

# **IMPRESE E BUROCRAZIA**

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

**Quinto Rapporto  
Nazionale - Anno 2010**

**a cura di  
Annalisa Giachi**

**Prefazione di  
Carlo Sangalli**

**FrancoAngeli**

*A cura di:*



*Con il patrocinio e la collaborazione di:*







# **IMPRESE E BUROCRAZIA**

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

**Quinto Rapporto  
Nazionale - Anno 2010**

**a cura di  
Annalisa Giachi**

**Prefazione di  
Carlo Sangalli**

**FrancoAngeli**

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



La stesura del rapporto è stata realizzata dalla dott.ssa Annalisa Giachi

Il dott. Andrea Bertocchini ha effettuato la verifica globale delle corrispondenze statistiche.

La ricerca sul campo e l'elaborazione statistica del Rapporto è stata curata dal Centro Statistica Aziendale di Firenze.

Tutti i risultati del Rapporto 2010 sono scaricabili dalla Rivista *ISS – Innovazione Semplificazione Soluzioni* (Rivista elettronica trimestrale sull'innovazione e la semplificazione giuridica, amministrativa e gestionale nella pubblica amministrazione nelle esperienze italiane e straniere), accessibile dal sito [www.promopa.it](http://www.promopa.it).

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

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

## INDICE

<b>Prefazione</b> , di <i>Carlo Sangalli</i>	pag. 7
<b>Outlook</b> , di <i>Gaetano Scognamiglio</i>	» 9
<b>1. La PA come fonte di costo</b>	» 41
1.1. Premessa	» 41
1.2. Il costo della Pubblica Amministrazione	» 44
1.3. Le aspettative sulla qualità dei servizi	» 59
1.4. Il gradimento delle Pubbliche Amministrazioni Locali	» 60
1.5. L'efficienza e l'efficacia della Pubblica Amministrazione	» 62
1.5.1. <i>Efficiency gap</i>	» 64
1.5.2. Lo scacchiere delle priorità	» 67
<b>2. La PA come motore di sviluppo</b>	» 69
2.1. Premessa	» 69
2.2. Modernizzazione della PA e e-Government	» 72
2.3. Gli interventi anti-crisi	» 76
2.4. Fare business in Italia: la mappa della competitività	» 78
2.4.1. La qualità e le sue dimensioni	» 80
2.4.2. Il costo della qualità	» 84
2.4.3. La mappa della competitività	» 87
2.4.4. Qualità e innovazione	» 90
2.5. Alcune <i>best practise</i>	» 93
2.5.1. Il Comune di Livorno, pioniere dell'e-Procurement	» 93
2.5.2. Il Comune di Parma, "amico" delle Piccole imprese	» 96
2.5.3. Il Comune di La Spezia, un esempio di eccellenza nella gestione dello Sportello Unico	» 99
2.5.4. L'azione di Unioncamere Lombardia e del Sistema camerale lombardo a supporto dei Piccoli	» 105

<b>3. La PA come fonte di business per le imprese</b>	pag. 110
3.1. Premessa	» 110
3.2. La PA come mercato per le Piccole e Microimprese	» 112
3.3. I crediti della Pubblica Amministrazione verso le imprese	» 115
3.4. L'aggregazione della domanda pubblica e il ruolo di Consip	» 121
<b>Nota metodologica</b>	» 125
<b>Il questionario</b>	» 153
<b>Sintesi dei risultati</b>	» 166
<b>Bibliografia</b>	» 183

## PREFAZIONE

di *Carlo Sangalli*

In questi mesi ci stiamo confrontando – su scala globale e nazionale – con un delicato processo di ritorno alla crescita, soprattutto dal punto di vista della creazione di nuova occupazione e della ripresa della domanda interna.

Le Istituzioni Pubbliche, quindi, vengono chiamate ad un duplice sforzo. Da una parte, quello di stimolare e supportare il sistema economico nell'uscita da questa crisi, con servizi e tempi adeguati, all'altezza delle sfide della competitività che le nostre imprese sono chiamate ad affrontare. Dall'altra parte, invece, alla Pubblica Amministrazione viene richiesto di muoversi sul binario dell'abbattimento dei costi, facendo un significativo balzo in avanti in tema di semplificazione ed innovazione tecnologica ed organizzativa.

In democrazia l'opinione dei cittadini è fondamentale. La percezione che le imprese, cioè i cittadini della democrazia economica, hanno dell'impegno della PA non è dunque superflua. Tutt'altro: l'opinione di chi vive innovazioni e riforme sulla propria pelle aiuta la Pubblica Amministrazione a correggere il percorso, a misurare i risultati ottenuti, a fissare nuovi obiettivi.

In questo senso, il Rapporto Nazionale qui presentato, esito di una riflessione periodica sul rapporto tra Micro e Piccole imprese e burocrazia che Promo P.A. Fondazione realizza da anni con il sistema camerale lombardo e Consip, è un passaggio importante del dialogo tra imprese e istituzioni.

Soprattutto perché le imprese rappresentate in questa ricerca non sempre riescono a farsi sentire in altri contesti. L'indagine di Promo P.A., infatti, si caratterizza per un'attenzione specifica ed esclusiva al sistema delle Micro

e Piccole imprese italiane, facendosi interprete delle esigenze di un mondo fino a qualche anno fa “invisibile” e scarsamente valorizzato. E concentrare l’attenzione su queste realtà permette di approfondire problemi specifici delle classi dimensionali ridotte, come quello dei ritardati pagamenti della PA, tasto dolente delle piccole imprese.

D’altra parte, come emerge dal rapporto, le imprese hanno ancora qualche difficoltà con la burocrazia. Il livello di gradimento delle Micro e Piccole imprese verso la PA conosce, anche per effetto della crisi, un’ulteriore leggera flessione, e gli indicatori di costo registrano una leggera tendenza all’incremento, seppur più contenuta rispetto al biennio 2008-2009.

Ma è importante sottolineare che, parallelamente, tengono invece le aspettative delle imprese, che esprimono fiducia per un prossimo più convincente rinnovamento della PA.

Anche alla luce della recente crisi, sappiamo bene quanto sia importante la fiducia, e le sue oscillazioni, in economia. E la periodicità di questo rapporto ci permette di costruire, anno dopo anno, la storia della fiducia, delle attese e delle percezioni dei nostri piccoli imprenditori. Aiutandoci ad imboccare la strada giusta.

Carlo Sangalli  
*Presidente della Camera di Commercio  
Industria Agricoltura e Artigianato di Milano*

## OUTLOOK

di *Gaetano Scognamiglio*

I segnali della crisi che ha provocato la più grande recessione economica del dopoguerra, che si erano già avvertiti nella seconda metà del 2008, nel 2009 si sono manifestati in tutta la loro gravità.

Come sottolinea il Rapporto annuale dell'Istat<sup>1</sup>, a livello mondiale il PIL è diminuito dello 0,6%, la produzione industriale è calata dell'8,2%, gli scambi internazionali del 10,6%.

L'Europa, colpita da una perdita del PIL pari al 4,1%, ha pagato un prezzo elevato e più salato di quello degli Stati Uniti, la cui caduta si è arrestata al 2,5%.

In Italia gli effetti della crisi si sono avvertiti in misura leggermente superiore alla media europea: la caduta del Pil nel 2009 è stata del 5,0% in Italia e Germania, del 4,9% nel Regno Unito, del 3,6% in Spagna, del 2,2% in Francia. Il valore delle esportazioni è diminuito di quasi il 25% in Italia, del 20% in Germania e di circa il 15% in Spagna, Francia e Regno Unito. Per quanto riguarda il reddito, nel biennio 2008-2009, nel nostro Paese la riduzione è stata del 6,3%, il risultato peggiore tra quelli delle grandi economie avanzate.

I governi sono intervenuti per arginare questa situazione con un'azione di contenimento senza precedenti che ha portato nel biennio 2008-2009 i Paesi europei a destinare risorse per circa 400 miliardi di euro (il 3% del Pil dell'Ue) a imprese e famiglie. Questi interventi hanno portato, da un lato, ad una stabilizzazione della situazione economica ma hanno creato,

<sup>1</sup> Istat (2010), "Rapporto Annuale sulla situazione del Paese", maggio 2010.

dall'altro lato, pesanti squilibri nei bilanci nazionali generando forti instabilità nei mercati internazionali.

All'inizio di quest'anno le economie sono finalmente tornate a segnare un'espansione. Secondo i Conti economici trimestrali dell'Istat, nel secondo trimestre del 2010 il prodotto interno lordo italiano è aumentato dello 0,5% rispetto al trimestre precedente e dell'1,3 % rispetto al secondo trimestre del 2009. La crescita acquisita per il 2010 è pari allo 0,9 %. Nel secondo periodo, il PIL è aumentato in termini congiunturali del 2,2 per cento in Germania, dell'1,2% nel Regno Unito, dello 0,6% in Francia, dello 0,4% negli Stati Uniti e dello 0,1% in Giappone. Nel complesso, il PIL dei paesi dell'area Euro è cresciuto dell'1,0% in termini congiunturali e dell'1,9% in termini tendenziali.

Come evidenziato dal Governatore della Banca d'Italia Draghi, inoltre, lo scenario per il biennio 2010-2011 si presenta abbastanza positivo per quanto riguarda gli scambi internazionali, con un volume delle esportazioni previsto in crescita del 9% quest'anno e del 5% in quello prossimo<sup>2</sup>. Si tratta dei primi passi, piccoli ma significativi, sulla strada di un recupero di quanto perso nei due anni precedenti che richiederà ancora, a detta degli esperti, circa quattro anni.

In questo contesto, contrassegnato, rispetto al 2009, da un timido ottimismo sul futuro, si apre la **quinta edizione** di questo "Rapporto" che ha l'ambizione di proporsi come appuntamento fisso per una riflessione privilegiata ed originale sul rapporto tra Micro e Piccole Imprese e Pubblica Amministrazione, con l'obiettivo di **comprendere se la PA è un catalizzatore positivo per le imprese di piccola dimensione oppure un ostacolo alla loro crescita e sviluppo** e dunque *tout court*, in una fase di recessione come quella che si spera essersi lasciata alle spalle, alla loro stessa sopravvivenza.

L'attenzione al mondo delle "Piccole" è poi quest'anno tanto più importante per il loro particolare coinvolgimento nella crisi, destinata a prolungarsi anche nei prossimi mesi a causa di un effetto di trascinamento, dovuto ad una loro minore reattività nell'agganciarsi alla ripresa. Lo suggerisce uno studio della Commissione Europea sulle PMI<sup>3</sup>, dal quale si evince che,

<sup>2</sup> Intervento del Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi in occasione dell'Assemblea Ordinaria dell'ABI, Roma, 15 luglio 2010.

<sup>3</sup> Commissione Europea (2009) "European SMEs under Pressure", *Annual Report on EU small and medium enterprises*, 2010.

se nel breve periodo le Micro e le Piccole imprese europee, grazie ad una maggiore flessibilità e ad una minore esposizione ai rischi dei mercati internazionali, sono riuscite a contenere meglio le perdite rispetto alle sorelle maggiori (con una contrazione della produzione nel 2009 pari al 5,5%, un punto percentuale in meno rispetto alle grandi imprese), nel 2010-2011 esse soffriranno in misura maggiore, essendo per loro prevista una crescita della produzione pari all'1,8% rispetto al 2,4% delle imprese di più grandi dimensioni.

Tab. 1 – Fatturato e valore aggiunto delle imprese per classi di addetti, stime UE-27, anno 2008 (Fonte: UE, 2010)

	Micro	Piccola	MPI	Media	P.M.I.	Grande	Totale
Fatturato (mln€)	4.548	4.659	9.207	4.828	14.035	10.231	24.266
Produzione (mln€)	3.019	2.934	5.953	3.209	9.163	7.959	17.122
Occupati (migliaia)	39.630	27.652	67.282	22.665	89.947	43.414	133.362
Imprese (migliaia)	19.058	1.424	20.842	226	20.709	43	20.752
<b>Percentuale sul totale</b>							
Fatturato	18,7	19,2	37,9	19,9	57,8	42,2	100,0
Produzione	17,6	17,1	34,7	18,7	53,5	46,5	100,0
Occupati	29,7	20,7	50,4	16,9	67,4	32,3	100,0
Imprese	91,8	6,9	98,7	1,1	99,8	0,2	100,0

Nonostante la crisi, le Micro e Piccole imprese continuano a rappresentare un pilastro fondamentale dell'economia europea e di quella italiana in particolare. Nel continente esse coprono, in numero, da sole ben il 99% del totale (20.482mila su 20.752mila), sommano un fatturato annuo pari a 9.207 miliardi di euro (rispetto ai 10.231 miliardi delle grandi imprese) e un valore della produzione di quasi 6.000 miliardi di euro, che sale a 9.000 miliardi se si considerano anche le medie imprese (contro il 7.900 miliardi delle grandi), ed assorbono, per finire, più della metà degli occupati (67 milioni di persone in Europa, corrispondente al 51% del totale).

In forza anche di queste cifre l'indagine di Promo P.A. si vuole caratterizzare per un'attenzione specifica al sistema delle Micro e Piccole imprese italiane, facendosi interprete delle esigenze di un mondo fino a qualche an-

*no fa “invisibile” e scarsamente valorizzato dalle istituzioni politiche ed economiche del Paese. Solo negli ultimi due anni, anche in concomitanza della grave crisi economica internazionale, ci si è resi conto che l’Italia ha retto, forse meglio di altri Paesi, anche grazie al suo tessuto di Micro e Piccole imprese. La firma del Patto di Capranica e la nascita di R.E.T.E. Imprese Italia rappresenta il primo importante segnale di uno sguardo nuovo verso i cosiddetti Piccoli, che ha contagiato in realtà un po’ tutte le associazioni di categoria, come la Piccola Industria di Confindustria il cui Presidente, Giuseppe Morandini, ha lanciato l’idea di una giornata nazionale delle Piccole imprese<sup>4</sup>.*

*Il tema dei costi della burocrazia per le Piccole imprese è poi diventato quest’anno quanto mai strategico e si è collocato al centro del confronto tra esperti, istituzioni e opinion maker, soprattutto in conseguenza della crisi economica internazionale che ha riportato alla ribalta in tutti i Paesi europei il tema dell’“eccesso di regole”, degli “sprechi” della macchina pubblica e dei costi eccessivi del fare impresa. In un momento in cui l’Europa comincia a mostrare i primi segnali di ripresa, diventa prioritario, per la maggior parte dei Paesi, affrontare la questione della “sburocratizzazione”, con tutto ciò che questo comporta in termini di politiche conseguenti. Lo stesso Ministro Tremonti ha sottolineato in più occasioni la “bulimia giuridica” del sistema regolatorio italiano e il ritardo del nostro sistema burocratico rispetto ad altre realtà europee<sup>5</sup>. Un esempio esaustivo di questo scenario si ha con la Legge 626, assorbita dal Testo Unico sulla Sicurezza sul Lavoro. Questa normativa, nata dal recepimento di una direttiva europea, ha un senso per la grande industria, ma è del tutto forviante per la Piccola e Micro impresa; «ciò che è paradossale, in Italia, è appunto l’estensione indifferenziata e parossistica alla minima impresa di regole che poco o niente hanno a che vedere con la sicurezza del lavoro. Di questo tipo di regole e di costi si può fare a meno, senza mettere in discussione la vita e la sicurezza dei lavoratori»<sup>6</sup>.*

Su questo tema d’altra parte sono note le posizioni del Governo che nell’ambito della manovra correttiva 2009-2011 ha previsto l’introduzione

<sup>4</sup> Vincenzo Boccia, *Una giornata nazionale dedicata alle Pmi*, Il Sole 24 Ore, 6 aprile 2010.

<sup>5</sup> Cfr. Giulio Tremonti, *Usciamo dal Medioevo per liberare le imprese*, Il Sole 24 Ore, 26 giugno 2010. Si veda anche l’intervento del Ministro al Meeting di Comunione e Liberazione lo scorso 25 agosto.

<sup>6</sup> Cfr. Giulio Tremonti, *I grandi, i piccoli e la “fabbrica dell’assurdo della L. 626”*, Corriere della Sera, 10 settembre 2010.

della “Scia” – *Segnalazione Certificata di Inizio Attività*, che sostituirà ogni atto di autorizzazione e licenza richiesto per l’esercizio di nuove attività e la possibilità di modificare, tramite legge regionale, le aliquote Irap fino ad azzerarle<sup>7</sup>.

All’interno di questo quadro, l’indagine di quest’anno registra la complessità della congiuntura economica attuale e si fa sensore di un atteggiamento delle imprese caratterizzato da una diffusa incertezza: quello che è sembrato di percepire dal contatto con i Piccoli e Micro imprenditori d’Italia è un’attenuazione della situazione di panico emersa lo scorso anno ed una qualche maggiore fiducia nel futuro; vanno in questa direzione alcuni particolari indicatori quali, fra gli altri, l’aspettativa sulla qualità dei servizi offerti dalla PA. Di contro tuttavia, appaiono ancora da sciogliere alcuni nodi del rapporto PMI-PA, quali l’emergenza semplificazione e sburocratizzazione che porta le Micro e Piccole imprese a sentirsi escluse dagli interventi di riforma del sistema che timidamente si stanno portando avanti e che fino ad oggi ha impedito agli imprenditori di impegnarsi in progetti di cooperazione e collaborazione sempre più importanti per sviluppare filiere e sistemi a rete.

<sup>7</sup> Cfr. Gianni Trovati, *L’impresa in un giorno prepara il debutto*, Il Sole 24 Ore, 29 luglio 2010.

## Le principali novità del 2010

La scelta degli argomenti di approfondimento risponde quest'anno ad una duplice esigenza: da un lato quella di fornire un contributo di riflessione su tematiche particolarmente attuali su cui si è concentrato il dibattito nel corso dell'anno, e, dall'altro – in una logica positiva e propositiva che vuole caratterizzare questa indagine – quella di mettere in evidenza “la buona PA”, ovvero uno spaccato di Pubblica Amministrazione che negli ultimi anni ha fatto passi in avanti significativi in termini di attenzione alle imprese e erogazione di servizi avanzati.

I focus di approfondimento sono stati in particolare quattro.

In primo luogo, ci si è soffermati sul tema dell'*e-Government* con l'obiettivo di valutare se le Micro e Piccole imprese lo ritengono uno strumento efficace di semplificazione amministrativa e di avvicinamento tra imprese e istituzioni.

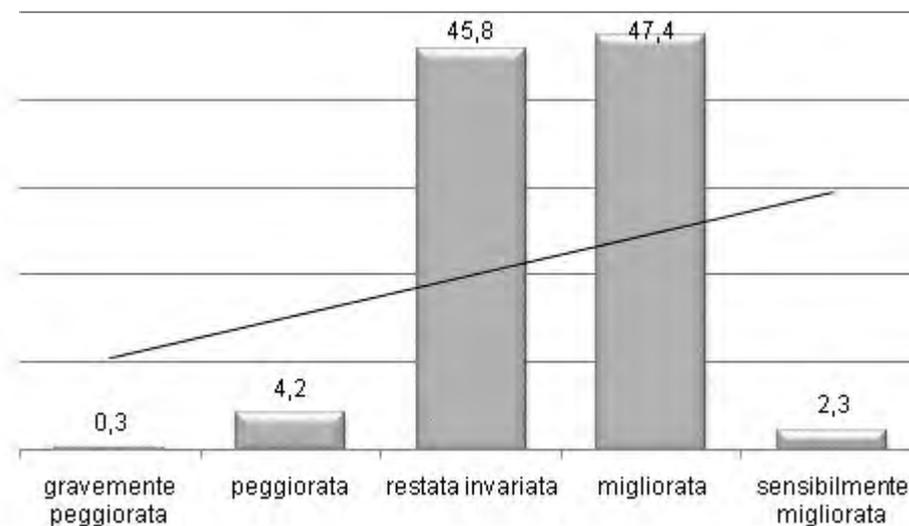
In secondo luogo, si è affrontato il problema dei crediti delle imprese verso la PA, ovvero la *questione dei ritardati pagamenti*, di cui si è tra l'altro molto dibattuto sulla stampa e sugli altri organi di informazione. L'obiettivo in questo caso è stato quello di stimare i costi di questa inefficienza per il sistema delle Micro e Piccole imprese (sia per effetto dell'entità dei crediti che dei tempi di riscossione) confrontandone l'impatto rispetto alle medie e alle grandi dimensioni aziendali. Il terzo focus ha riguardato invece l'analisi di alcune *best practise* in materia di relazioni territorio-impresa ed è stato condotto proponendo il racconto dell'esperienza di alcune amministrazioni o “reti istituzionali” virtuose che si sono distinte per capacità di dialogo con il sistema economico-produttivo e per un diverso approccio culturale ai fabbisogni del sistema economico produttivo.

Infine, l'ultima novità contenuta nel Rapporto 2010 è rappresentata dalla costruzione di una mappa della *competitività delle regioni*, che, a partire da quella elaborata lo scorso anno (di cui si può considerare uno sviluppo ed un affinamento) si fonda su una batteria di indicatori in grado di mettere in relazione la capacità delle istituzioni di dialogare con le imprese e il “grado” di ricettività e attrattività complessiva del territorio.

## E-Government

Nell'ultimo anno, anche sull'onda delle necessità di contenimento della spesa pubblica, l'attenzione delle istituzioni verso l'efficienza dei processi amministrativi è progressivamente aumentata e sono stati adottati una serie di interventi finalizzati all'introduzione delle nuove tecnologie nell'apparato pubblico, all'erogazione di servizi on line e allo sviluppo dell'e-Procurement. Questa spinta alla modernizzazione e alla semplificazione, avviata dall'UE con lo *Small Business Act*<sup>8</sup>, nel quale per la prima volta si riconosce il ruolo centrale delle PMI e si sostiene che le Piccole e Medie imprese devono essere destinatarie di interventi di sostegno specifici, è stata recepita in Italia, a livello nazionale, dal Piano "e-Gov 2012" del Ministro Brunetta e, a livello locale, dai Comuni e dalle Province che hanno sviluppato progetti finalizzati a rendere gli Enti più attrattivi per i cittadini e le imprese e a semplificare i processi burocratici tramite l'utilizzo delle tecnologie informatiche e telematiche.

Fig. 1 – La qualità dei servizi di e-Government (% sul totale dei rispondenti), anno 2010



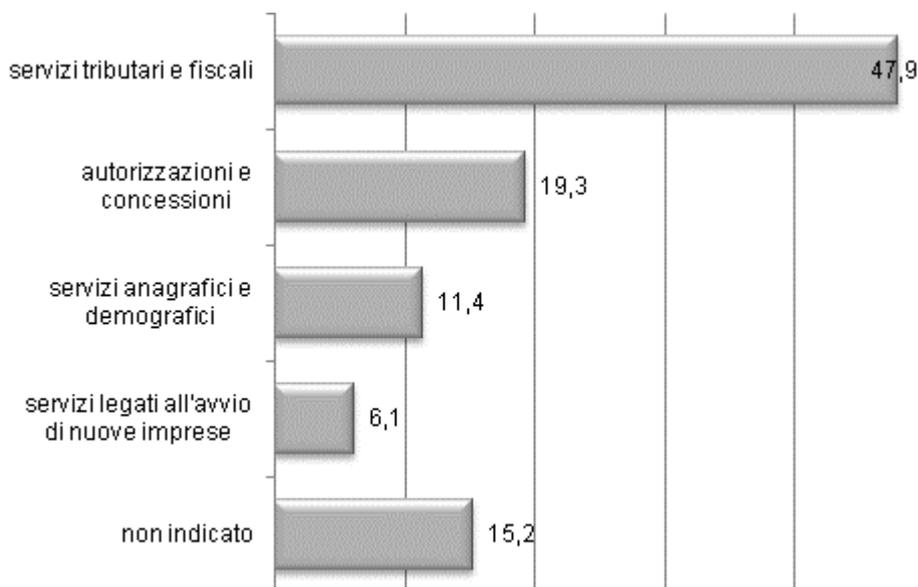
Su quest'ultimo aspetto vale la pena ricordare le novità previste dal Dlgs. n. 59/2010 di recepimento della direttiva n. 2006/123 (cd. "direttiva

<sup>8</sup> Commissione Europea (2007), "Small Business Act", 25 giugno 2008.

Bolkestein”), in base alla quale il punto esclusivo di contatto tra Pubblica Amministrazione e destinatari e prestatori di servizi deve essere collocato presso lo sportello unico, il quale renderà ben noto a tutti, con una elencazione precisa, ciò che “occorre” per localizzare un’attività produttiva o di servizi in un determinato territorio dell’Unione Europea.

Nel nuovo assetto definito dal Dlgs. n. 59/2010 un ruolo strategico è affidato al sistema camerale. Il legislatore ha infatti previsto che per i comuni che non abbiano istituito lo sportello, ovvero non l’abbiano attuato in maniera rispondente ai criteri di cui al D.L.112/08, l’esercizio delle relative funzioni venga delegato “ope legis” alle Camere di Commercio.

Fig. 2 – Importanza dei servizi di e-Government erogati con modalità on line (% sul totale dei rispondenti), anno 2010



Ed è un risultato importante che le Micro e Piccole imprese abbiano colto questi cambiamenti, se è vero che il 47% degli imprenditori contattati dall’indagine (al netto di un 9% di “non rispondenti”) ha dichiarato che la qualità dei servizi di e-Government è migliorata nell’ultimo anno.

Passando ad analizzare le diverse tipologie di servizi telematici messi a disposizione dai pubblici uffici, le indicazioni che vengono dalle imprese sono chiare e confermano l’importanza di utilizzare procedure on line per

gli adempimenti tributari e fiscali, seguiti da quelli inerenti alle autorizzazioni e le concessioni.

Ancora una volta l'indagine conferma però la disaffezione delle Micro e Piccole imprese italiane verso un sistema che non è mai riuscito a darsi un assetto "a misura di contribuente" e che resta di difficile gestione nonostante i tentativi di semplificazione operati negli ultimi anni. Questi, a detta degli esperti<sup>9</sup>, non hanno infatti mai dato i risultati attesi e si sono spesso anzi tradotti in ulteriori complicazioni.

### *La questione dei ritardati pagamenti della PA*

Il nodo del ritardo dei pagamenti e degli oneri diretti ed indiretti che ne derivano, è una questione particolarmente sentita dalle Micro e Piccole imprese e di particolare attualità in un momento in cui le aziende non possono permettersi di vedere ribaltate su se stesse le inefficienze della PA. Come tale esso rappresenta dunque anche un elemento cruciale della qualità del rapporto fra imprese e PA che attraverso la nostra indagine si intende misurare. Non a caso la neonata *R.E.T.E Imprese Italia*, la nuova organizzazione di rappresentanza dei piccoli imprenditori, ha inserito all'interno del pacchetto di richieste alle istituzioni non solo istanze relative al tema della semplificazione amministrativa e della riduzione degli oneri burocratici, ma anche a quello dei crediti verso la PA, che pesano come un macigno sui bilanci delle imprese, già messi a dura prova dalla crisi economica e dalla difficoltà di accesso al credito<sup>10</sup>.

Il tema è stato ripreso anche dall'ex Presidente dell'Autorità di vigilanza per i Contratti Pubblici, Luigi Giampaolino, che, nella sua consueta Relazione annuale al Parlamento, parla di un'ulteriore "quota finanziaria" che le Piccole imprese devono sostenere quando lavorano con la PA (che deriva dal gap tra la liquidazione dei costi gestionali e l'incasso del corrispettivo pattuito in sede di gara) e che spesso le costringe a restare escluse da questo

<sup>9</sup> Gianni Trovati, *L'economia sogna un fisco più semplice*, Il Sole 24 Ore, 18 gennaio 2010.

<sup>10</sup> Dario Di Vico (2010), *Piccoli. La pancia del Paese*, Marsilio. Cfr. anche Isidoro Trovato, *Aziende, I Piccoli si alleano: cinque cose da fare subito*, Corriere della Sera, 10 maggio 2010.

mercato, con conseguenze negative sulla concorrenza e sul regolare andamento del sistema dei contratti pubblici<sup>11</sup>.

Promo P.A. Fondazione ha voluto inserirsi quest'anno all'interno di questo dibattito tentando, attraverso le informazioni raccolte con l'indagine, una "stima" dell'entità di questi crediti ed una misurazione di massima degli oneri finanziari che ne derivano. Lo scopo di tale operazione è pervenire ad una grandezza che riassume quelle conseguenze sull'impresa dei ritardati pagamenti che possono a tutti gli effetti essere considerati, insieme ad altri costi nascosti o meno<sup>12</sup>, una componente del cosiddetto "onere da PA". Sulla base delle elaborazioni effettuate, l'ammontare del credito medio<sup>13</sup> per le aziende che lavorano con la PA (sia quelle che hanno dichiarato di avere crediti sia quelle che hanno dichiarato di non averne e che rappresentano quasi esattamente un terzo delle imprese intervistate) risulta pari a circa 28.000 euro l'anno, un valore che sale a circa 76.000 se si considerano solo le aziende che hanno dichiarato di aver maturato crediti.

Ciò corrisponde a stimare approssimativamente in 8,5 mld di euro l'anno l'ammontare complessivo di crediti verso la PA dell'intero sistema delle Micro e Piccole imprese che, se "spalmato" sull'intera popolazione obiettivo – ovvero su ciascuna impresa, indipendentemente dalla sua partecipazione o meno al mercato della PA – corrisponde ad un gravame di oltre 9.000 euro su ciascuna di esse.

Riferendosi sempre al totale delle imprese che operano con la PA, l'incidenza di tali crediti sul fatturato complessivo dell'azienda è piuttosto contenuto (2,5%), mentre molto più pesante è l'incidenza sul fatturato specifico del "cliente" PA, che è dell'11%.

Tornando all'importo dei crediti, essi hanno rilevanza soprattutto per le diseconomie che determinano. Ciò per dire che quello che più interessa non sono i crediti, che prima o poi saranno recuperati, quanto piuttosto gli oneri finanziari indiretti che ricadono sull'impresa per l'indisponibilità di tali

<sup>11</sup> AVCP, "Relazione Annuale 2009", Roma, Camera dei Deputati, 22 giugno 2010.

<sup>12</sup> Si possono considerare fra questi anche quelli derivanti dall'abbandono dei crediti incerti per sfiducia nei modi e tempi della giustizia, tematica di approfondimento affrontata nel Rapporto 2009 (Cfr. I. Pannocchia, "La soddisfazione delle Piccole e Micro imprese nei confronti della Pubblica Amministrazione – IV Rapporto nazionale", anno 2009, Milano 2009).

<sup>13</sup> Per "crediti" si intendono i pagamenti in ritardo rispetto agli accordi contrattuali presi con la PA. La domanda che è stata posta alle aziende è stata la seguente: "Nel corso dell'ultimo anno la sua azienda ha avuto occasione di accumulare crediti nei confronti della PA? Se sì, Vorrebbe indicarci l'ordine di grandezza di tali crediti?".

somme, ovvero quei costi che potremmo ascrivere alla “mancata liquidità”<sup>14</sup>. Tali costi, in base alla situazione specifica di ciascuna azienda, possono variare all’interno di un’ampia forbice che varia da un minimo dell’1% ad un massimo dell’8% del credito vantato. Un “tasso” annuo che deve essere evidentemente commisurato al periodo durante il quale tali crediti sono sofferti e che si può far corrispondere a quel *ritardo dei tempi di pagamento* che le aziende che hanno dichiarato crediti hanno segnalato in media in 155,4 giorni<sup>15</sup>. Si deve inoltre ricordare, per completare correttamente il quadro, che, ai termini di legge, qualora la PA committente esegua in ritardo i propri pagamenti, è tenuta, a seguito di specifica richiesta dell’impresa, a corrispondere un “interesse di mora” che si ferma al 2%<sup>16</sup>.

Se per mero esercizio, ovvero con la semplice finalità di produrre una grandezza che restituisca un valore di ampia massima della portata del problema – ben più raffinata dovendo essere una stima puntuale e scientificamente sostenibile che richiederebbe un’indagine ad hoc – applichiamo un tasso annuo del 5% per i suddetti 155 giorni, all’ammontare del credito individuato, ne risulta un *“costo da mancata liquidità” pari in totale a 180 milioni di euro per l’intero sistema Micro Piccole imprese*. Ciò corrisponde ad un “balzello” di 600€ in media all’anno per le aziende “fornitrici” della PA che potrebbe apparire a prima vista di non particolare peso se non tenessimo conto di almeno due altri fattori.

Il primo relativo al fatto che tale “costo nascosto” che le aziende devono sostenere per mantenersi all’interno del mercato della PA, si va ad aggiungere ad altri ulteriori costi quali quelli per la partecipazione alla gara (dal contributo all’Avcp, alla polizza fidejussoria, all’impiego di risorse interne e/o esterne per la predisposizione dell’offerta) o gli stessi derivanti da termini contrattuali di pagamento comunque lunghi anche se rispettati. Tutti costi che difficilmente o parzialmente – e tanto meno in periodi di crisi – le

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

<sup>15</sup> Il ritardo di 155,4 giorni deve essere considerato *in aggiunta* ai tempi standard definiti negli accordi contrattuali (in genere 60 o 90 giorni).

<sup>16</sup> Decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, che da attuazione all’articolo 26 della Legge Comunitaria 1 marzo 2002 n. 39, che delega il Governo ad attuare la direttiva dell’Unione europea 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.