il Comune infatti si piazza terzo, dietro l’Agenzia delle Entrate che raccoglie segnalazioni positive dal 18,9% degli intervistati presi in considerazione. Questa eccezione è speculare a quanto visto sopra (cfr. pag. 63) riguardo ai contatti con gli uffici pubblici, a conferma della consistenza dei rapporti tra Aziende ed Agenzia in questo distretto.

Tab. 1.5.6 - Ente o ufficio il cui operato si è distinto per caratteristiche di ottimalità, aree Mi-Po e Lombardia

Ente o ufficio	Italia	Lombardia	Milano	Prato
Camera di Commercio	54,1%	45,1%	61,6%	54,9%
Comune	17,8%	22,7%	13,2%	17,1%
Agenzia delle Entrate	10,2%	18,5%	6,5%	18,9%
Provincia	5,9%	5,4%	7,6%	1,1%
Regione	5,2%	2,1%	2,5%	1,1%
Inps	3,3%	5,1%	6,8%	2,8%
Asl	1,3%	1,0%	0,0%	1,7%
Altro	2,2%	0,0%	1,7%	2,3%

(Percentuali riferite al totale delle indicazioni fornite).

2 - LA PA COME MOTORE DI SVILUPPO

Presentando il I° Rapporto Nazionale nel 2006, fu evidenziata la filosofia del lavoro, orientata ad utilizzare l'analisi delle criticità e delle disfunzioni per dare contributi costruttivi, propositivi di soluzioni praticabili e finanche portatori di proposte evolutive, incremental: non quindi lo slogan “meno PA”, ma “più PA di qualità”.

In occasione della presentazione tenutasi a Milano, fu evocato il giuramento di Ippocrate (primo: non nuocere) per significare che il *non nocere* è una preconditione dell'azione amministrativa, non un fine. Questo nella convinzione che l'Ente pubblico non debba essere visto come un “male necessario”, mero regolatore di ciò che non può essere deregolato, e per il resto invasore di campo ed indesiderabile onere imposto. Le Pubbliche Amministrazioni non sono (non devono essere) sovrastrutture che si autoalimentano a carico della collettività, e l'utopia spesso evocata nell'ultimo decennio che esse possano *sic et simpliciter* ritirarsi in un distaccato atteggiamento da arbitro del puro e libero mercato è smentita dai fatti e dalla critica più avveduta.

La logica seriale del Rapporto, che si ripete annualmente aggiornando dati e contenuti, è quella di sviluppare un discorso coerente lungo il corso degli anni e delle edizioni; per questo motivo, si riprende qui il ragionamento sul compito e sulle sfide della burocrazia italiana, che già fu definito una “rivoluzione copernicana, e che trova attuazione nel passaggio da una PA che richiede adempimenti ad un sistema che offre soluzioni, incentiva lo sviluppo, innova”²⁵.

Ed in effetti, la semplificazione, e l'innovazione attraverso di essa, è sicuramente la richiesta più pressante che in questi anni la PA si è trovata a dover esaudire. Il dibattito è risalente, ma non datato: sia perché le Amministrazioni in questi anni - pur avendo dato molto - non hanno oggettivamente fatto abbastanza per soddisfare le esigenze, sia perché nel frattempo l'Impresa è progredita, si è ammodernata ed ha conseguentemente aggiornato anche gli *standard* che governano le sue aspettative, alzando l'asticella per la PA. Per questi motivi, il Rapporto 2008 non può esimersi dal dedicare ancora uno specifico capitolo alla semplificazione amministrativa, nella convinzione che essa non sia uno dei molteplici fini che la PA persegue, bensì il mezzo ed il *modus operandi* attraverso cui raggiungerli tutti.

²⁵ Cfr. “II° Rapporto nazionale sulla soddisfazione delle Piccole e Microimprese nei confronti della Pubblica Amministrazione” di PromoPA Fondazione, in allegato straordinario a “Innovazione – Semplificazione – Soluzioni” n. 7/2007.

2.1 - La semplificazione

Come si è visto in precedenza (vedi tabella a pag. 56) sono le Aziende stesse ad indicare costantemente la semplicità dell'iter burocratico come principale priorità d'intervento, nella definizione di un rapporto ottimale tra utente ed ufficio pubblico. È un fatto che su questa preferenza non ci siano mai stati tentennamenti, nel corso dei tre anni di rilevazione, piazzandosi questo *item* sempre ed inequivocabilmente al primo posto nelle dichiarazioni degli intervistati. Quello che purtroppo è cambiato invece, rispetto al 2007, è il tasso percentuale del *gap* (vale a dire la distanza tra grado di importanza e grado di soddisfazione), che nel 2008 ha raggiunto il 62,5%, rispetto al 54,4% registrato solo un anno fa. La forchetta tra le aspettative delle Imprese e l'effettiva risposta degli uffici pubblici si è dunque allargata in modo preoccupante, e se non pare equo affermare semplicemente che ciò è dipeso da un crollo verticale della qualità erogata dai servizi pubblici in soli dodici mesi, certo questo rapporto dimostra che le Aziende non sono portatrici di statiche aspettative, ma anzi le incrementano in un'evoluzione costante paragonabile alla crescita ed implementazione che esse stesse devono sostenere, per continuare ad esistere e competere sul mercato. Ché del resto, l'elevato tasso di complessità che governa i rapporti con la PA può essere letto proprio come uno sbarramento al mercato (ormai, lo si sa, sempre più globalizzato), cioè una distrazione di risorse produttive e di *chances* che vengono sottratte allo sviluppo ed assorbite per questioni amministrative. In questo senso deve essere riletto tutto il tema della "competitività del sistema Paese": come il percorso per giungere a (e perseverare nel) fare squadra, PA ed Imprese assieme; la prima nel creare le condizioni di partenza migliori per la crescita e nell'implementare le occasioni di sviluppo, la seconda nel realizzare produzione incrementale, per qualità e quantità.

2.1.1 - L'e-government

Indubbiamente, il tema dell'*e-government* è un punto nodale del più ampio discorso sulla semplificazione. Fin dalle prime rilevazioni condotte nel 2006, su questo punto si è sempre registrata una sorta di "anomalia": in un Paese che continua a chiedere in modo pressante alla propria PA di semplificare ed innovare, lo sviluppo delle procedure *online* non sembra poi rappresentare una priorità, almeno stando al *ranking* di cui all'*efficiency gap* (cfr. tabella a pag. 56).

E tuttavia, questa contraddizione è in realtà apparente, e si spiega in primo luogo scomponendo i fattori del *gap*: in effetti, più che non essere considerata importante, l'amministrazione digitale è sempre stata giudicata dalle Aziende mediamente sufficiente (un voto di 5,23 medio nel triennio, su scala 0/10), risultando conseguentemente penalizzata in termini di urgenza e priorità

d'intervento. In effetti, la voce relativa alla soddisfazione per la diffusione dei servizi *online* è quasi l'unica ad essersi mantenuta sempre in terreno positivo, ed è l'unica che nel triennio ha registrato un (sia pur minimo) progresso: passando dal 5,1 del 2006 al 5,2 del 2008, con una punta fino a 5,4 nel periodo intermedio.

Ma, come si è più volte ripetuto, le Aziende non sono statiche nelle loro aspettative: ed infatti, dopo l'autocertificazione, è proprio lo sviluppo delle procedure *online* a compiere nel triennio il balzo più significativo, quanto a valutazione di importanza per un rapporto ottimale con le Aziende:

Tab. 2.1.1 - Incremento dell'importanza per singola priorità organizzativa nel triennio

Priorità Organizzative	Δ	(%)
Facilità di ottenere informazioni per via telefonica ed Internet	1,04	+13,11
Organizzazione e sinergia tra i vari uffici	1,20	+14,89
Semplicità dell'iter burocratico	0,38	4,22
Tempi di attesa per l'erogazione del servizio	0,52	+5,89
Possibilità di esprimere reclami e richiedere chiarimenti	0,87	+10,96
Competenza del personale e capacità di proporre soluzioni personalizzate	0,70	+8,31
Adeguatezza degli orari e dei giorni di apertura al pubblico	0,76	+9,01
Diffusione dell'autocertificazione	1,47	+20,01
Diffusione dei servizi <i>online</i> (dalla domanda all'erogazione del servizio)	1,46	+19,76

Come detto, l'incremento della qualità delle soluzioni offerte dalla PA è stato di poco meno di due punti percentuali (+1,96%), come a dire che le Amministrazioni non sono state abbastanza veloci nella rincorsa alle aspettative delle Aziende.

Si veda ora invece, come le Aziende stesse si preparano a connettersi con la piattaforma digitale della PA:

Tab. 2.1.2 - Innovazione tecnologica dell'Azienda.

	La Sua azienda possiede?			
	Sito Internet?	Firma digitale?	Sito di e-commerce?	Posta certificata?
Sì	64,0%	30,4%	9,5%	9,5%
No	36,0%	69,6%	90,5%	90,5%

Questa la fotografia del grado di penetrazione dei principali strumenti di comunicazione tecnologicamente innovativi nelle Piccole e Microimprese italiane.

Come sempre, le statistiche vanno interpretate. In questo caso, si deve tener presente che il *target* della rilevazione sono Imprese di dimensioni moderate, molte delle quali per dimensioni ed invaso commerciale possono non dover dipendere da logiche industriali “estreme” tali da dover implicare un elevatissimo livello di informatizzazione delle procedure e delle comunicazioni (è il caso ad esempio delle Aziende di indotto, che lavorando prevalentemente verso committenti fissi o con una clientela per così dire di vicinato, possono non sentire la necessità di un sito di vendita *online*). In ogni caso, il livello di base di informatizzazione sembra buono, come dimostra la diffusione dei siti Internet aziendali:

Tab. 2.1.3 - Diffusione dei siti Internet aziendali, per classi di addetti

La Sua Azienda possiede un sito Internet?	Classe di addetti		
	Da 1 a 5	Da 6 a 15	Da 16 a 49
Sì	56,9%	76,4%	92,2%
No	43,1%	23,6%	7,8%

Di fatto, la quasi totalità delle Aziende più grandi ne è provvista, ed anche tra le più piccole si raggiunge una percentuale di maggioranza. Alla luce di queste considerazioni, non pare azzardato dire che la platea delle Piccole e Microimprese è, in linea di massima, abbastanza pronta a ricevere un segnale di innovazione forte dalla P.A. in tema di *e-government*.

A riprova, si consideri il caso della firma digitale:

Tab. 2.1.4 - Diffusione della firma digitale, per classi di addetti

La Sua Azienda possiede la firma digitale?	Classe di addetti		
	Da 1 a 5	Da 6 a 15	Da 16 a 49
Sì	26,0%	38,3%	47,1%
No	74,0%	61,7%	52,9%

In questo caso è ancora più evidente la necessità di introdurre una “tolleranza” verso le Aziende di minori dimensioni, mentre per quelle con più di 15 dipendenti la firma digitale è *ready* per una su due.

Comincia infine a diffondersi anche la posta certificata, l’ultimo tassello della dotazione di strumenti telematici di comunicazione legalmente parificati al

corrispondente “cartaceo”: con una media nazionale al 9,5%, superata in modo significativo in Lombardia (12.0%) ed in generale dalle Aziende più grandi (14,5%).

In definitiva quindi, se da una parte c'è minor pressione sull'*e-government* da parte delle Aziende, dall'altra questo segnale non può essere interpretato come un'implicita autorizzazione a rilassare lo sforzo di ammodernamento. Tutt'altro: in realtà è necessario continuare sulla strada intrapresa dalla PA, sia perché le Imprese nel frattempo proseguono a loro volta nell'attrezzarsi di nuovi strumenti informatici, sia perché in questa direzione si muovono gli Stati e le Amministrazioni dei Paesi “concorrenti”. Va dunque salutato sicuramente in modo positivo il fatto che il terzo *thread* del Piano Industriale, anticipato dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, reciti: “Ruolo strategico della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione”, che il Ministero si propone di perseguire attraverso “gli strumenti ad oggi disponibili (una Rete unica di Nuova Generazione tra le più avanzate d'Europa), sia normativi che infrastrutturali e tecnologici”²⁶.

Che questa sia poi la linea da seguire, lo dimostrano le dichiarazioni delle Aziende stesse: come visto in “Tab. 1.1.14 – Intervento prioritario per la riduzione del carico degli obblighi amministrativi, per classi di addetti” a pag. 46 infatti, sviluppare e diffondere ulteriormente le procedure *on line* è reputato un credibile mezzo per abbattere gli oneri amministrativi, piazzandosi al secondo posto nella scala delle priorità generale (ed al primo nelle dichiarazioni delle Aziende più grandi).

2.2 - La PA a supporto dell'economia di mercato

Come si è detto, la visione di una PA efficiente e salutare per le Imprese non può essere ridotta alla semplice equazione: “meno PA, meno spese”. La semplificazione, l'*e-government* e l'implementazione di nuovi servizi sono quindi sicuramente prima di tutto un risparmio, ma al contempo possono diventare un generatore di *chances*, un motore di sviluppo che immette nuova linfa vitale nel tessuto produttivo cui presiede. In merito, le stime della citata proposta della Commissione parlano di un peso del 3,5% della PA sul PIL comunitario, stimando al contempo una crescita del Prodotto Interno dell'1,3% in conseguenza di un taglio dei costi amministrativi pari al 25%, a dimostrazione del fatto che l'effetto benefico dell'incrementata efficienza dell'Amministrazione Pubblica non si esaurisce nel semplice risparmio conseguito (pari allo 0,88%).

²⁶ Cfr. “Linee programmatiche sulla riforma della Pubblica Amministrazione – Piano Industriale”, Dipartimento per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione. Bozza “*primo progress*” del 28 maggio 2008.

2.2.1 - Una simulazione

Per quanto riguarda l'Italia, le stime della Commissione ipotizzano un beneficio per il PIL pari all'1,7%, a fronte di un'incidenza degli oneri da Amministrazione del 4,6%²⁷. Un valore, quest'ultimo, dunque molto prossimo a quello dei costi sostenuti dalle Imprese del campione per l'espletamento degli adempimenti amministrativi sul fatturato dell'Azienda (4,4% nel 2006, anno di riferimento della stima della Commissione, e 5,4% nel 2008).

Pil e fatturato sono grandezze ovviamente diverse e poco comparabili. Se è vero inoltre che la definizione di "costi amministrativi" adottata dal Rapporto è sostanzialmente coerente con quella proposta nel documento della Commissione, è però evidente che mentre il PIL cui fa riferimento la Commissione è relativo all'intera economia italiana, la grandezza "fatturato", nella rilevazione, è riferita al più ristretto universo delle piccole Imprese del settore privato.

L'accostamento è comunque utile in quanto conferma che, stante la rilevanza del carico amministrativo sulle Aziende che l'indagine condotta ampiamente conferma, un abbattimento, per eliminazione, semplificazione o altro, degli adempimenti amministrativi produrrebbe effetti assolutamente tangibili sulla crescita economica.

Di quale precisa entità è difficile dire a partire dai dati, a meno dell'utilizzo di un modello sofisticato che tenga conto, oltre che della relazione PIL/fatturato, della capacità delle Imprese di trasformare le risorse che i minori oneri libererebbero, e quindi i minori costi di produzione, in un incremento di produttività ed in maggiori investimenti in innovazione e concorrenzialità. Un effetto sul Pil nell'ordine di quell'1,7% - o più correttamente un valore compreso in un range fra l'1,5 e il 2% - a fronte di una riduzione del 25% dei costi amministrativi, che la Commissione propone, pare ad ogni modo assolutamente plausibile.

A titolo di esercizio teorico, con tutte le dovute cautele sopra premesse, è possibile tentare una simulazione a partire dai dati disponibili, che può in qualche modo dare un'idea dell'effetto sul fatturato delle Piccole e Microimprese di un abbattimento teorico del 25% dell'onere da P.A. Il punto essenziale di questa operazione è il tentativo di evidenziare il recupero di produttività delle Aziende che, potendo destinare meno risorse all'adempimento degli obblighi burocratici, non solo realizzano un risparmio, ma sono nella condizione di impiegare tali risorse per incrementare la produzione.

Ipotizzando che la produttività intrinseca non vari nel tempo (il che è ovviamente un'approssimazione, ma accettabile, visto anche il periodo piuttosto breve considerato, cioè un triennio) l'incremento della produzione è direttamente

²⁷ Fonte: DG ENTR e CPB 2006.

proporzionale all'incremento del tempo produttivo. Esprimendo questo concetto in un'equazione:

$$\Delta\% = \frac{\Delta x}{x} = \frac{\Delta t}{t}$$

Dove:

$\Delta t = 6,05$ (con riferimento alle gg/u 2006)

$t = 836$ (su hp di 220 gg./anno e 3,8 addetti per Azienda²⁸)

Il risultato, sommato al decremento dei costi per onere da PA sui bilanci (ancora, con riferimento ai dati 2006), dà un incremento del fatturato aziendale pari all'1,85% - un valore molto prossimo alle stime della Commissione.

Il meccanismo virtuoso che un abbattimento degli adempimenti innescherebbe nel mondo della piccola Impresa (come anche della grande o dello stesso settore pubblico), sarebbe dunque in tutto assimilabile a quello atteso da un allentamento della pressione fiscale, senza i sempre paventati effetti sul deficit pubblico e/o sul livello dei servizi.

Infine, lo stesso settore pubblico, quale destinatario di adempimenti e comunicazioni spesso poco utili, o inutilizzate o ridondanti - e spesso esso stesso oberato di adempimenti verso altri comparti della PA - ne trarrebbe vantaggio, in termini di produttività e/o risparmio, con una conseguente ulteriore spinta alla crescita economica generale.

²⁸ Fonte: ult. Censimento ISTAT.

3 - IL MERCATO DELLA PA

Prosegue nel 2008 l'approfondimento del ruolo di Consip, iniziato con il Rapporto 2007. L'opportunità di tale scelta trova conferma nella rinnovata attenzione contenuta già nella scorsa Finanziaria, che ha sviluppato ulteriormente una tendenza precisa già delineata negli anni precedenti e che riserva alla Concessionaria una missione sempre più centrale nello sforzo di riduzione della spesa pubblica. Recentemente, la questione è stata poi ripresa e rilanciata anche dal Piano Industriale per la PA²⁹, cui il neo-Ministro Renato Brunetta sta lavorando: ribattezzato sotto il nome di *strategic sourcing*, l'obiettivo è quello di una complessiva revisione delle politiche di acquisto di beni e servizi. Con un approccio aggressivo al problema (almeno così pare potersi desumere dalle prime indicazioni programmatiche disponibili), il Ministro sta pensando a rivisitare le logiche ed i modelli di approvvigionamento della PA, con il dichiarato intento di penalizzare le Amministrazioni che non provvederanno ad attuare politiche per l'individuazione delle migliori offerte: tra le categorie merceologiche nel mirino, il fabbisogno di energia, di telecomunicazioni, le procedure di smaterializzazione del cartaceo e la raccolta differenziata della carta.

Ancora una volta, per una precisa scelta metodologica il Rapporto incardina il proprio indagare sul punto di vista delle Aziende: è quindi a partire dalla loro percezione della PA, che si tenta di ricostruire lo stato dell'arte dello scambio di prestazioni tra il sistema privato ed il macrocosmo pubblico, in modo analogo a quanto visto per i servizi erogati dall'Amministrazione e senza quindi soluzione di continuità.

3.1 - La PA come mercato per le Piccole e Microimprese

Secondo i dati 2008, nel biennio trascorso il 23,5% delle Aziende italiane rappresentate dal campione di riferimento ha guardato almeno occasionalmente alla PA come possibile *target* di mercato.

²⁹ Vedi nota 26 a pag. 69.

Tab. 3.1.1 - Partecipazione a gare bandite dalla PA negli ultimi 24 mesi

	Totale	Industria	Commercio	Servizi
Sì, frequentemente	8,8%	8,6%	8,4%	9,3%
Sì, occasionalmente	14,7%	14,6%	15,7%	14,0%
Mai	76,2%	76,8%	74,9%	76,7%
Non indicato	0,3%	0,0%	1,0%	0,0%

La percentuale è in aumento rispetto ai dati 2007, che indicavano nel 15,9% la somma tra frequentatori occasionali ed assidui delle procedure pubbliche di approvvigionamento di beni e servizi. Tuttavia, per comprendere il senso di questa tendenza è necessario combinare questi dati con altri rilevamenti effettuati dal Rapporto, con il duplice obiettivo di dare un significato a questa variazione e di costruire un modello di stima della percentuale di Aziende potenzialmente interessate al mercato della PA. In particolare, occorre scomporre la percentuale di Imprese che hanno dichiarato di non aver mai preso parte alle gare, indagando i motivi di tale omissione: a quel 72,6% di Aziende è stato infatti chiesto di valutare un interesse eventuale a fornire prodotti o servizi alla PA.

Tab. 3.1.2 - Eventuale interesse a fornire prodotti/servizi alla PA

	Totale	Industria	Commercio	Servizi
Sì	16,0%	16,3%	14,4%	16,9%
No	83,2%	83,0%	84,9%	82,1%
Non indicato	0,8%	0,7%	0,7%	1,0%

Percentuali riferite al totale delle Aziende che non hanno preso parte a gare.

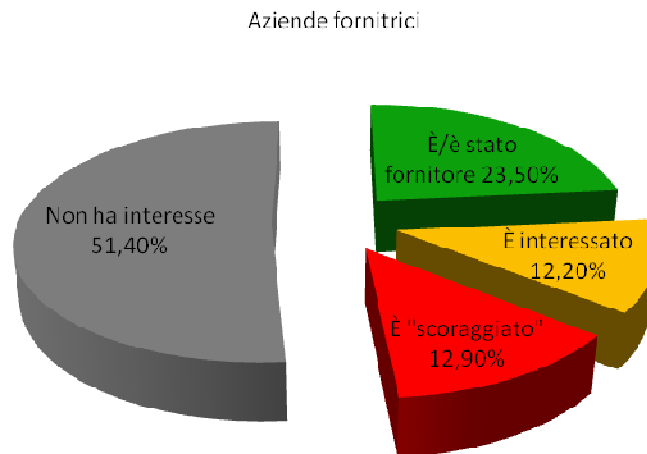
Poi, ancora una volta il sottoinsieme che si è auto selezionato, chiamandosi fuori dal mercato della PA (l'83,2% - pari al 63,2% riferito al totale delle Aziende) è stato scomposto nei fattori ultimi:

Tab. 3.1.3 - Motivo del non interesse alla partecipazione alle gare pubbliche

	Totale	Industria	Commercio	Servizi
Non tratta beni/servizi di interesse per la PA	51,4%	55,4%	43,8%	53,2%
Per la complessità o l'eccessivo onere in rapporto alle probabilità di successo	20,4%	17,7%	30,9%	14,9%
Per altra scelta di mercato	20,4%	21,0%	18,2%	21,4%
Altro	5,8%	5,0%	5,7%	6,6%
Non indicato	2,0%	0,9%	1,4%	3,9%

Attraverso l'operazione di riporto al totale generale delle Aziende intervistate, ciò che ne consegue è che la torta del mercato PA per le Imprese presenta ancora un certo ambito di espansione:

Graf. 3.1.1 - Aziende fornitrici/potenziati della PA



Da notare il fatto che una percentuale abbastanza significativa di Aziende ha abbandonato l'idea di partecipare al mercato pubblico a causa dell'eccessiva complessità/onerosità rispetto alle possibilità di successo: in effetti, riportato al totale delle Aziende intervistate, si tratta di ben il 12,93%. Il problema affligge principalmente il Commercio con il 19,65%, non a caso, questo settore totalizza le percentuali più basse in quanto a partecipazione alle gare (il 14,4% contro il 16% della media nazionale) ed interesse a tentare questa nuova via (10,79% contro il 12,19%³⁰).

L'elaborazione che segue riassume quanto detto sopra, ma è utile anche per lo scopo prefisso, di ricostruire il potenziale delle Aziende che sono interessate al mercato della PA:

Tab. 3.1.4 - Aziende interessate (o potenzialmente interessate) al mercato della PA

	Totale	Industria	Commercio	Servizi
Ha partecipato a gare nel biennio	23,5%	23,2%	24,1%	23,3%
Non ha partecipato, ma è interessato a farlo	12,2%	12,5%	10,8%	13%
Non ha interesse, perché troppo oneroso/complicato	12,9%	11,3%	19,6%	9,4%
Totale del mercato potenziale	48,6%	47,0%	54,5%	45,7%
<i>Non ha interesse</i>	<i>51,4%</i>	<i>53,0%</i>	<i>45,5%</i>	<i>54,3%</i>

Il ragionamento che si è seguito nel costruire questa tabella di fatto è molto semplice: oltre alle Imprese che già frequentano (più o meno assiduamente) il mercato pubblico e quelle che sono spontaneamente interessate a parteciparvi, è giusto considerare nel potenziale bacino di fornitura anche quelle Aziende che vi prenderebbero parte, se solo la PA si organizzasse in modo più lineare/trasparente/capillare, in altre parole attraverso una significativa opera di *semplificazione*.

A questo punto, è possibile rispondere alla domanda posta prima, circa il significato da dare alla variazione percentuale di Aziende che nel biennio hanno partecipato a gare bandite dalla PA, rispetto ai dati 2007.

³⁰ Dati riportati al totale.

Tab. 3.1.5 - Aziende interessate (o potenzialmente interessate) al mercato della PA.
Raffronto 2007-2008

	2007	2008
a. Ha partecipato a gare nel biennio	15,9%	23,5%
b. Non ha partecipato, ma è interessato a farlo	12,9%	12,2%
c. Non ha interesse, perché troppo oneroso/complicato	6,4%	12,9%
d. Non ha interesse	64,8%	51,4%
e. Totale delle Aziende interessate/interessabili alla PA (a+b+c)	35,2%	48,6%
Margine di espansione (b+c)	19,3%	25,1%

Si evince in tabella che l'aumento della partecipazione al mercato della PA, pur essendo in sé un risultato naturalmente positivo, non ha eroso significativamente la percentuale di Aziende "indecise" (non partecipano pur essendo interessate), né soprattutto quella relativa alle Imprese che rifiutano di esperire questa via perché non la ritengono conveniente, a causa delle scarse probabilità di successo e della farraginosità delle procedure pubbliche (che anzi si è più che raddoppiata).

Quello che è successo, è soprattutto un aumento della consapevolezza delle Aziende circa le proprie potenzialità: l'aumento complessivo di Imprese che hanno partecipato nel biennio a bandi di gara pubblici ha pescato principalmente nel serbatoio dei "non indicato/altro" ed in quello delle Imprese che originariamente reputavano i propri beni/servizi non interessanti per la PA (passate dal 38,8% sul totale nel 2007 al 32,6% del 2008).

3.2 - L'aggregazione della domanda pubblica

Come per il 2007, anche quest'anno il Rapporto ha inteso rilevare il dato sulla conoscenza di Consip e della sua *mission*: il 16,7% delle Aziende intervistate ha dichiarato di conoscere (o conoscere bene) la concessionaria: un dato migliorativo rispetto al 14,4% registrato nel 2007.

Ma il dato sulla conoscenza acquisisce vera significatività solo se accostato a quanto visto sopra (cfr. in particolare tabelle 3.1.4 e 3.1.5) circa l'ambito di riferimento per Consip stessa. Il altre parole, quello che prima è stato definita la "torta dei fornitori della PA" acquista per la concessionaria un significato particolare: quello che vale ad isolare il proprio mercato di riferimento. È infatti logicamente verso queste Aziende che si incanala l'attività di Consip, che

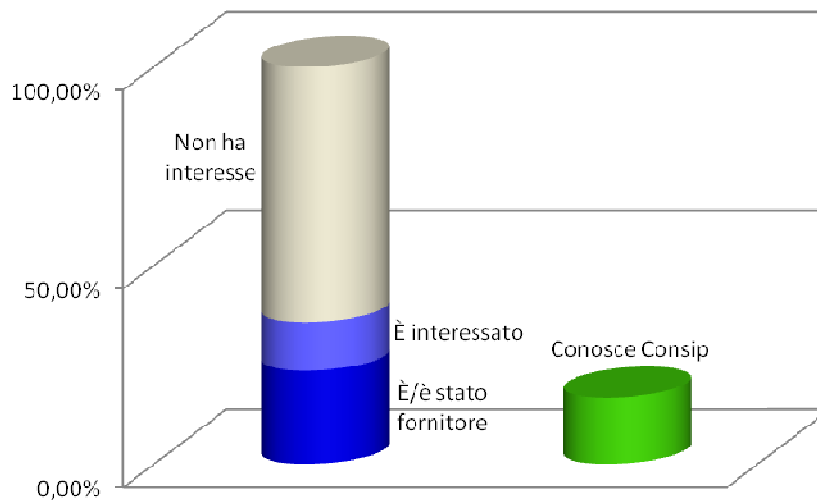
ovviamente non ha *grip* sulle Imprese che non guardano alla PA come ad un mercato.

Tab. 3.2.1 - Raffronto fra la percentuale di conoscenza di Consip e le percentuali di Aziende interessate alla PA

	% sul totale
Aziende che hanno partecipato al mercato	23,5%
Aziende interessate a partecipare	12,2%
Aziende che conoscono Consip	16,7%

Il primo dato che si ricava è che, se ci si riferisce la media alle sole Imprese che realmente operano od hanno operato nel settore della PA, quasi tre Aziende su quattro (il 71,1%) probabilmente conoscono Consip. Il dato scende (ovviamente) se riferito al mercato potenziale delle Aziende attive e di quelle spontaneamente interessate: la copertura arriva in questo caso al 46,8%. Non pare giustificato invece gravare il denominatore anche della percentuale di Aziende “scoraggiate” dall’eccessiva complessità burocratica della PA, in quanto pur potendo Consip essere d’aiuto ed incentivo alla complessiva semplificazione dell’apparato amministrativo, non può tuttavia sostituirsi agli Enti che sono poi i destinatari finali della spesa pubblica. Questa fetta di mercato va considerata quindi interessante in chiave di recupero d’efficienza e semplificazione, ma non sembra potersi considerare immediatamente disponibile.

Graf. 3.2.1 - Aziende fornitrici della PA e conoscenza di Consip



Da un altro punto di vista, va invece rilevato che l'indice di crescita della conoscenza di Consip non ha tenuto dietro completamente a quello riferito a quello che abbiamo definito come il suo "mercato" di riferimento:

Tab. 3.2.2 - Crescita percentuale 2007/2008 della conoscenza e crescita percentuale 2007/2008 del "mercato" di Consip

Opinione	Δ
Indice di crescita del mercato 2007-2008	+19,3%
Indice di crescita conoscenza Consip 2007-2008	+13,2%

Nella distanza tra i due indici si può, con qualche cautela, identificare un indicatore del *gap* di *marketing* per l'anno in corso, in parte mitigato dall'incremento del 32,8% delle Aziende che hanno dichiarato di essere molto bene a conoscenza della missione aziendale di Consip.

3.2.1 - La percezione del ruolo di Consip

Alle Aziende che hanno dichiarato di essere più o meno edotte del ruolo di Consip, è stato poi chiesto di esprimere un giudizio sul grado di conoscenza che reputano avere delle varie attività sviluppate per il mercato della PA: di queste, un 18% ha dichiarato una conoscenza bastevole del mercato elettronico (MEPA), mentre per il sistema delle convenzioni la percentuale si è fermata al 15,8%.

Alle Aziende che hanno risposto di non conoscere la *mission* di Consip sono stati poi brevemente illustrati i principali settori di attività; conseguentemente, hanno potuto esprimere una valutazione di interesse all'eventuale partecipazione. L'aspetto interessante di questo *item*, che si può definire senz'altro di controllo, è che consente la verifica a posteriori del grado di efficienza della comunicazione aziendale di Consip. Questo perché significa verificare quante Aziende potrebbero essere interessate alle convenzioni/MEPA; inoltre si tratta di un'operazione in qualche modo equivalente a quanto visto sopra (cfr. tabelle 3.1.4 e seguenti) in merito alla (mancata) partecipazione al generico mercato della PA. Dal confronto dei due risultati si può trarre come riprova una qualche indicazione per sorreggere l'accuratezza dei dati elaborati.

Una schematizzazione sarà di aiuto a sviluppare questo concetto:

Tab. 3.2.3 - "Parallelo" conoscenza/interesse riferiti al mercato della PA ed alle attività di Consip

	Sì	No
%le di Aziende che partecipano al mercato della PA	23,5%	76,2%
%le di Aziende che conoscono Consip	16,7%	82,2%
Saldo	6,8%	-6%
%le di Aziende che non partecipano al mercato della PA, ma sono interessate	12,2%	63,4%
%le di Aziende che dopo essere state informate su Consip, sono interessate	12,1%	68,5%
Saldo	0,1	-5,1

Come si vede, indubbiamente i differenziali sono molto ridotti, a sostegno della tesi di una buona sovrapposizione tra frequentazione/interesse per il mercato della PA e conoscenza/interesse per Consip da parte delle Aziende.

3.2.2 - la soddisfazione delle Piccole e Microimprese nei confronti di Consip

Per comprendere meglio come si articola il rapporto tra Consip e le Aziende, e valutare la percezione che queste ultime hanno degli strumenti utilizzati per l'aggregazione ed il *placing* della domanda pubblica di beni e servizi, è necessario adesso restringere il campo d'indagine alle sole Imprese che hanno avuto almeno un accesso alle convenzioni o al mercato elettronico.

Tab. 3.2.4 - Valutazioni sul grado di conoscenza d'insieme di Consip e del Programma di razionalizzazione della spesa pubblica

Opinione	
Per niente informato.	4,2%
Poco informato.	15,8%
Abbastanza informato.	64,1%
Molto informato.	15,8%
Non indicato.	0,0%

(Percentuali riferite al totale delle Aziende che hanno partecipato almeno una volta alle convenzioni/MEPA)

Oltre alla performance positiva del grado di informazione, con quasi otto Imprese su dieci complessivamente edotte in modo sufficiente sulla *mission*, si rileva per il 2008 un netto miglioramento dell'indice sintetico, espresso in una scala 0/10, che passa dal 5,4 dell'anno scorso ad un valore attuale di 6,4.

Per quanto riguarda l'immagine che Consip riflette verso le Aziende che hanno avuto accesso alle convenzioni o al MEPA, si conferma per il 2008 grosso modo lo stesso *ranking* del 2007.

Tab. 3.2.5 - Confronto 2008/2007 tra giudizi di valore (scala 0/10) sulle qualità dell'immagine Consip

#	Qualità	2008	2007	Saldo
I°	Affidabile	6,8	6,5	+0,3
II°	Trasparente	6,5	6,4	+0,1
III°	Competente	6,44	6,2	+0,2
IV°	Innovativa	6,41	5,8	+0,6
V°	Efficiente	6,0	6,1	-0,1

Soprattutto, le Aziende che collaborano con Consip la ritengono un partner affidabile, ma hanno riconosciuto nel 2008 il progresso più significativo in tema di innovazione (che guadagna una posizione con un incremento del gradimento del +0,6). Ad ogni modo, praticamente tutti gli indici di gradimento (con l'eccezione dell'efficienza, ferma al palo con un -0,1) sono in aumento, e come anche nel 2007 tutti ampiamente in terreno positivo.

Infine, i principali vantaggi che le Aziende reputano di cogliere nella partecipazione alle convenzioni e al MEPA:

Tab. 3.2.6 – Confronto 2008/2007 tra giudizi di valore (scala 0/10) sui principali vantaggi nella partecipazione al MEPA e alle convenzioni

#	Vantaggio	2008	2007	Saldo
I°	Conoscenza del panorama del mercato della PA	5,4	5,1	+0,3
II°	Accesso al mercato delle PA locali	5,2	4,9	+0,3
III°	Incremento dell'immagine di qualità dell'Azienda in quanto "certificata" Consip	5,1	4,5	+0,6
IV°	Riduzione dei costi a più gare analoghe realizzate dalla PA	4,6	4,0	+0,6
V°	Riduzione dei costi per azioni di <i>marketing</i> sul <i>target</i> PA	4,2	3,1	+1,1

In effetti, la graduatoria dei livelli di gradimento rispetto al 2007 rimane confermata *in toto*; quello che appare più significativo sottolineare, oltre ad una generale progressione in positivo di tutti gli indici (+0,6 in media), è senz'altro il balzo compiuto dalla voce "riduzione dei costi per azioni di *marketing* sul *target* PA" (+1,1). In effetti questo *item* si conferma in coda al gruppo, tuttavia è importante sottolineare il progresso compiuto, anche perché esso rappresenta un beneficio diretto sui bilanci e sull'efficienza delle Aziende. Un'analogha considerazione merita infine la riduzione dei costi per la partecipazione ai bandi che (forse non a caso) mette a segno la seconda miglior performance, premiata con un +0,6.

4 - NOTA METODOLOGICA

Il III° Rapporto sulla soddisfazione delle Piccole e Microimprese nei confronti della Pubblica Amministrazione si basa sui risultati di una indagine condotta, tramite somministrazione per via telefonica di un questionario ad un campione di Imprese con sede sul territorio nazionale, nel periodo dal 17 marzo al 16 maggio.

Come per le due edizioni precedenti, l'impostazione metodologica, l'esecuzione delle interviste e l'elaborazione dei dati è stata curata dal Centro Statistica Aziendale Srl di Firenze, su ipotesi progettuale della Fondazione PROMO P.A.

Proprio da una breve presentazione del "Centro", la cui affidabilità e competenza ha valore anche di premessa di qualità dell'esecuzione della ricerca, inizierà il percorso di questa sezione che proseguirà con una esposizione delle linee fondamentali del progetto, delle sue finalità e dei suoi obiettivi con alcuni cenni alla tecnica della cosiddetta *customer satisfaction*, a cui si è in buona parte ispirata l'impostazione dell'indagine, ed alla sua efficacia sia in generale che in relazione al campo di applicazione specifico.

Un' ultima parte è dedicata alla descrizione della metodologia utilizzata per l'esecuzione della rilevazione (predisposizione e somministrazione del questionario, definizione del disegno campionario etc.) e per la produzione dell'output statistico, la quale include indicazioni ed avvertenze per una corretta lettura dei risultati e della batteria di indicatori proposti per l'analisi dei fenomeni.

4.1 - Il Centro di Statistica Aziendale

Fondato nel 1935 da Livio Livi, statistico, economista e sociologo di fama internazionale, il Centro Statistica Aziendale (CSA) è con buona probabilità il centro studi più antico del Paese e, dalla sede di Firenze, opera da allora nella ricerca, nell'analisi e nella divulgazione dell'informazione statistica applicata al campo demografico, economico, sociale e aziendale, per le istituzioni pubbliche, gli istituti di ricerca e le Imprese.

Senza voler in questa sede richiamare, anche per economia di spazio, le ricerche, le monografie, le riviste specializzate periodiche, i modelli di stima, le rilevazioni originali e quant'altro prodotto in oltre settant'anni di attività coordinata nel tempo da personalità di prestigio accademico quali Massimo Livi Bacci e Renzo Ricci e sempre condotta da ricercatori ed esperti di primo piano nelle materie specifiche, preme qui sottolineare come il CSA abbia mantenuto l'impronta costante di osservatorio autonomo e indipendente dei fatti legati al mondo

economico e sociale sia su scala nazionale che locale garantendo un livello scientifico costantemente elevato dei propri prodotti dei propri servizi.

Nel tempo il Centro ha saputo rinnovarsi estendendo il proprio raggio di studio dalle più tradizionali branche della demografia, dell'economia e del mercato del lavoro, a quelle più tipiche della ricerca sociale – immigrazione ed integrazione, sicurezza dei cittadini, istruzione scolastica – sino a porre ad oggetto la singola Azienda o il singolo Ente offrendo strumenti, quali indagini ad hoc per la misurazione della soddisfazione della clientela ed indagini di mercato, di supporto alle decisioni.

Nella “nuova frontiera” della *customer satisfaction*, il Csa ha fatto proprie le tecniche di indagine più all'avanguardia, quali quelle cosiddette “qualitative” (focus group, future workshop, interviste a testimoni privilegiate), affiancandole alle più tradizionali indagini “quantitative” (sondaggi, ricerche di mercato, indagini campionarie in genere).

4.2 - Il progetto d'indagine: finalità, obiettivi e contenuti

L'offerta, da parte della Pubblica Amministrazione, di servizi razionali e soddisfacenti in termini di efficacia e di efficienza, rappresenta una condizione fondamentale per lo sviluppo socioeconomico. La misurazione del livello di soddisfazione, vuoi in assoluto che rispetto alle aspettative maturate dall'utenza “Impresa”, rappresenta uno strumento basilare per impostare e orientare le azioni di miglioramento della qualità dei servizi.

Gli esiti delle analisi consentono infatti di individuare quali elementi dell'intervento delle Pubbliche Amministrazioni siano percepiti come fattori di qualità negativa da ridurre e quali elementi e comportamenti siano invece da massimizzare in quanto in grado di creare valore e determinare gradimento.

La valutazione, attraverso gli strumenti tipici della *customer satisfaction analysis*, della qualità percepita dall'utenza Impresa anche in relazione alle aspettative ed 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 P.A. 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 quindi quello di “misurare la temperatura” attraverso un sistema di indicatori che costituiscano un “cruscotto di governo” della relazione tra imprese e Pubblica Amministrazione Locale (P.A.L) 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.

Il poter contare, nell’analisi, anche sulla comparazione temporale con i risultati delle due precedenti edizioni dell’indagine, delle quali nella più recente sono stati mantenuti inalterati, a tale scopo, i principali *item* ed una quota significativa di unità campionarie (panel), consente inoltre di apprezzare quei mutamenti negli atteggiamenti e nelle aspettative che, sebbene al momento riferibili al breve arco di tempo intercorso fra il 2006 ed il 2008, possono essere sintomatici di cambiamenti e tendenze evolutive già in atto.

E’ allo scopo di dare continuità temporale al sistema di indicatori di base sulla soddisfazione delle Imprese che una parte del questionario, che possiamo ormai considerare stabile, è stato mantenuto inalterato rispetto agli anni precedenti. Sono invece variate le parti dedicate agli approfondimenti tematici comunque attinenti al rapporto Impresa-PAL, individuati fra quelli di particolare attualità ed interesse, che quest’anno hanno riguardato la tematica di fondo, la cui criticità è stata di recente sollevata in tutta la sua portata anche dalla Commissione Europea, dei costi sostenuti dalle Imprese per gli adempimenti verso la PA e, all’interno di questi, di quelli più specifici legati alla gestione, ivi compresa l’assunzione e il licenziamento, del personale.

4.2.1 – La customer satisfaction

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.

La soddisfazione dell’utente è un fenomeno complesso che può tuttavia essere misurato in modo semplice assumendo che ciascun fattore della qualità, ovvero ciascuna caratteristica del prodotto/servizio, provochi una percezione superiore, eguale o inferiore alle aspettative.

In sintesi gli obiettivi della *customer satisfaction* possono, quindi, essere così riassunti:

- analizzare la soddisfazione della clientela rispetto al servizio reso sulla base di giudizi di qualità;
- analizzare la soddisfazione della clientela per ogni elemento della catena del valore del servizio reso (se Ente/ Azienda di servizi).

In generale scopo della *customer satisfaction* è misurare:

- 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.

L'approccio di indagine, più particolare rispetto alla *costumer satisfaction* 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 dunque di acquisire informazioni per la misurazione della qualità progettata e su quella prestata.

La scelta di osservare i rapporti tra Pubblica Amministrazione ed utente dal lato dell'Impresa, presuppone di concentrarsi sul solo livello della qualità prevista e della qualità percepita. In altre parole, di 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*, i risultati dell'indagine non saranno riferiti ad una Amministrazione singola ma piuttosto all'intero "sistema", ad un corpo unico, ancorché quanto più possibile diversificato per categorie di Enti, alle cui performance ciascuna Amministrazione, basandosi sulla conoscenza specifica della qualità da lei progettata e prestata, potrà far riferimento per cogliere elementi utili a valutare la presenza o meno nel complesso, anziché nel particolare di servizi specifici:

- degli scostamenti *tra i bisogni dell'Impresa ed il punto di vista dalla Pubblica Amministrazione*, ovvero se i bisogni e le attese siano stati ben compresi dall'amministrazione;
- degli scostamenti *tra le attese dell'impresa e gli standard di prestazione definiti*. Una seconda causa che può incidere sulla soddisfazione finale dell'utente può essere dovuta al disallineamento tra le attese e gli standard definiti su un bisogno pur correttamente colto;
- degli scostamenti *tra gli standard definiti (e promessi) e le prestazioni effettive espresse dai processi*, ove la riflessione andrà posta sull'eventuale presenza di processi che non riescono a rispettare gli standard di servizio

progettati;

- degli scostamenti *tra le prestazioni effettive e la percezione dell'Impresa*, differenza che può essere dovuta alla comunicazione fatta dall'Amministrazione che eleva troppo le attese rispetto alle prestazioni reali oppure al fatto che l'Ente non riesce a far percepire all'utente il reale valore del servizio offerto.

Una *customer satisfaction*, quindi, può favorire, a certe condizioni, la strategia del miglioramento continuo.

4.2.2 – 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 prassi probabilmente più diffusa, quella della valutazione della soddisfazione ponderata. Con questa metodologia si pongono domande del tipo: “Quanto è importante?” e “quanto è soddisfatto relativamente a?”. 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 etc. come da questionario allegato) al fine di porre a confronto, appunto, il livello di importanza attribuito a ciascun *item* con la soddisfazione dello stesso e pervenire così, per ognuno, ad una stima del *gap* fra la qualità desiderata e quella percepita.

La valutazione da parte dell'intervistato avviene mediante un punteggio (da 1 a 5) corrispondente a modalità standard (es. per niente, poco, abbastanza, molto, moltissimo).

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 prossimo.

Si tratta evidentemente di percepire il clima di fiducia verso la capacità di migliorarsi della Pubblica Amministrazione. Vale la pena sottolineare che in quest’ultimo caso non ci si riferisce al livello di qualità desiderato per il futuro, quanto invece alle aspettative circa la capacità della PAL di riuscire a raggiungerla o ad avvicinarla.

Tecniche identiche o simili a quelle appena esposte sono state adottate anche per gli indicatori specifici relativi agli approfondimenti tematici, in questa sezione dedicati alla gravosità ed agli effetti dei costi sostenuti dalle Aziende per gli adempimenti amministrativi.

4.3 - Il progetto operativo e la metodologia d’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 operative e metodologiche relative alle fasi dell’impostazione, dell’esecuzione e dell’elaborazione dei dati, utili ad una quanto più corretta lettura ed interpretazione del prodotto finale ed in tutto identiche, ad eccezione di quelle relative agli approfondimenti tematici proposti da questa terza edizione e ad alcuni maggiori accorgimenti per garantire la massima qualità dei dati, a quelle adottate nel corso delle precedenti indagini.

Si tralascia invece la descrizione puntuale di quelle tecniche statistiche (criterio di campionamento, modalità di controllo di qualità dei dati e per la riduzione dell’errore campionario etc.) la cui applicazione garantisce circa la qualità dell’indagine ma poco aggiunge alla comprensione dei risultati. Per tali tecniche si rimanda pertanto, anche per economia di spazio, alla letteratura scientifica di riferimento.

4.3.1 - L’ambito, territoriale e settoriale, dell’indagine

Questo terzo Rapporto, come già i precedenti, copre l’intero territorio nazionale e propone al tempo stesso, attraverso un opportuno “sovracampionamento” in grado di assicurare la significatività statistica dei risultati, approfondimenti per le due Province di Milano e Prato e per la Regione Lombardia.

Lo *zoom* territoriale è condotto anche in considerazione di una variabilità dei comportamenti, delle aspettative e delle esigenze rispetto al tema trattato che

fanno della *customer satisfaction* sui servizi della PAL uno strumento adatto ad indagare i fenomeni all'interno di una realtà specifica come quella locale, tanto più efficacemente quanto, come nel nostro caso, potrà contare sulla possibilità di un raffronto con uno scenario generale di sfondo come quello proposto dai risultati dell'indagine nazionale.

Spostata sotto l'aspetto settoriale, o forse meglio "dimensionale", la stessa considerazione sull'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 obiettivo" quanto più omogenea quale quella delle imprese Piccole e Microimprese.

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 al tempo stesso più consolidato (uffici amministrativi con competenze specifiche).

Il disegno di campionamento

Definita la popolazione di riferimento dell'indagine come l'insieme delle Imprese fino a 50 addetti (Piccole e Microimprese anche secondo i parametri europei), si è provveduto ad escludere, da suddetto insieme, le Aziende individuali e quelle senza o con un solo addetto, ovvero quelle in qualche modo prive di una vera e propria struttura aziendale.

La numerosità di tale universo, 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 990.084 imprese sulle circa 4.200.000 totali con sede nel nostro Paese.

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: ripartizione geografica (Nord est, Nord Ovest, Centro. Sud e isole), dimensione d'Impresa (misurata in classi di addetti) e macrosettore economico di appartenenza (industria, commercio e servizi).

La numerosità campionaria complessiva, pari a 1.225 (di cui 625 per l'intero territorio nazionale ad esclusione della Provincia di Prato e della Lombardia che contano rispettivamente approfondimenti di 235 e 365 unità, quest'ultima al lordo delle 235 della sola Provincia di Milano), è stata determinata in modo da garantire che gli errori di campionamento attesi delle principali stime riferite alle diverse variabili non superassero livelli minimi prefissati.

In particolare quella relativa al campione nazionale (625 unità, alle quali vanno aggiunte le unità del sovracampionamento di Prato, Milano e del “Resto della Lombardia”) è stata scelta tale da assicurare, con un livello di confidenza del 95%, un margine di errore dei risultati inferiore al 3,5% per il dato nazionale complessivo, all’8% per il dettaglio delle quattro macroaree geografiche e al 7% per quello dei tre macrosettori economici.

Nel caso dei tre sovracampionamenti, ovvero degli approfondimenti per le Province di Milano e Prato e per la Lombardia, la numerosità assunta garantisce invece per ciascuno di essi un margine di errore dei risultati complessivi contenuto entro il 6%.

La numerosità di individui da ricomprendere in ciascuno strato, o “quota”, è stata definita in proporzione al peso della popolazione della “quota” stessa all’interno dell’intero universo dell’indagine.

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 dall’elenco telefonico, utilizzato pertanto come lista di base. L’attribuzione di ciascuna unità al proprio strato, qualora non nota come nel caso di Imprese già coinvolte nella precedente rilevazione (vedi oltre) è avvenuta a posteriori una volta verificati i requisiti di eleggibilità della stessa ed è stata ripetuta sino a completamento delle interviste previste per ciascuno strato.

La sostituzione delle “cadute” (mancate interviste, o “risposte totali”, per impossibilità a rintracciare l’Impresa, rifiuto, interruzione che comprometta la validità dell’intervista) è avvenuta pertanto in automatico con unità appartenenti allo stesso strato individuate secondo lo stesso processo di estrazione casuale.

Sulla base di un disegno che prevede un ricambio solo parziale del campione ad ogni successiva edizione, all’interno di ciascuno strato è stata mantenuta una quota prefissata di Aziende già intervistate nella precedente indagine. La quota di rinnovo del campione, così come già nella precedente indagine, è stata in particolare fissata nel 40% ed è risultata a posteriori leggermente superiore a causa della necessità di rimpiazzo di alcune cadute.

La numerosità del cosiddetto “panel”, ovvero delle Imprese ereditate dal campione della precedente indagine, è stato in particolare di 745 imprese sulle 1.242 totali intervistate, per una incidenza di poco inferiore al 60% nell’intorno della quale si è mantenuta anche quella specifica all’interno dei singoli strati e dei sovracampionamenti territoriali.

La procedura descritta, in uso in tutte le indagini a cadenza periodica o comunque “ripetute”, non altera la significatività del campione, essendo le Imprese già intervistate entrate nell’indagine grazie allo stesso sistema di estrazione casuale, ma ne rafforza invece la “stabilità” temporale garantendo al tempo stesso quel rinnovo che consenta di tenere conto della naturale nati-mortalità delle imprese.

Il campione effettivo

A seguito del recupero di un margine di interviste aggiuntive (o di riserva) previste per far fronte all'eventuale scarto di interviste risultate non valide (per eccesso di mancate risposte o altro secondo i criteri di validità preventivamente definiti) e che si è ritenuto di includere comunque in quanto non atte ad alterarlo, il campione effettivo è risultato pari a 1.242 unità, delle quali 241 per la Provincia di Prato, 360 per la Lombardia, e 641 per il restante territorio nazionale.

La distribuzione delle interviste nei diversi strati e nei diversi approfondimenti territoriali è riportato nel prospetto che segue insieme alla numerosità dell'universo ed al relativo margine di errore campionario.

Universo	Lombardia	Provincia Milano	Provincia Prato	Italia				Totale Italia
				Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole	
Industria	80.356	29.391	4.225	117.766	95.631	74.694	66.625	354.716
Commercio	51.458	23.540	1.883	84.824	63.417	61.667	64.821	274.729
Servizi	76.651	39.368	2.194	124.648	90.984	80.431	64.576	360.639
Totale	208.465	92.299	8.302	327.238	250.032	216.792	196.022	990.084

Campione	Lombardia	Provincia Milano	Provincia Prato	Italia				Totale Italia
				Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole	
Industria	127	72	118	161	81	175	63	480
Commercio	94	61	53	121	49	105	52	327
Servizi	139	97	70	177	73	134	51	435
Totale	360	230	241	459	203	414	166	1.242

Errori (%)	Lombardia	Provincia Milano	Provincia Prato	Italia				Totale Italia
				Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole	
Industria	8,7	11,2	8,9	7,7	11,2	7,1	13,2	4,5
Commercio	9,9	12,7	12,5	8,8	13,3	9,1	13,5	5,3
Servizi	8,2	9,8	12,5	7,4	11,5	8,6	14,0	4,7
Totale	5,1	6,4	6,2	4,6	6,9	4,7	7,8	2,8

L'insieme dei rispondenti effettivi è stato controllato rispetto alle variabili di stratificazione e riproporzionato a posteriori al fine di un corretto calcolo del coefficiente di riporto all'universo per ciascuno strato.

4.3.2 - Il questionario ed i temi d'indagine

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 15 minuti.

Il questionario (vedi allegato) si articola in sezioni tematiche.

La prima sezione è volta a rilevare le caratteristiche dell'Impresa (dimensione, settore, area geografica etc.) e del rispondente (ruolo all'interno dell'Azienda), al fine di verificare vuoi l'eleggibilità (se possa entrare a far parte o meno del campione) e la corretta attribuzione alla propria "quota", che la titolarità o la competenza del rispondente a sostenere l'intervista (onde procedere a richiedere eventualmente diverso interlocutore).

Nelle sezioni successive alle quali si accede nel caso che i requisiti di eleggibilità siano risultati presenti e l'interlocutore accetti l'intervista, sono trattati nell'ordine:

- l'eventuale contatto o rapporto con la Pubblica Amministrazione nell'ultimo anno;
- la valutazione della qualità percepita e desiderata dei servizi offerti, attraverso domande finalizzate alla costruzione degli indicatori di *customer satisfaction* di cui già si è detto;
- la valutazione della fiducia nei confronti della PAL attraverso la rilevazione delle aspettative per il prossimo futuro;
- la raccolta di elementi per la stima delle ricadute, in termini di costo e tempo, sull'Azienda degli adempimenti amministrativi richiesti dalla normativa vigente e la valutazione di dettaglio, introdotta come approfondimento, della gravosità di tali adempimenti e della problematica in generale;
- la valutazione specifica dei costi amministrativi del lavoro (assunzione, gestione e licenziamento del personale);
- gli eventuali rapporti dell'Azienda come fornitori della PA.

Quest'ultima sezione è relativa ad un approfondimento mirato a dimensionare la potenziale clientela di riferimento ed il livello di conoscenza del ruolo di Consip all'interno del mercato della fornitura alla PA. Tale sezione è parte di una indagine più ampia su Consip che si completa con un ulteriore intervento di ricerca sulle aspettative e il gradimento della clientela della Società del Ministero per l'economia e le finanze.

Relativamente al "focus" sui costi degli adempimenti amministrativi, nella stesura del questionario si è tenuto conto delle definizioni, dei sistemi di classificazione, delle tracce e delle metodologie suggerite dai documenti della Commissione europea in relazione al programma per la riduzione degli oneri amministrativi e dal Manuale per la costruzione di un modello per la misurazione dei costi standard.

Gli strumenti per la rilevazione e per la qualità dei dati

La somministrazione del questionario è avvenuta telefonicamente con il supporto di un software C.A.T.I. (Computer Assisted Telephone Interview) appositamente realizzato da CSA.

Rimandando 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, si sottolinea qui che l'adozione di un tale strumento è solo parte di un insieme più vasto ed articolato di azioni volte a garantire la massima qualità della rilevazione (sistema di qualità).

Fatta salva una puntuale descrizione delle attività specifiche che compongono il processo, le stesse si riconducono ad i seguenti principali gruppi riconducibili alle tre fasi della preparazione, della esecuzione e dell'elaborazione:

- a) attività in fase di organizzazione, predisposizione degli strumenti e selezione e formazione dei rilevatori. Comprendono la definizione delle regole di congruità fra le diverse risposte, dei criteri di validità dell'intervista, dello sviluppo e test del software CATI, della individuazione e della definizione del ruolo di responsabile di field, della selezione e della formazione degli intervistatori, della predisposizione di un manuale per l'intervistatore, della definizione di regole per la selezione delle unità e la sostituzione delle cadute, per i contatti con le aziende (orari, giorni, tentativi) per la gestione degli appuntamenti, test del questionario su alcune aziende campione etc.;
- b) attività di controllo in fase di rilevazione e contemporanea registrazione dei dati, quali controlli automatici previsti all'interno della procedura C.A.T.I., supporto, supervisione e monitoraggio dell'attività degli intervistatori anche attraverso briefing periodici etc.;
- c) attività di verifica e controllo sulla base dati e validazione dell'archivio, con controllo rispetto di requisiti ulteriori di congruità e validità, evidenziazione di anomalie con eventuale correzione (nel caso anche ricontattando l'impresa), rilascio dell'archivio validato delle interviste effettuato e costruzione report (indici) di monitoraggio.

Si sottolinea in proposito come la particolare accuratezza con la quale tale processo è stato seguito ed il particolare rigore con il quale lo stesso è stato applicato, hanno consentito di innalzare sensibilmente la qualità dei dati rispetto alle due precedenti edizioni.

Ne è prova, a conferma soprattutto di una continua ricerca delle modalità più efficaci di conduzione dell'intervista e della sempre maggiore professionalità degli intervistatori, una drastica riduzione delle "mancate risposte" ai singoli quesiti, ed

in particolare di quelli più delicati sui costi sostenuti dall'Azienda, rispetto alle rilevazioni di cui alle due precedenti indagini.

Si tratta di un risultato di non poco conto se si considera l'ormai nota sovraesposizione delle Aziende, come dei cittadini, alle indagini telefoniche, come dell'oggettiva difficoltà degli Imprenditori a sottrarre tempo alla propria attività per concedere l'intervista.

4.4 - Guida all'interpretazione degli indici ed alla lettura dei risultati

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

4.4.1 - Il piano di spoglio

L'output statistico di base propone un confronto fra i risultati complessivi delle tre edizioni (2006-07-08) per tutti gli *item* mantenuti inalterati nelle tre indagini o 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, secondo la tradizionale ripartizione in industria, commercio e servizi (l'edilizia, considerata come modalità specifica all'interno della variabile di stratificazione "settore economico" è considerata nei risultati come parte della più ampia voce industria;
- la classe di addetti, che propone la tripartizione delle Piccole e Microimprese dell'universo in classi rispettivamente di "meno di 5 addetti", "da 6 a 15 addetti" e "da 16 a 49 addetti";
- la classe di fatturato nella quale si distinguono le Aziende che nell'ultimo anno hanno avuto un fatturato minore o maggiore di 500 mila euro;
- la forma giuridica della società, per la quale si è distinto fra società di persona, società di capitale ed altro. Si ricorda che non sono state ricomprese nel campione le "Ditte individuali" e le Aziende con meno di due addetti;

- la collocazione geografica, secondo le tradizionali quattro macroaree “nord-est”, “nord-ovest”, “centro” e “sud e isole”.

4.4.2 - Gli indicatori

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” di quelli rilevati sul campione.

Le tabelle relative ai valori assoluti sono state arricchite da indici costruiti ad hoc al fine di consentire una più immediata e sintetica lettura del fenomeno osservato e consentire soprattutto di apprezzare le differenze di comportamento e valutazione dei diversi gruppi all’interno della variabile di osservazione del fenomeno (area geografica, dimensione, forma giuridica etc.) e, laddove possibile, l’evoluzione del fenomeno nel tempo.

In prevalenza tali indici sono stati utilizzati per sintetizzare i giudizi espressi dagli intervistati sui diversi aspetti. Quelli proposti sono stati di due tipi:

- indici in scala decimale:
 - 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.
- saldi percentuali fra valutazioni positive (di soddisfazione, importanza o efficienza) e negative, costruite come rapporto ad es. fra la somma dei soddisfatti (abbastanza o molto) e quella degli insoddisfatti (per niente o poco soddisfatti).

Per la costruzione di entrambi gli indici non sono stati computati i casi di mancate risposte (non so/non risponde).

In alcuni casi gli indici sono stati a loro volta utilizzati per la costruzione di indici caratteristici come nel caso dell'*efficiency gap*, creato per produrre una scala di valori in cui l'importanza relativa di ogni priorità organizzativa della PA è ponderata dal grado di effettiva soddisfazione percepita o della stima della soddisfazione complessiva verso la PA ottenuta come media delle singole valutazioni di soddisfazione ponderata per la rispettiva importanza e per le quali si rimanda all'analisi dei risultati.

4.5 – Il mercato della PA – Nota metodologica.

(la seguente nota si riferisce al supplemento di indagine rivolto alle Aziende che hanno acceduto almeno una volta alle convenzioni/MEPA)

Nell'anno 2008 il Centro Statistica Aziendale ha realizzato la seconda edizione dell'indagine sull'azione di Consip nel mercato di fornitura della Pubblica Amministrazione locale attraverso l'indagine di *customer satisfaction*.

L'indagine è stata condotta tramite somministrazione per via telefonica di un questionario ad un campione di Imprese con sede sul territorio nazionale, nel periodo dal 13 maggio al 5 giugno.

4.5.1 L'indagine di *customer satisfaction*

La rilevazione della *customer satisfaction* è una leva strategica che consente alle Aziende di uscire dalla autoreferenzialità e di comprendere sempre meglio le esigenze dei destinatari della loro azione.

Sotto il nome di *customer satisfaction* rientrano le indagini sulla soddisfazione della clientela, sulla percezione dell'immagine dell'Azienda, sull'efficacia della comunicazione, sul livello di gradimento dei servizi/prodotti, sulle aspettative e i fabbisogni della clientela potenziale o del mercato potenziale di riferimento.

Il loro valore consiste nel contribuire a:

- individuare le aree di intervento in cui si registra lo scarto maggiore tra ciò che una Azienda si è impegnata a realizzare e ciò che si aspetta di ricevere;
- rafforzare la cultura del risultato, introducendo fra i suoi parametri la soddisfazione e le aspettative del Cliente, effettivo o potenziale;
- misurare i risultati dell'azione aziendale concorrendo in tale modo alla ridefinizione delle strategie di impresa ed a un loro migliore orientamento agli obiettivi.

4.5.2 Il piano di ricerca

L'indagine di *customer satisfaction* prevede, sul modello di quella già condotta nel 2007, l'esecuzione di due distinte rilevazioni campionarie parallele, sui *target*:

- delle Aziende che hanno acceduto almeno una volta alle convenzioni/MEPA;
- delle Aziende che partecipano o hanno intenzione di partecipare al mercato della fornitura alla Pubblica Amministrazione.

Le indagini prevedono la somministrazione di un questionario predefinito con domande a risposta chiusa e, eccezionalmente, aperta, tramite intervista telefonica a due campioni distinti di Aziende individuate da specifici piani di campionamento. La coerenza di questi ultimi con quelli già adottati in occasione dell'indagine 2007" garantisce il confronto temporale dei risultati e pertanto di evidenziare i mutamenti intervenuti negli atteggiamenti e nelle valutazioni delle Aziende relativamente ai temi investigati.

4.5.3 L'indagine sulle Aziende che hanno acceduto almeno una volta alle convenzioni/MEPA

Il questionario

L'articolazione delle domande prevede (come da questionario, Sezione Comune), all'interno di una struttura comune, percorsi leggermente differenziati per i delle partecipanti alle convenzioni ed al mercato elettronico: non tutti gli item infatti possono essere sempre pertinenti per entrambi i *target* di partecipanti.

Il piano di campionamento

Il campione delle Aziende, come in occasione dell'indagine 2007, prevede una numerosità pari a 270 unità selezionate sulla base di un disegno campionario del tutto indipendente da quello adottato per l'indagine sulla "soddisfazione delle imprese nei confronti della PAL".

L'universo degli utenti Consip è costituito da 913 aziende che si ripartiscono, a seconda del *target* di appartenenza e della classe dimensionale (meno o più di 50 addetti), nel modo seguente:

	oltre 50 addetti	meno di 50 addetti	n° addetto non indicato	totale
Convenzioni tradizionali	30	9	189	228
Gare telematiche	168	111	2	281
Mercato elettronico	54	322	28	404
Totale	252	442	219	913

Il campione, di complessive 270 Aziende, e dunque pari a circa il 30% della popolazione di interesse stimata al 2007 (universo), è costruito in modo da mantenere la stessa proporzionalità relativamente al *target* (convenzioni, gare telematiche e mercato elettronico).

Il campione è dunque stratificato sulla base delle variabili *target*, mentre il sistema di estrazione delle unità dalla lista di base, fondato sul criterio della “sistematicità” (che consiste nell’estrarre dall’elenco ordinato, nel nostro caso per settore merceologico, una unità ogni 913/270 – inverso della quota di campionamento – e nel considerare le successive in ordine come “unità di riserva” della principale), garantisce una buona composizione anche rispetto alla variabile di ordinamento (il settore merceologico).

Relativamente alla tipologia di utenza, la numerosità del campione in rapporto all’universo 2007 ed i rispettivi errori campionari, sono riepilogati nel prospetto che segue:

	Universo	Campione	errore camp.
Convenzioni tradizionali	228	67	10,0%
Gare telematiche	281	83	9,0%
Totale Convenzioni	509	151	6,7%
Mercato elettronico	404	119	7,5%
Totale	913	270	5,0%

4.5.3 L’indagine sul mercato della fornitura della PA

L’indagine ripropone nelle sue linee metodologiche e di contenuto, quella già condotta nel 2007 all’interno della più ampia indagine generale sulla soddisfazione delle Imprese nei confronti della PAL. Il questionario di tale indagine “generale” dedica pertanto anche quest’anno un’apposita sezione – quella conclusiva – ai fornitori, effettivi o potenziali, della Pubblica Amministrazione.

Il piano di campionamento

L’indagine sul mercato potenziale della PA è rivolta ad un campione coincidente con quello utilizzato per l’indagine sulla “soddisfazione delle Piccole e Microimprese nei rapporti con la PAL”. A tutte le Aziende di tale campione è stato

richiesto di indicare preventivamente l'interesse per il mercato della fornitura alla PA e, nel caso, i motivi dell'eventuale disinteresse.

L'appartenenza al gruppo dei potenziali partecipanti è stata dunque verificata in corso di intervista. Ad essi soltanto sono state riservate le domande sulla conoscenza di Consip, della sua attività e dei suoi strumenti. Il "sub-campione" effettivo dei "clienti potenziali" di Consip è risultato pertanto per autoselezione dal più ampio campione dell'indagine generale.

Se il disegno campionario dell'indagine generale assicura una presenza proporzionale al peso sull'intero universo dei diversi settori di attività e conseguentemente di quelli potenzialmente interessati alla fornitura di beni e servizi alla PA, sulla numerosità del parco di "nuovi potenziali partecipanti" che sono stati intervistati, nota solo a consuntivo, si può dire che essa si definisce nel 23,5% delle 1.242 Aziende coinvolte nell'indagine, che sono risultate aver partecipato a gare pubbliche per la fornitura di beni (dunque circa 292), mentre un ulteriore quasi identico ammontare (il 16%, assimilabile a 199) si è dichiarato potenzialmente interessato a tale mercato.

Pare pertanto plausibile definire in 491 unità l'ammontare di interviste utili, cui corrisponde un margine di errore che rapportato all'universo può considerarsi intorno al 5%.

5 - IL QUESTIONARIO.

PRESENTAZIONE

Buongiorno/ Buonasera, stiamo conducendo per conto di FONDAZIONE PROMO P.A., con il contributo di un'indagine per valutare la soddisfazione delle aziende circa i servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione Locale. Le chiediamo di voler dedicare pochi minuti del suo tempo per rispondere a delle semplici domande.

Potrei parlare con il titolare o con chi all'interno della Vostra azienda intrattiene rapporti con la Pubblica Amministrazione?

1. ANAGRAFICA

- *Ripartizione geografica (Nord Est, Nord Ovest, Centro, Sud e isole)*
- *Settore di attività (manifatturiero, costruzioni, commercio, terziario, altri)*
- *Rispondente (Titolare o dirigente, altro personale dipendente)*
- *Numero di addetti (1, 2, 3-5, 6-9, 10-14, 15-19, 20-49, 50-99, 100-249, 250 e oltre 250)*
- *Tra questi sono presenti collaboratori a progetto? (sì, no)*

2. RAPPORTO CON LA PAL

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

- *Sì*
- *No*

2.2. *(in caso affermativo) A quale ente/ufficio Vi siete rivolti?*

<i>Camera di Commercio</i>	<i>(sì)</i>	<i>(no)</i>
<i>Comune</i>	<i>(sì)</i>	<i>(no)</i>
<i>Provincia</i>	<i>(sì)</i>	<i>(no)</i>
<i>Regione</i>	<i>(sì)</i>	<i>(no)</i>
<i>Agenzia delle Entrate</i>	<i>(sì)</i>	<i>(no)</i>
<i>Asl</i>	<i>(sì)</i>	<i>(no)</i>
<i>Inps</i>	<i>(sì)</i>	<i>(no)</i>
<i>Altro (specificare) _____</i>	<i>(sì)</i>	<i>(no)</i>

3. COSTI PER ADEMPIMENTI AMMINISTRATIVI

3.1 *Nell'ultimo anno la sua azienda ha dovuto sostenere dei costi "straordinari" per adattarsi/adeguarsi a nuove disposizioni normative (come investimenti in macchinari, attrezzature e impianti per rispettare norme e regolamenti in materia di sicurezza, tutela ambientale etc.)?*

- Sì
- No

3.2 *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*?*

(Calcoli la giornata persona, considerando come parametro di riferimento convenzionale 8 ore per giornata lavorativa)

(n°. giornate persona)

3.3 *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?*

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

Riferendosi da adesso in poi ai soli costi ordinari, escludendo quelli "straordinari" ovvero quelli quelli impiegati per adattarsi/adeguarsi a nuove disposizioni normative

3.4 *(Se sì 3.3) può dirci approssimativamente l'ammontare dei costi che ha dovuto sostenere per gli affidamenti a consulenti esterni?*

(Ammontare dei costi in Euro)

3.5 *(Variazione /evoluzione dei costi) Quanto è variata negli tre anni, all'interno della sua azienda, l'incidenza dei costi amministrativi*

	<i>A causa di (non suggerire)</i>
☐ 1. Aumentati sostanzialmente	☐ perché le norme sono più numerose o più complesse
☐ 2. Aumentati	☐ oppure perché la sua azienda ne deve rispettare di più per espansione dell'attività
	☐ altri motivi (specificare.....)
☐ 3. Invariati	
☐ 4. Diminuiti	☐ diminuzione del numero di norme o minore complessità delle norme
☐ 5. Diminuiti sostanzialmente	☐ semplificazioni delle procedure (sistemi <i>on line</i> etc.);
	☐ riorganizzazione nella Sua impresa nella gestione delle prescrizioni normative
	☐ riduzione attività dell'impresa
	☐ altri motivi (specificare.....)

3.6 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

_____ %

3.7 In una scala da 1 a 5 quanto trova pesanti in complesso gli obblighi amministrativi relativi a normative che disciplinano:

- la gestione del personale
- l'imposizione fiscale
- la tutela ambientale ed altri obblighi

3.8 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)

- formare/aggiornare il personale (all'introduzione di un nuovo obbligo);
- recuperare i documenti necessari e preparare gli atti preliminari occorrenti
- compilare l'atto/comunicazione;
- inoltrare/inviare la comunicazione

- *contattare e relazionarsi con l'ufficio competente della PA*

3.9 *Può fare un esempio di un obbligo (o di un insieme di obblighi) che ritiene più irritante/inutile?*

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

- *ridurre la frequenza delle dichiarazioni*
- *eliminare le duplicazioni nelle richieste delle (stesse) informazioni*
- *sviluppare le procedure on line (firma digitale e posta certificata)*
- *introdurre soglie per le prescrizioni limitandole solo alle imprese più grandi o solo a quelle a rischio nella materia specifica;*

4. I COSTI AMINISTRATIVI DEL LAVORO

4.1 In relazione alle attività inerenti la gestione del personale saprebbe indicarci in una scala da 0 a 5, quale è il livello dei costi per ciascuna delle attività che le elencherò? Consideri che 0 significa che per quella specifica attività non ha sostenuto costi, 1 indica “costi bassi” e 5 “costi alti”.

Attività in materia di gestione del personale	Costi nulli 0	Costi Bassi 1	2	3	4	Costi Alti 5	Non so
1. Gestire l'assunzione e licenziamento dei dipendenti e dei collaboratori	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
2. Amministrare le imposte associate ai lavoratori, ai contributi previdenziali ed alle coperture sociali (maternità, malattia etc.)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
3. Conformarsi alle misure preventive e protettive di sicurezza e salute	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
4. Fornire informazioni e dati statistici sull'occupazione e le retribuzioni	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

4.2 Il livello dei costi amministrativi da sostenere per la gestione del personale o collaboratori hanno condizionato le sue scelte in merito all'assunzione di personale?

- Sì
- No

4.3 (se 4.2=sì) In caso affermativo, il livello dei costi da sostenere l'ha spinto a:

- non assumere dipendenti a tempo indeterminato o assumerne meno di quanto voluto;
- a privilegiare forme flessibili in luogo di lavoratori dipendenti a tempo indeterminato
- a rinunciare anche a forme flessibili
- altro (se indicato spontaneamente dall'intervistato, specificare _____)

4.4 *In generale, secondo il suo parere, l'eccessiva burocratizzazione delle formalità che precedono l'assunzione di un lavoratore dipendente (comunicazioni all' inps, inail, centri per l'impiego ecc...) costituisce un ostacolo indiretto all'occupazione?*

Per niente, poco, abbastanza, molto,

4.5 *La semplificazione dei procedimenti e delle pratiche amministrative richieste per l'assunzione di personale dipendente potrebbe contribuire alla diminuzione del "lavoro nero"?*

Per niente, poco, abbastanza, molto,

(se impresa "vecchia" da porre la domanda, altrimenti no)

Nel corso dell'ultimo anno le sue opinioni sull'operato della Pubblica Amministrazione sono variate?

- Sì
- No

In caso affermativo porre le domande dalla sezione 5 alla 7, altrimenti in caso negativo solo la sezione 7.

5. QUALITA' PERCEPITA E DESIDERATA

5.1 *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")

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

5.2 *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") (random)*

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

5.3 *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")*

- Per niente soddisfatto
- Poco soddisfatto
- Mediamente soddisfatto
- Piuttosto soddisfatto
- Molto soddisfatto

5.4 *Sul giudizio che ha appena espresso, l'operato di quali categorie di enti e istituzioni hanno pesato maggiormente in positivo o in negativo ("positivo/negativo/ne' in un senso ne' nell'atro"):*

- Enti locali e Camere di Commercio (sistemi territoriali)
- Regioni e Sanità
- Istituzioni e Amministrazioni centrali dello Stato

5.5 *In base alla Sua esperienza saprebbe indicarci un ente/ufficio pubblico il cui operato nell'erogazione del servizio da Lei richiesto si sia distinto per caratteristiche di ottimalità?*

Camera di Commercio	(sì)	(no)
Comune	(sì)	(no)
Provincia	(sì)	(no)
Regione	(sì)	(no)
Agenzia delle Entrate	(sì)	(no)
Asl	(sì)	(no)
Inps	(sì)	(no)
Altro	(sì)	(no)

6. EVOLUZIONE TEMPORALE

6.1. *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*

6.2 *E fra tre anni, secondo Lei la qualità dei servizi erogati dalla PAL sarà:*

- *Gravemente peggiorata*
- *Peggiorata*
- *Invariata*
- *Migliorata*
- *Sensibilmente migliorata*

6.3 *la Sua azienda possiede:*

- *sito internet; (si) (no)*
- *firma digitale (si) (no)*
- *sito di e-commerce per vendere on line (si) (no)*
- *posta certificata (si) (no)*

7. I RAPPORTI COME FORNITORI DELLA P.A. (tutti esclusi aziende di settore non pertinente)

7.1 *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?*

- Mai
- Sì, ma occasionalmente
- Frequentemente / correntemente

7.2 *(se 7.1=mai) La Sua azienda è comunque interessata a fornire prodotti/ servizi alla Pubblica Amministrazione?*

- Sì
- No

7.3 *(se 7.2=no). Per quale motivo non è interessato?*

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

Per la complessità o l'eccessivo onere (costi) in rapporto alle probabilità di successo, di partecipare a gare

Per altra scelta (strategia) di mercato

Altro (specificare)

7.4 *Ha mai sentito parlare di Consip? (specificare “la società incaricata degli acquisti della PA”) e del Programma di Razionalizzazione della spesa della Pubblica Amministrazione?*

Sì, conosco bene o abbastanza bene la materia

Sì, ne ho sentito parlare

No

7.5 (se 7.4= "sì") Quanto Si sente informato (per niente, poco, abbastanza, molto) delle seguenti attività Consip?

- Gestione mercato elettronico
- Gestione convenzioni

7.6 (se 7.5="no", formulare come informativa il fatto che Consip svolge le seguenti attività) a quali attività sarebbe interessato a partecipare (anche in futuro)?

- Mercato elettronico
- Convenzioni
- A nessuna delle due

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

8.1 Forma giuridica dell'azienda

8.2 Classe di fatturato

- Fino 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 €

QUESTIONARIO SOMMINISTRATO ALLE AZIENDE CHE HANNO ACCEDUTO ALMENO UNA VOLTA ALLE CONVENZIONI/MEPA

1. SEZIONE COMUNE

1.1 Sulla base delle informazioni forniteci dalla Consip per conto della quale stiamo effettuando questa intervista, la Sua azienda risulta aver partecipato, nell'ultimo triennio a Convenzioni gestite da Consip o risulta essere abilitata al mercato elettronico gestito da Consip, può confermarcelo?

- Sì,
- No, è possibile ma non ne sono al corrente
- No, lo escludo

se “no, non ne sono al corrente” chiedere di un interlocutore adeguato all'interno dell'azienda e riprendere da 1.1, se “no lo escludo”, terminare l'intervista;

1.2 Quanto si ritiene informato dell'insieme delle attività di Consip e del Programma di razionalizzazione degli acquisti della Pubblica Amministrazione (scala da 1 a 4: per niente, poco, abbastanza, molto)?

1.3 Quanto, secondo Lei, ciascuno degli aggettivi che sto per leggerLe riflette, secondo la Sua esperienza l'immagine di Consip (scala da 1 a 4: per niente, poco, abbastanza, molto)?

- Innovativa
- Trasparente
- Competente
- Affidabile
- Efficiente

1.4 *Nell'ambito della comunicazione, cosa dovrebbe fare Consip per facilitare/incentivare la relazione con il mercato di fornitura nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti (SI/NO)*

- Incentivare la partecipazione ad eventi ed incontri di formazione
- Coinvolgere maggiormente le associazioni di categoria
- Fare più comunicazione tramite il portale
- Altro (specificare.....)

1.5 *Ritiene chiare le informazioni presenti sul Portale Acquistinretepa (scala da 1 a 4: per niente, poco, abbastanza, molto)?*

1.6 *Su quali argomenti vorrebbe ricevere maggiori e/o più esaustive informazioni attraverso gli strumenti di comunicazione del Programma (Portale, Newsletter mensile etc.) (SI/NO)?*

- Bandi di gara disponibili
- Come accedere alle gare tradizionali e telematiche
- Come vendere on line i suoi prodotti
- Come abilitarsi al Mercato elettronico
- Come pubblicare/gestire il catalogo nel Mercato elettronico
- Come rispondere alle Richiesta d'Offerta nel Mercato elettronico
- Altro (specificare)

1.7 *Conosce l'esistenza della Newsletter mensile del Programma di Razionalizzazione dedicata alle Imprese? (SI/NO)*

1.8 *E' a conoscenza delle Centrali di Approvvigionamento Territoriale (CAT)? (SI/NO)*

- Se sì, ha già aderito alle sue iniziative come fornitore? (SI/NO)
- Se sì,
 - la sua percezione di tale ente rispetto agli strumenti, all'offerta ed alle attività di Consip è migliore, simile o peggiore?
 - Perché: specificare (_____)

Considerazioni finali, suggerimenti/osservazioni riguardo la sezione trattata...

2. SEZIONE CONVENZIONI

2.1 *Partecipando alle convenzioni, di quali dei seguenti vantaggi e in che misura ritiene di essersi avvantaggiato attraverso la partecipazione (scala da 1 a 4: per niente, poco, abbastanza, molto)?*

- *Ridurre i costi delle azioni di marketing sul target P.A.*
- *Incrementare l'immagine di qualità dell'azienda in quanto "certificato" Consip*
- *Accedere al mercato delle P.A. locali*
- *Conoscere il panorama dell'offerta sul mercato della P.A.*
- *Ridurre i costi di partecipazione a più gare analoghe realizzate dalla P.A.*

2.1 bis: *ha ulteriori vantaggi da segnalare? (specificare _____)*

2.2 *Quale dei seguenti impatti organizzativo / gestionale avverte nella Sua azienda a seguito della partecipazione al sistema delle Convenzioni? (SI/NO)*

- *Qualificazione delle professionalità*
- *Presidio commerciale di nuove aree*
- *Utilizzo di nuove tecnologie*
- *Adeguamento capacità o processi produttivi*

2.3 *Quale delle seguenti azioni dovrebbe fare Consip per favorire la Sua partecipazione alle Convenzioni? (SI/NO)*

- *Rendere meno stringente il requisito economico/finanziario di partecipazione*
- *Rendere meno stringente il requisito di capacità tecnico/professionale di partecipazione*
- *Richiedere una polizza assicurativa meno onerosa*
- *Ridurre i tempi per lo svincolo progressivo della fideiussione*
- *Rendere più snella la documentazione di gara*
- *Valorizzare gli aspetti di competitività per stimolare il confronto fra gli operatori del mercato*
- *Criteri di aggiudicazione più orientati a valorizzare la componente qualitativa e di servizio*
- *Altro (specificare)*

2.4 *Esprima una valutazione sulle seguenti caratteristiche delle gare telematiche (scala da 1 a 4: per niente, poco, abbastanza, molto):*

- *Riducono i tempi e semplificano le procedure*
- *Condizionano le strategie di offerta*
- *Generano maggiore trasparenza rispetto alla gara tradizionale*
- *Non influiscono sui margini di redditività per l'aggiudicatario rispetto alla gara tradizionale*
- *Altro (specificare)*

2.5 *In seguito all'obbligatorietà di utilizzo delle Convenzioni Consip per le Amministrazioni Centrali dello Stato, è aumentata la propensione della sua azienda a partecipare a gare bandite dalla Consip? (SI/NO)*

L'intervista è terminata, può fornirci qualche ulteriore osservazione o suggerimento sul ruolo e sull'attività di Consip e sul Suo rapporto con Consip

3. SEZIONE MERCATO ELETTRONICO

3.1 Partecipando al MEPA, di quali dei seguenti vantaggi e in che misura ritiene di essersi avvantaggiato attraverso la partecipazione (scala da 1 a 4: per niente, poco, abbastanza, molto)?

- Ridurre i costi delle azioni di marketing sul target P.A.
- Incrementare l'immagine di qualità dell'azienda in quanto "certificato" Consip
- Accedere al mercato delle P.A. locali
- Conoscere il panorama dell'offerta sul mercato della P.A.
- Orientare la domanda della P.A.

3.1 bis: ha ulteriori vantaggi da segnalare? (specificare _____)

3.2 Quale dei seguenti impatti organizzativo / gestionale avverte nella Sua azienda a seguito della partecipazione al mercato elettronico? (SI/NO)

- Qualificazione delle professionalità
- Presidio commerciale di nuove aree
- Utilizzo di nuove tecnologie
- Snellimento procedure

3.3 Quale delle seguenti azioni dovrebbe fare Consip per favorire la sua partecipazione al Mepa? (SI/NO)

- Rendere più semplice la procedura di abilitazione dei fornitori
- Rendere più semplice le regole di funzionamento
- Migliorare il supporto ai fornitori nell'operatività del MePA, anche su problematiche di carattere amministrativo/legale
- Ottimizzare il catalogo in modo da permettere al fornitore di esprimere meglio il valore dell'offerta
- Semplificare la pubblicazione dei cataloghi
- Effettuare monitoraggio ed interventi per favorire un corretto utilizzo dello strumento da parte della PA e dei fornitori
- Altro (specificare)

3.4 *In seguito all'obbligatorietà di utilizzo del MEPA per le Amministrazioni Centrali dello Stato è aumentata la sua propensione a partecipare al MEPA? (SI/NO)*

3.5 *Quali attività ha svolto almeno una volta accedendo alla piattaforma del MEPA? (SI/NO)*

- Raccolta informazioni sui concorrenti
- Aggiornamento cataloghi
- Risposta alle RDO
- Verifica delle RDO
- Nessuna
- Altro (specificare)

3.6 *Il ricorso al mepa ha migliorato l'interazione con le PA in termini di: (SI/NO)*

- Semplificazione della procedura di negoziazione
- Diminuzione dei costi di vendita
- Maggiore visibilità della propria offerta
- Maggior trasparenza nelle procedure di gara
- Aumento del fatturato vs la PA (si/no), se sì in che % (specificare)

3.7 *Esprima il suo grado di complessità nell'esecuzione delle seguenti funzioni (scala da 1 a 4: per niente, poco, abbastanza, molto):*

- Abilitazione e pubblicazione del primo catalogo
- Gestione del catalogo
- Presentazione richieste di offerta

3.8 *Esprima il suo interesse per le seguenti funzionalità da sviluppare (SI/NO):*

- Estensione delle funzionalità dello strumento al fine di gestire telematicamente:
 - Fatturazione
 - Pagamenti
 - Documentazione integrativa richiesta dalla PA (ad es. Durc)
 - Gestione post vendita (ad es. consegne, resi...)

- *Import dati gestionali*
- *Reportistica su dati di vendita delle aree merceologiche di interesse*
- *Reportistica su dati di acquisto delle aree merceologiche di interesse*
- *Altro (specificare)*

3.8 *Conosce gli sportelli impresa ovvero gli sportelli di supporto operativo alle imprese per l'utilizzo del Mercato Elettronico della PA? (SI/NO)*

- *Se sì, ha avuto occasione di rivolgersi ad uno di questi Sportelli Impresa? (SI/NO)*
 - *Se sì, quale è stata la Sua impressione?*
 - *Positiva, perché (specificare)*
 - *Negativa, perché (specificare)*

L'intervista è terminata, può fornirci qualche ulteriore osservazione o suggerimento sul ruolo e sull'attività di Consip e sul Suo rapporto con Consip

6 – I DATI.