

L'impatto delle criticità della Pubblica Amministrazione sulla competitività e la crescita delle micro, piccole e medie imprese

Realizzato da Conflavoro in collaborazione
con Luiss Business School





Indice dei contenuti

Premessa generale _____ p. 4

Gli Studi di Luiss Business School sul "Sistema Italia"

Introduzione alla ricerca _____ p. 6

Gli obiettivi di questo studio

Le domande di ricerca

Metodologia

Il perimetro della PA presa in considerazione

Sintesi storica

Executive summary _____ p. 15

1. I fattori di complessità _____ p. 23

1.1 Un quadro organico della complessità del sistema pubblico in Italia

1.2 Eccesso di normative e regolamentazione

1.3 Limiti di effettività delle norme

1.4 Frammentazione delle Autorità (regionalismo inefficace)

1.5 La valutazione "ex ante" ed "ex post" dell'impatto della norma

1.6 I limiti del capitale umano disponibile

1.7 La non completa digitalizzazione

2. L'impatto sull'impresa _____ p. 39

2.1 Uno schema dell'impatto dei fattori negativi della PA sull'impresa

2.2 L'impatto del peso della normativa (eccesso e complessità di normative e regolamenti)

2.2.1 Le determinanti del peso della normativa

2.2.2 La rappresentazione della "sostenibilità economica" dell'impresa in relazione al peso della normativa

2.2.3 La correlazione tra peso della normativa e sostenibilità economica dell'impresa



2.3 L'impatto dei limiti di effettività delle norme

2.3.1 Le determinanti e conseguenze fondamentali dei limiti di effettività delle norme sulle imprese

2.3.2 La correlazione tra limiti di effettività e svantaggio competitivo delle imprese virtuose

2.4 L'interdipendenza tra livello di effettività e peso della normativa

2.5 L'impatto dei fattori normativi sull'impresa virtuosa

2.6 Sintesi delle evidenze e conclusioni rilevanti

3. Le specifiche problematiche per le micro, piccole e medie imprese (MPMI) _____ p. 64

3.1 L'impatto del peso della normativa sulle (MPMI)

3.2 Le conseguenze della debole effettività della norma sulle MPMI virtuose

3.3 I limiti della PA come causa della non crescita della MPMI

4. La verifica empirica dell'impatto della PA sulla competitività della MPMI _____ p. 71

4.1 Le domande di ricerca nell'ambito del modello esplicativo dell'impatto della PA sulla MPMI

4.2 Una lettura d'insieme dei principali risultati dell'indagine empirica

4.3 La verifica empirica delle ipotesi del modello concettuale

4.3.1 La percezione del peso della normativa e il suo impatto sull'impresa

4.3.2 Il rilievo della bassa effettività della normativa

4.3.3 La valutazione della qualità del capitale umano e del livello di digitalizzazione

4.3.4 L'aggravio per le MPMI

4.3.5 Le misure prioritarie per le MPMI

5. Le direttrici di miglioramento della PA prioritarie per lo sviluppo della MPMI _____ p. 82

5.1 La riduzione dell'impatto del peso della normativa sulla sostenibilità economica della MPMI

5.1.1 Rafforzare le valutazioni "ex ante" e "ex post" della normativa in funzione dell'impatto economico

5.1.2 La riduzione del peso della normativa sulle MPMI

5.2 Il miglioramento del grado di effettività della normativa

5.3 Il rafforzamento dei controlli sull'iniziativa economica

5.4 Il rafforzamento del capitale umano nella PA e il completamento del processo di digitalizzazione



Premessa generale

Gli Studi di Luiss Business School sul “Sistema Italia”

Nel 2019, la Luiss Business School ha avviato un percorso di studi empirici denominato **“Ricerche economico-industriali sul sistema Italia”**. In questo percorso sono affrontate tematiche di interesse pubblico, a livello nazionale o locale, realizzate con il supporto di Istituzioni, parti sociali, grandi associazioni, importanti aziende pubbliche. Questi lavori approfondiscono in particolare gli aspetti industriali, strategici ed organizzativi delle questioni in oggetto, con l'intento di fornire evidenze utili alla comprensione della situazione nel nostro Paese, anche a confronto con quella negli altri principali Paesi nel mondo. Nella tabella seguente sono ricordati i maggiori progetti fino ad ora realizzati in questo percorso.

Anno	Titolo
2019	La competitività dell'industria elettrica italiana e le sue opportunità di internazionalizzazione.
2020	L'impatto economico dell'equitazione in Italia. La regolamentazione del settore “Telco” per un suo sviluppo equilibrato. Fiscalità e servizi locali nell'industria del Lazio
2021	Le opportunità di sviluppo delle Comunità energetiche e il miglioramento del loro profilo organizzativo. Gli investimenti in formazione nelle aziende italiane (progetto replicato anche nel 2022 – 23). L'economia circolare in Italia e una politica industriale per il suo sviluppo.
2022	I comportamenti degli utenti di servizi di gioco con vincita in denaro. Le pari opportunità nel comparto della Salute (imprese private e sistema pubblico). Le tendenze dell'industria dell'automobile in Italia e nei Paesi UE. Organizzazione e ruoli manageriali nella gestione sostenibile dell'impresa.



2023	Il ciclo integrato dei rifiuti in Italia: stato dell'arte del settore, criticità e fabbisogno di investimenti. Il settore del Gioco e la prevenzione del Gioco illegale. Prosecuzione dello studio su pari opportunità nel comparto Salute (imprese private e sistema pubblico). L'arrivo dell'offerta automobilistica cinese in Italia: conoscere per decidere. La gestione dello sviluppo turistico nella Regione Lazio e la creazione di una DMO regionale
2024	Rilevanza e potenzialità dei farmaci equivalenti in Italia. Strategie commerciali d'ingresso dell'automobile cinese in Italia. L'evoluzione digitale e tecnologica del prodotto "automobile". Il rilievo dell'inclusione dei rifugiati nelle grandi imprese e i profili organizzativi. L'impatto del phase out della Centrale di Torre Valdaliga Nord nell'economia del territorio. Il <i>silver housing</i> innovativo: condizioni per lo sviluppo dell'offerta e caratteristiche della domanda potenziale. L'impatto degli investimenti in capitale immateriale sullo sviluppo dei Paesi (<i>progetto proseguito nel 2025</i>)
2025	L'orientamento dei giovani nella scelta degli studi universitari. L'impatto sull'innovazione delle imprese pharma americane operanti in Italia (in corso). L'evoluzione del crowdfunding immobiliare. L'impatto dei problemi della PA sulla competitività delle micro, piccole e medie imprese (in corso).

Questi studi rispondono a "domande di ricerca" definite di concerto con i soggetti pubblici e privati che li hanno sostenuti e rilevanti per tutti gli stakeholders coinvolti. I dati e le evidenze, basati su robuste metodologie di indagine scientifica sono elaborati anche al fine di produrre proposte di policy, attuabili attraverso la collaborazione tra pubblico e privato.

È ampiamente noto che la qualità della Pubblica Amministrazione (PA) di un Paese incide in modo significativo sulla sua competitività in termini sia di crescita di un robusto sistema produttivo, sia di generazione di valore. Questo studio dedicato all'impatto della PA sulle micro, piccole e medie imprese si inserisce, dunque, a pieno titolo nel filone di ricerche sul "Sistema Italia", qui presentato.



Introduzione alla ricerca

Lo “stato dell’arte” nella valutazione della qualità della Pubblica Amministrazione italiana.

Alla fine del 2024, sulla base della classificazione Istat, le “Unità istituzionali” che rientrano nel comparto delle Amministrazioni pubbliche (PA, Settore S.13) sono circa diecimila¹. Diverse rilevazioni empiriche hanno evidenziato come la percezione generale della qualità della PA (considerata nel suo insieme) in Italia sia molto modesta e comunque ben inferiore a quella degli altri principali Paesi in Europa e al di fuori. Nel recentissimo rapporto OCSE sull’economia italiana², si osserva che, per quanto concerne la “Government Effectiveness Estimate”, riferita al 2022 (Fig. 1), l’Italia raggiunge un valore inferiore a tre (in una scala da 0 a 5), largamente al di sotto della media dei Paesi OCSE, pari a circa 3,5 e ancora più lontana dai valori dei principali Paesi europei comparabili come Francia, Gran Bretagna, Germania. I principali fattori di svantaggio sono la complessità e ridondanza delle procedure amministrative, l’eccesso di regolamentazione normativa, l’incertezza giuridica, e l’ancora parziale (e comunque inferiore rispetto agli altri principali Paesi) utilizzo di tecnologie digitali nell’erogazione dei servizi sia alle imprese, sia al cittadino. .

1 L’elenco è pubblicato nella G.U. Serie Generale n. 229 del 30 settembre 2024 e comprende: entità pubbliche che in forza di una legge esercitano un potere giuridico su altre unità nel territorio economico e gestiscono e finanziano un insieme di attività, principalmente consistenti nel fornire alla collettività beni e servizi non destinabili alla vendita; b) società o quasi- società controllate da un’Amministrazione pubblica, a condizione che la loro produzione consista prevalentemente in beni e servizi non destinabili alla vendita, ovvero che i proventi derivanti da vendite o entrate ad esse assimilabili non riescano a coprire almeno la metà dei costi di esercizio; c) istituzioni senza scopo di lucro riconosciute come entità giuridiche indipendenti che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita e che sono controllate da Amministrazioni pubbliche; d) fondi pensione autonomi per i quali la contribuzione è obbligatoria e la fissazione e approvazione dei contributi e delle prestazioni sono gestite da Amministrazioni pubbliche. È necessario sottolineare, tuttavia, come numerosi enti non rientrino nella classificazione ora proposta, ma gravitino ugualmente attorno al comparto delle Pubbliche Amministrazioni.

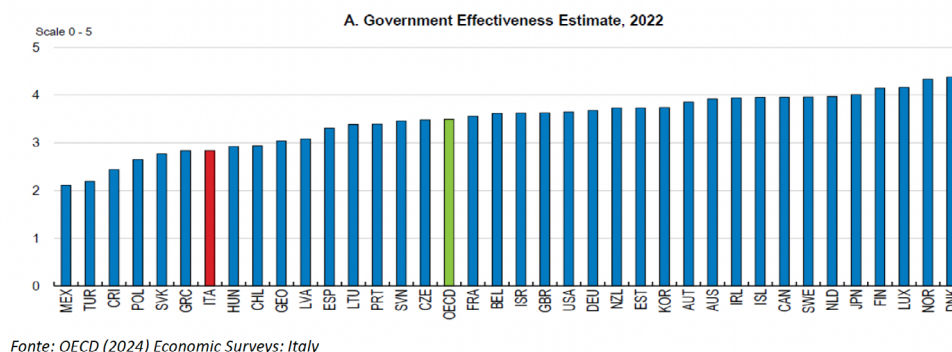
Le prime analisi organiche dei dati appena riportati sono state condotte nel corso degli anni dalla dottrina. In particolare, si richiamano gli studi condotti da S. Cassese, condensati ne Il sistema amministrativo italiano (1983), edito da Il Mulino, e l’omonimo volume di L. Torchia (2009), con stesso editore, i quali propongono un’accurata analisi delle tendenze di cambiamento del sistema amministrativo italiano.

2 OECD (2024), OECD Economic Surveys: Italy 2024, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/78add673-en>



Le evidenze fornite nel Global Competitiveness Report³ del World Economic Forum, confermano come la PA rappresenti un punto debole del nostro Paese. L'Italia si colloca complessivamente al trentunesimo posto, ma risulta al cinquantaseiesimo per quanto riguarda l'assetto istituzionale e addirittura al cento-trentaseiesimo per quanto concerne il peso della burocrazia.

Fig.1 La stima della "Government Effectiveness" nei Paesi OCSE



Vanno considerati quattro aspetti che in un certo modo mitigano la negatività della situazione descritta. In primo luogo, la PA subisce un diffuso stereotipo negativo che, pur derivando da fattori oggettivi, va in alcuni casi oltre la realtà. Un esempio significativo concerne la percezione che il numero di dipendenti pubblici è molto elevato e del tutto ridondante rispetto alle effettive necessità. Nella realtà, in questi anni, in gran parte delle Amministrazioni pubbliche si è avuta una contrazione del personale. Pur rimanendo un numero molto elevato in valore assoluto⁴, in Italia la percentuale di impiegati pubblici rispetto al totale della popolazione è molto inferiore sia alla media OCSE, sia a quella dei "virtuosi" Paesi scandinavi o di Francia, Germania, Gran Bretagna, Stati Uniti (fig.2). Il numero di dipendenti pubblici nel nostro paese è poi la conseguenza del contenimento della spesa destinata negli ultimi venti anni al personale pubblico, così come del c.d. blocco del turn-over, ovverossia della politica di nuove assunzioni per sostituire i dipendenti cessati dal servizio. Invero, se nel 2001 si contavano complessivamente circa 3,5 milioni di dipendenti pubblici, con una media di 61,5 dipendenti pubblici ogni mille abitanti, nel 2020 il loro numero si è ridotto a 3,2 milioni, con in media 54,4 dipendenti ogni mille abitanti e che rappresentano il 5,5% dei residenti nel nostro paese⁵. Diversamente, sempre nel 2020, in Francia vi erano circa 5,7 milioni di dipendenti pubblici, l'8,3% dei residenti, in Germania vi erano quasi 5 milioni di dipendenti pubblici che costituivano il 6% dei residenti e nella Gran Bretagna vi erano 5,3 milioni di dipendenti pubblici, i quali equivalevano all'8% dei residenti.

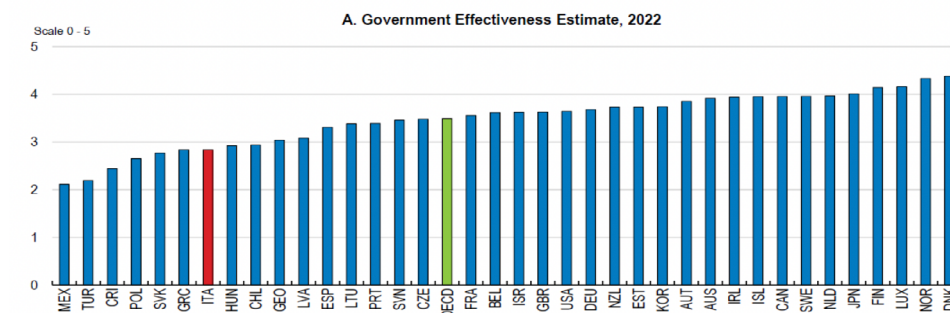
³ Il rapporto stima la competitività di 140 Paesi nel mondo, sulla base della misurazione di un ampio numero di variabili raggruppate in dodici pillars, riferiti ad altrettanti fattori di competitività. Si veda: <https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking/>

⁴ si veda: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc_rem_nr/default/bar?lang=en

⁵ I dati sono attinti dal report "Lavoro pubblico 2022" predisposto dal FPA Data Insight. Centro studi sull'innovazione nella p.a. e consultabile da: https://i2.res.24o.it/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/QUOTIDIANI_VERTICALI/Online/Oggetti_Embedded/Documenti/2022/06/15/concorsi.pdf



Fig.1 La stima della "Government Effectiveness" nei Paesi OCSE



Fonte: OECD (2024) *Economic Surveys: Italy*

In secondo luogo, è indubbio che da almeno una decina di anni è in atto un processo di miglioramento della PA che pur con forti differenziazioni da caso a caso, ha portato a risultati concreti. Un esempio virtuoso è la fatturazione digitale e pago PA che a pochi anni dall'introduzione coinvolgono oggi circa tre quarti degli Enti pubblici del Paese. La percezione di questi progressi è generalmente inferiore alla realtà, sia per il persistere degli stereotipi negativi di cui si è detto, ma anche perché in molti casi non ancora sufficienti a raggiungere livelli pienamente soddisfacenti per gli utenti.

Una terza fondamentale caratteristica della PA è la forte differenziazione della sua efficienza a livello sia territoriale, sia di tipologia di Amministrazione. Con poche eccezioni, la situazione è nettamente avanzata nelle regioni settentrionali e in molte aree del Centro. I ritardi maggiori si osservano invece nel Meridione. La situazione risulta ancora più eterogenea per quanto concerne le tipologie di Amministrazioni: differenze molto rilevanti si osservano anche all'interno di una stessa categoria di Amministrazione; casi evidenti in tal senso sono le Aziende ospedaliere, le Università pubbliche o anche gli Enti locali.

L'inefficienza delle Amministrazioni locali, specie di quelle comunali, è di particolare rilievo per due ragioni. Da un lato, perché i Comuni sono le principali Amministrazioni con cui si interfacciano le imprese italiane. Invero, in virtù del principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118 della Costituzione italiana, le funzioni amministrative sono attribuite in via principale ai Comuni, in quanto costituiscono l'organo di governo più prossimo alla cittadinanza. Questi, difatti, sono gli enti competenti in via principale ad esercitare i controlli e a rilasciare le autorizzazioni nelle principali materie di interesse per il settore produttivo nazionale, quali l'edilizia, il commercio, la produzione di energia da fonti rinnovabili e le comunicazioni elettroniche; in particolare, l'installazione delle infrastrutture per impianti radioelettrici. Dall'altro, perché le Amministrazioni comunali hanno visto diminuire più di altre il numero di dipendenti a propria disposizione. In tal senso, va ricordato che in meno di quindici anni il numero di dipendenti comunali si è ridotto di più di un quarto, passando dai 479.233 dipendenti comunali del 2007, con una media di otto dipendenti ogni mille abitanti, a soli 348.036 dipendenti nel 2020, con nemmeno sei dipendenti ogni mille abitanti⁶. Infine, occorre considerare il pesantissimo vincolo causato dal doppio grave squilibrio della finanza pubblica: sul piano del debito, che nel 2025 è atteso superare la soglia dei tremila miliardi di Euro e sul piano della allocazione della spesa, caratterizzata solo per il 15% da spese in conto capitale e per circa il 51% da spese per pensioni, assistenza e sanità. Quest'ultimo dato evidenzia come le risorse che fluiscono alle Amministrazioni pubbliche - esclusa la sanità - siano proporzionalmente molto limitate. Gli enti locali hanno subito in modo particolarmente accentuato gli effetti dei tagli di risorse finanziarie.

L'ampia letteratura scientifica e la reportistica che in questi anni hanno descritto nella prospettiva aggregata le problematiche della PA nel nostro Paese hanno chiaramente identificato le problematiche di fondo che la penalizzano, riflettendosi in uno svantaggio competitivo per le imprese e in una causa di disvalore per i cittadini.



Gli obiettivi di questo studio

Queste evidenze di livello generale sono certamente utili ma altrettanto non sufficienti da un punto di vista pratico; oltre a non cogliere adeguatamente i fattori evolutivi e di differenziazione, non considerano le reali implicazioni sul comportamento degli interlocutori coinvolti (cittadini, imprese, altre organizzazioni). La semplice descrizione dei limiti della PA serve tutto sommato a poco se non si comprende in quale misura, in quale modo e su quali soggetti tali limiti impattano e come i soggetti sui quali impattano reagiscono. È sulla base della comprensione di questi aspetti e non della mera descrizione delle problematiche, che si possono individuare le priorità su cui occorre intervenire ed elaborare misure migliorative realmente efficaci, anche in funzione delle risorse disponibili.

Questo studio approfondisce come le micro, le piccole e le medie aziende⁷ italiane percepiscono l'impatto che la PA ha sulla loro competitività e capacità di sviluppo; non si limita, quindi, alla mera descrizione delle possibili problematiche della PA; piuttosto, focalizza l'attenzione sul modo in cui tale impatto si manifesta e sulle concrete implicazioni di medio termine che esso determina, e si sforza di cogliere le specificità in relazione ai diversi contesti territoriali, dimensioni dell'impresa e settore principale di appartenenza.

Da diversi anni, manca un'indagine empirica che dia un'evidenza organica di come le imprese non grandi ritengono che la PA agisca sui numerosi fronti rilevanti per la loro attività imprenditoriale. La necessità di uno studio aggiornato è oggi molto rilevante in considerazione, in primo luogo, del fatto che i radicali cambiamenti in atto nella società e nei contesti di business, per un verso, enfatizzano gli effetti dell'azione pubblica sulla competitività delle imprese; per l'altro, rendono tale azione inevitabilmente più complessa da gestire. In secondo luogo, in questi ultimissimi anni, è indubbia l'innovazione normativa finalizzata proprio a migliorare l'efficienza ed efficacia della PA in generale e anche specificatamente verso le imprese. Del resto, è sempre più consistente la differenziazione delle situazioni, in particolare per quanto concerne le Amministrazioni locali, con casi virtuosi che si distinguono nettamente dalla mediana delle altre realtà dello stesso tipo.

⁶ I dati qui citati sono presi dal rapporto "Personale comunale e formazione: Competenze e scenari", III ed., 2022, predisposto dall'IFEL. Fondazione ANCI e consultabile al seguente sito: https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/download/5634_eb5dbbb72ffea914b57de8d504fe43a7

⁷ Di qui in avanti, per comodità di linguaggio le chiameremo anche imprese "non grandi" o imprese "di dimensione minore".



Le domande di ricerca

In relazione a detti obiettivi, lo studio intende fornire un framework concettuale corroborato da una robusta evidenza empirica per rispondere alle seguenti cinque domande di ricerca:

1. Quali limiti della PA incidono maggiormente e su quali finalità strategiche delle imprese di dimensione minore;
2. Come le imprese di dimensione minore reagiscono alle problematiche generate dalla PA;
3. Quale evoluzione le imprese di dimensione minore percepiscono nella qualità dell'azione della PA in campo economico-produttivo;
4. Quali aspetti positivi le imprese di dimensione minore riscontrano nell'azione della PA;
5. Quali misure sono considerate prioritarie per un migliore impatto della PA sulle imprese di dimensione minore e il ruolo atteso dalle Associazioni di categoria in tale prospettiva.

Relativamente a ciascuna delle menzionate questioni, la ricerca evidenzia anche le eventuali differenze significative legate all'area geografica e al settore prevalente in cui l'impresa opera e alla sua dimensione. La notevole segmentazione dell'analisi in funzione di ben tre variabili (territorio, settore, dimensione) permette di evidenziare in quale misura le problematiche della PA per il sistema delle imprese non grandi hanno tenore tendenzialmente generale e omogeneo o, al contrario, assumono contenuti e rilevanza molto diversa nei vari sottoinsiemi in cui tale sistema imprenditoriale si articola.

Metodologia

Lo studio è articolato in tre parti: la prima elabora una struttura logico-concettuale entro cui i quesiti di ricerca posti sopra sono esauditi; da questa struttura sono derivate una serie di ipotesi di ricerca che, nella seconda parte del lavoro, sono verificate attraverso un'indagine campionaria; tale indagine è condotta su un campione statisticamente significativo di aziende non grandi, segmentato appunto per area geografica e settore di appartenenza dell'azienda, nonché dimensione specifica (micro, piccola e media). Sulla base delle evidenze empiriche ottenute, nella terza parte finale sono posti in evidenza gli aspetti della struttura logico-concettuale elaborata all'inizio che risultano più consistenti; inoltre, le implicazioni rilevanti, da un lato, per l'impresa nella gestione delle sue relazioni con la PA; dall'altro, per l'evoluzione fisiologica di quest'ultima.



Il perimetro della PA presa in considerazione

Nello studio, consideriamo la Pubblica Amministrazione (così definita in senso atecnico), come l'insieme di soggetti che, a livello nazionale, regionale e locale hanno competenza su: i) elaborazione, attuazione ed esecuzione di leggi e regolamenti; ii) svolgimento di attività amministrativa generale, anche di programmazione e pianificazione e gestione delle diverse attività attribuite al soggetto pubblico; iii) svolgimento di ispezioni e controlli "ex ante" ed "ex post" (previste da norme e regolamenti sulle attività d'impresa); iv) esperimento di procedure amministrative di autorizzazione e di concessione; v) procedure sanzionatorie ed altri procedimenti limitativi della sfera giuridica soggettiva privata. Si intende che di tali attività sono considerate quelle specificatamente rilevanti per l'attività d'impresa. L'attenzione è quindi focalizzata sulle funzioni normative, regolatorie, amministrative e di controllo, piuttosto che su quelle di indirizzo politico generale (anche in materia economico-produttiva).

Si sottolinea, inoltre che sono esclusi dal perimetro della PA oggetto di questa analisi, gli attori pubblici che svolgono a vario titolo attività economiche, eventualmente anche in concorrenza con soggetti privati e quelli che agiscono come committenti di beni e servizi (stazioni appaltanti).

Sintesi storica

L'inefficienza degli apparati amministrativi costituisce un nodo ancora irrisolto e che ha accompagnato il nostro paese durante tutta la sua storia, sin dall'epoca monarchica e, a rigore, già prima che il nostro Risorgimento portasse in dono l'unificazione nazionale. Del resto, prima ancora che Napoleone III e Garibaldi ricongiungessero per noi la Lombardia e il Meridione, il riordino delle Amministrazioni rientrava tra le prime e principali preoccupazioni di Cavour, il quale si adoperò per l'adozione della legge 23 marzo 1853 n. 1483, sull'organizzazione dell'Amministrazione centrale dello Stato sabaudo. Inoltre, in una relazione del 1866 il Cavalier Binda, Capo di divisione per l'allora Ministro dell'interno Ricasoli, lamentava le stesse criticità che ancora oggi inficiano la qualità e i tempi dell'azione amministrativa. Si stigmatizzava, in particolare, l'eccessivo numero di Amministrazioni da coinvolgere e di procedure da espletare per il semplice acquisto di sedie presso il Regio Teatro San Carlo di Napoli. Trent'anni dopo, un altro gigante della politica italiana, Giolitti, per vincere la competizione elettorale, poneva la complicazione e la lentezza delle Amministrazioni al centro del suo noto discorso agli elettori di Dronero tenutosi nel 1899. Per quanto riguarda i protagonisti della storia del diritto amministrativo, meno conosciuti dal grande pubblico, è possibile ricordare anche le diverse commissioni periodicamente istituite per riformare le nostre Amministrazioni e la loro azione, come la Commissione Schanzer del 1919 e le Commissioni Forti del 1944 e del 1946.

Durante la Repubblica e, in particolare, nel 1979 che le disfunzioni del nostro sistema amministrativo vengono organicamente esaminate nel celebre "Rapporto sui principali problemi della Amministrazione centrale" predisposto da Massimo Severo Giannini in qualità di Ministro della funzione pubblica. Il rapporto mette in luce molte delle criticità che ancora affliggono le nostre Amministrazioni e propone altresì le stesse soluzioni che anche oggi vengono suggerite nella letteratura scientifica e nei rapporti delle istituzioni per migliorare l'azione degli apparati burocratici. Basti pensare, giusto per fare qualche esempio, ai richiami sulla necessità di soffermarsi non solo sulla legittimità dell'operato delle Amministrazioni, ma anche sulla loro produttività e sui risultati conseguiti in ossequio ai principi di efficienza, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa. O, ancora, alla denuncia della scarsa qualità dei prodotti offerti dalle Amministrazioni e delle lungaggini del loro operato, con tempi tecnici in media tre volte superiori a quelli fatti registrare all'epoca dal settore privato.



Nondimeno, è soltanto negli anni Novanta che il nostro paese riesce a dare avvio a quella stagione di riforme lungamente attesa. Ciò è reso possibile dal mutamento dello scenario politico, istituzionale, internazionale e culturale dell'epoca. Si pensi al passaggio al sistema elettorale maggioritario, alla formazione dei primi governi tecnici, alle sempre maggiore influenza esercitata dalle istituzioni europee sugli Stati membri o, ancora, al trionfo del liberismo thatcheriano e reaganiano e al conseguente crollo dell'Unione Sovietica. In questo rinnovato quadro, l'opinione pubblica e il mondo imprenditoriale richiedono con forza l'arretramento dei pubblici poteri dall'economia e dalla società o, almeno, una loro maggiore efficienza. E, in risposta a tali domande, sono tre le parole d'ordine del riformismo di quegli anni: deregolamentare, liberalizzare e semplificare.

La deregolamentazione o deregulation porta alla soppressione di intere discipline, non più ritenute necessarie per la tutela degli interessi pubblici, in modo da lasciare il campo al mercato e all'economia privata. Di pari passo con la deregolamentazione si muovono le politiche di liberalizzazione economica e amministrativa. La liberalizzazione economica apre alla concorrenza privata tutti quei mercati in passato affidati in via esclusiva a monopolisti pubblici, che, a loro volta, vengono privatizzati. La liberalizzazione amministrativa, invece, rimuove i vincoli e le autorizzazioni in precedenza richiesti dal legislatore per l'avvio delle attività di impresa, eliminando così quei regimi amministrativi che soffocavano l'iniziativa economica privata. La semplificazione, infine, mira a rafforzare l'efficienza dei pubblici poteri in tutti quegli ambiti in cui non si sono ritirati a seguito delle politiche di deregolamentazione, liberalizzazione e privatizzazione. La semplificazione è, forse, il cuore delle riforme degli anni Novanta e assume, a sua volta, tre distinte declinazioni: normativa, organizzativa e amministrativa o procedimentale. La semplificazione normativa interviene sulla complicazione e sulla stratificazione delle leggi, ponendo un rimedio alle numerose patologie che viziano i processi legislativi. L'obiettivo è, quindi, quello di rafforzare i margini di certezza del diritto, nonché la conoscibilità e la comprensione delle leggi, agevolando i compiti sia delle pubbliche Amministrazioni chiamate ad applicarle, sia delle imprese tenute ad osservarle. La semplificazione organizzativa rimuove tutte quelle duplicazioni di funzioni amministrative e di enti pubblici che rallentano inutilmente l'azione dei pubblici poteri e comportano delle spese improduttive. La semplificazione amministrativa ha come scopo ultimo la riduzione del fattore tempo, tentando di accelerare i tempi dell'azione delle pubbliche Amministrazioni per rispondere alle sempre maggiori esigenze di speditezza del mercato privato. A tal fine, difatti, la semplificazione riduce i termini di controllo e per il rilascio delle autorizzazioni necessarie per l'avvio delle attività economiche; inoltre, consente il loro svolgimento anche a fronte di un'inerzia delle pubbliche Amministrazioni, affrancando così le imprese dai loro ritardi. Si pensi, a questo proposito, all'introduzione e alla successiva estensione dell'ambito di applicazione di istituti come quelli della Segnalazione certificata di inizio attività (Scia) e del silenzio-assenso.

Il legislatore, dunque, per rafforzare la competitività del nostro paese, cerca di predisporre dei mercati attrattivi per i capitali privati, anche stranieri, e di dotarsi di Amministrazioni in grado di promuovere o, quantomeno, di non ostacolare l'attività di impresa. Le riforme così sintetizzate sono state organicamente promosse durante tutti gli anni Novanta. Il punto di avvio può essere rinvenuto nell'adozione della legge generale sul procedimento amministrativo, la l. 7 agosto 1990, n. 241, che sin dalla sua entrata in vigore dedica un apposito capo alla semplificazione amministrativa. Similmente, possono ricordarsi anche i censimenti promossi nel 1992 e nel 1993 da Sabino Cassese per una ricognizione dei tempi e delle condizioni delle pubbliche Amministrazioni, i cui risultati hanno poi guidato gli interventi del legislatore negli anni successivi. In aggiunta, meritano almeno una menzione la legge 24 dicembre 1993, n. 537, di correttivi di finanza pubblica e la prima legge Bassanini del 1997, ossia la l. 15 marzo 1997, n. 59. La prima ha delegato il Governo a delegificare la disciplina di oltre cento procedimenti amministrativi, richiedendo altresì di ridurre i loro termini di conclusione e le loro fasi, così come il numero delle Amministrazioni coinvolte.



La seconda ha tentato di assicurare una certa continuità e ordine alle politiche di semplificazione, introducendo il modello delle leggi annuali di semplificazione che, tuttavia, fu abbandonato soltanto pochi anni dopo.

Invero, per diverse ragioni, il processo di riforme sin qui descritto si è sostanzialmente arrestato con l'avvento del nuovo millennio; tant'è che in letteratura vi è chi ha parlato della "grande bonaccia degli anni Duemila". Con l'avvento del secolo corrente si è, al più, assistito a sporadici interventi sul sistema amministrativo e normativo, saltuariamente promossi al di fuori di un organico quadro di riforme; basti pensare, giusto per fare un esempio, alle misure "taglia organi" e "taglia enti" adottate principalmente tra il 2001 e il 2012. Ciononostante, anche in questi decenni sono state varate delle importanti riforme del sistema amministrativo, si pensi alla riforma Brunetta del 2009, disposta dal d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, e alla riforma Madia del biennio 2015-2016, costituita dalla legge di delega 7 agosto 2015, n. 124, e dai relativi decreti attuativi. La prima, nel tentativo di esportare nel settore pubblico il più efficiente modello gestionale dell'imprenditoria, ha introdotto diverse soluzioni tipiche del management privato per ottimizzare la produttività delle Amministrazioni, come la previsione del ciclo della performance. La seconda ha rappresentato un'importante operazione di manutenzione straordinaria del sistema amministrativo; ad esempio, rafforzando ulteriormente gli istituti di semplificazione amministrativa già introdotti negli anni precedenti e riprendendo le precedenti politiche di semplificazione normativa, mediante l'adozione di diversi testi unici.

Negli ultimi trent'anni, dunque, molto è stato fatto per rafforzare l'efficienza dell'operato dei pubblici poteri, anche se molto resta da fare. Per di più, non sono mancate delle problematiche che hanno ostacolato l'effettiva attuazione delle riforme promosse. In particolare, il contenimento della spesa pubblica dei decenni precedenti ha privato le Amministrazioni del personale necessario per soddisfare i sempre più esigenti parametri di efficienza imposti loro dal legislatore. Inoltre, gli istituti di semplificazione amministrativa, volti a ridurre i tempi dei controlli pubblici e, dunque, a favorire l'iniziativa economica, sono stati spesso introdotti mediante una complicazione della normativa di riferimento, finendo così per ostacolare, anziché agevolare, l'operato di Amministrazioni e imprese.

Nella consapevolezza di ciò, si è nuovamente imposta al centro del dibattito pubblico e istituzionale di questi ultimi anni l'esigenza di una riforma complessiva delle nostre Amministrazioni, proseguendo e accelerando nel percorso già intrapreso in passato. Ciò è avvenuto in concomitanza con il ritorno a un maggior protagonismo dello Stato per far fronte all'emergenza sociale e sanitaria conseguente alla pandemia del Covid-19, nonché per spendere le ingenti risorse europee messe a disposizione dal Next Generation Eu mediante il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr).

Le pubbliche Amministrazioni e la semplificazione della loro azione rappresentano, difatti, il cuore delle riforme delineate nel Pnrr e che, nella sua formulazione originaria, distingueva tra riforme orizzontali, abilitanti e settoriali. Le riforme orizzontali hanno ad oggetto la pubblica Amministrazione e gli apparati giudiziari allo scopo, principalmente, di ridurre i tempi della loro azione e digitalizzarne il modus operandi. Le riforme orizzontali mirano così a una rinnovazione profonda del nostro ordinamento, anche al fine di dare avvio a un nuovo ciclo economico e consentire la tempestiva attuazione entro il 2026 delle numerose linee di investimento delineate nel Piano.



La semplificazione e razionalizzazione della normativa e la promozione della concorrenza, specie mediante il ricorso alle politiche di liberalizzazione, costituiscono le riforme abilitanti. Tali riforme sono così definite in quanto la loro realizzazione dovrebbe agevolare la tempestiva realizzazione del Pnrr, rimuovendo tutti quegli ostacoli burocratici che ancora rallentano l'iniziativa economica privata, così come l'erogazione dei servizi in favore della cittadinanza. Infine, pressoché tutte le riforme settoriali, ossia quelle che interessano i singoli settori presi in considerazione in ciascuna Missione del Piano, prevedono anche la semplificazione di procedimenti amministrativi o delle relative discipline di settore.

Alla luce di tutto quanto sin qui sintetizzato si può affermare che da tempo le istituzioni cercano di rafforzare l'efficienza delle Amministrazioni allo scopo di sostenere l'iniziativa delle imprese e, tramite essa, la crescita economica del paese. Tuttavia, le imprese ancora oggi incontrano gli stessi ostacoli che rallentavano già in passato la loro iniziativa. Basti ricordare che in un'indagine condotta nel 1997 dal Centro studi di Confindustria le imprese intervistate a campione lamentavano l'incertezza e l'instabilità della normativa, l'elevato numero di documenti necessari per avviare un'attività, così come l'eccessiva complicazione e durata dei procedimenti amministrativi. Trattasi, pressoché, delle medesime risposte che, a quasi vent'anni di distanza, hanno fornito anche le piccole e medie imprese all'interviste svolte dal Format Research e oggetto qui di commento nei successivi paragrafi.

Da qui, l'interesse di questo documento per un'analisi delle disfunzioni del sistema amministrativo e dei loro riflessi sulle attività economiche, nella convinzione che le pubbliche Amministrazioni possano e debbano divenire un alleato, anziché un ostacolo, delle imprese private, ivi comprese quelle di minori dimensioni.



Executive summary

1. L'impatto del "peso della normativa"

- L'insieme abnorme di leggi e normative rende le procedure pubbliche, e in particolare quelle rilevanti per le aziende "svantaggiose, onerose, complesse, lente, ed incerte"; ciascuna di queste caratteristiche ha uno specifico impatto negativo sulle determinanti il risultato economico dell'impresa e la sua capacità di crescita sostenibile.
- Si dimostra che il rilievo del peso della normativa è relativo alla robustezza delle condizioni economiche dell'impresa che le permettono di assorbirne i costi diretti e indiretti, con un effetto limitato sui margini.
- In altri termini, un determinato peso della normativa ha un rilievo molto più grave sulla sostenibilità economica delle imprese meno forti e quindi con margini e capacità finanziaria minori.

2. L'impatto dei limiti di effettività della normativa

- I limiti di "effettività della normativa" (EdN) determinano una grave distorsione competitiva a svantaggio delle imprese che si allineano alle prescrizioni, rendendo per queste l'adeguamento alle normative implicitamente più costoso.
- Le imprese "virtuose, infatti, sostengono i costi diretti e indiretti che non gravano su quelle che scelgono di avere un minor grado di compliance, confidando appunto sull'inadeguato funzionamento dei meccanismi di "enforcement" delle normative.
- La debolezza della EdN riduce fortemente il rischio della "non compliance" per tre ragioni fondamentali: i) scarsa capacità di enforcement; ii) limite (anche solo di fatto) delle sanzioni concretamente applicate; iii) tempi dilatati nella effettiva applicazione delle sanzioni.
- La debole EdN in un certo contesto geografico enfatizza l'aumento dei rischi di business che si è visto già essere conseguenza dell'eccesso di stock di normative e regolamentazioni.
- I più elevati rischi di business sono causati dalla più debole garanzia del rispetto dei propri diritti nei rapporti contrattuali⁸ ed economici in generale⁸ con altri soggetti; va, inoltre considerato il rischio anche per l'impresa virtuosa di adottare più o meno consapevolmente comportamenti solo in parte allineati alle normative.

⁸ La problematica è particolarmente rilevante anche sul fronte del rispetto dei diritti di proprietà e soprattutto nei settori ad alta intensità tecnologica, di quelli relativi alla proprietà intellettuale. In particolari contesti, va considerato anche l'ambito dei diritti individuali.



3. Le specifiche problematiche per le imprese di dimensione minore

▪ Le imprese di dimensione minore (I)M sono meno in grado di far fronte alle problematiche della PA evidenziate, per le seguenti evidenze:

- Salvo eccezioni, le IM non hanno un capitale umano specializzato per garantire l'allineamento di tutte le aree aziendali alle normative di competenza. Inserire nell'organizzazione figure di questo genere rappresenta un aggravio di costo significativo.
- Le IM sostengono dei costi di consulenza che possono risultare elevati, in assoluto e comunque, in proporzione alla dimensione del volume d'affari dell'azienda, dei suoi costi e del margine economico.
- Nelle situazioni che necessitano di un supporto consulenziale molto specialistico; oltre all'elevata onerosità, l'IM può avere difficoltà ad acquisirlo e ad avvantaggiarsene in modo adeguato.
- La minore disponibilità di risorse umane specializzate e l'assenza di potere extraeconomico implica una minore capacità dell'IM di far valere il proprio punto di vista (o i propri diritti) nelle interlocuzioni con PA.
- I costi diretti e indiretti conseguenti a molte normative sono in genere solo in parte (in alcuni casi, affatto) proporzionali alla dimensione aziendale. Di conseguenza, incidono sul conto economico in maniera tanto più forte, quanto più contenuto è il volume d'affari dell'azienda.
- Molte normative che vincolano l'attività produttiva o che richiedono adeguamenti di varia natura sono tarate su organizzazioni di grande dimensione, che sono effettivamente nelle condizioni di attuare ciò che viene richiesto, e di assorbirne i costi. In molte situazioni, la loro applicazione "tel quel" ad aziende di dimensione minore crea uno svantaggio per queste molto evidente.



- Questa distorsione è acuita nel caso di cambiamenti normativi o regolatori che modificano in maniera strutturale il mercato o il contesto competitivo in cui l'impresa opera, imponendo un cambiamento significativo del modello di business, organizzativo o produttivo dell'azienda;
- è evidente che per l'IM l'adeguamento alla nuova situazione è difficoltoso e molto superiore rispetto alle grandi imprese, soprattutto quando richiede investimenti di una certa consistenza

Questo svantaggio si può osservare anche nelle situazioni in cui l'innovazione legislativa, nel creare dei vincoli o degli ostacoli in certi ambiti, genera anche delle nuove opportunità di business. Per gli stessi limiti finanziari e organizzativi già citati, l'IM spesso non riesce ad attuare i cambiamenti che le permetterebbero di cogliere tali opportunità, compensando in qualche misura gli effetti negativi.

- Per i fattori precedenti e per la minore forza economico-finanziaria, l'IM subisce maggiormente l'incertezza conseguente all'allungamento delle procedure amministrative e negoziati complessi con organismi pubblici (come del resto con altri soggetti privati di dimensioni maggiori).
- Questa problematica è enfatizzata dal fatto che l'impresa minore, anche per il suo essere normalmente fortemente legata alla persona e alla sua famiglia, tende ad avere un minor "risk appetite" e quindi soffre maggiormente le situazioni di incertezza.

Le esternalità negative subite dalla collettività a causa del non rispetto delle norme da parte di una IM sono, salvo situazioni particolari, limitate e largamente inferiori a quelle prodotte nella generalità dei casi dalle grandi aziende. È, quindi naturalmente inferiore la percezione di gravità del non rispetto della norma sia da parte della singola azienda che della collettività, nei confronti di quella singola azienda. Considerato, però l'enorme numero di IM esistenti, la non compliance di una quota elevata di esse diventa un problema di interesse generale. Si manifesta, di conseguenza, una tipica situazione di "free riding". Nel caso delle IM la spinta "etica" ad assumere un comportamento virtuoso è, dunque, ancora più determinante, perché: è maggiore lo svantaggio competitivo rispetto a chi non rispetta le leggi; è molto limitato il possibile danno reputazionale; la spinta alla non compliance è enfatizzata dalla possibilità di free-riding.

4. La verifica empirica dell'impatto della PA sulla competitività dell'impresa minore

La verifica delle ipotesi di ricerca

Il rilievo per le imprese del "peso della normativa è stato verificato e ha trovato ampia conferma in diverse domande dell'indagine campionaria. La quasi totalità delle imprese (93% del campione) ritiene che leggi, regolamentazioni e adempimenti burocratici abbiano un impatto problematico sulle loro attività; di queste, oltre la metà (48% del totale), ritiene tale impatto sia esplicitamente negativo. L'indagine conferma anche il tipo di impatto che il peso della normativa ha sull'impresa: la questione preponderante sono i maggiori costi: per il 42% quelli indiretti e per un altro 18% quelli diretti; per una certa parte delle imprese, questi maggiori costi richiedono la necessità di ridurre altre voci di spesa per rimanere in equilibrio economico; questa questione è confermata dall'indicazione data al tipo di reazione ai problemi della PA che nel 23% dei casi è "cercare di recuperare efficienza e contenere i costi di altre attività".



Molto diffusa è anche la percezione di impatto in termini di “perdita di tempo che scoraggia l’iniziativa imprenditoriale” e “i maggiori costi indiretti” (rispettivamente, 43% del totale delle indicazioni); molto percepito è anche la maggiore “esposizione al rischio di non conformità alla normativa anche in buona fede. Va segnalato anche un nucleo di aziende minoritario in senso assoluto, ma consistente (18% del totale delle indicazioni) che dichiara un impatto negativo in termini di minore convenienza ad effettuare investimenti e quindi riduzione delle opportunità di crescita.

Questo è confermato nelle indicazioni relative al tipo di reazione che l’impresa ha rispetto alle problematiche causate dalla PA. La seconda risposta più frequente (25% del totale) è: “abbiamo limitato la crescita del business per ridurre i rischi e le complicazioni con la PA”.

il rilievo della bassa effettività della normativa

L’indagine empirica conferma ampiamente anche la rilevanza dei limiti di effettività della normativa e il suo impatto distorsivo subito dalle PMI virtuose.

Il 48% del campione intervistato dichiara di essere d’accordo con l’affermazione che: “il problema non sono le norme, ma la loro mancata o non corretta attuazione”. È significativa anche l’alta percentuale (40%) di aziende che ritiene che “la complessità delle norme è anche colpa delle imprese che operano nell’area grigia”.

Nell’approfondimento relativo alle conseguenze gestionali più gravi causate dalle inefficienze della PA, emerge come ben il 20% delle risposte ha segnalato “la mancata tutela dalla concorrenza sleale di altri soggetti”.

Nell’indicazione delle criticità nei rapporti con la PA, il 15% segnala “la lunghezza dei processi e l’imprevedibilità delle sentenze” e il 4% l’incertezza degli esiti dei controlli.; nel loro insieme, si tratta di un valore significativo, potendo assumere che solo una parte del campione sia stato coinvolto in procedure giudiziarie o di controllo amministrativo e quindi abbia una sensibilità specifica sulla questione. L’accesso alla Giustizia è una delle problematiche dove è più diffusa (32% delle risposte) la percezione di un peggioramento della situazione rispetto agli ultimi anni e, per converso, meno (9%) l’idea di un miglioramento. Interessante osservare che i due fattori di enfattizzazione o mitigazione del peso della normativa (qualità del capitale umano e organizzativa e grado di digitalizzazione della PA, trovano un riscontro diverso.

Gli altri fattori di criticità della PA

Una quota consistente, anche se non maggioritaria del campione, evidenzia il problema della qualità delle risorse umane nella PA: il 19% indica, infatti, tra i fattori di criticità, la “scarsa efficienza e competenza del personale della PA e un altro 13%, la “poca chiarezza sulla responsabilità dei funzionari pubblici e il rischio di “non azione”.

Tuttavia, tra gli aspetti positivi riscontrati con la PA, il 18% indica proprio “l’elevata efficienza e disponibilità dei funzionari della PA”, rafforzato dal 9% che riconosce l’ “elevato livello di professionalità dei funzionari pubblici. La percezione della maggior parte delle imprese è positiva sul fronte della digitalizzazione. Tra gli aspetti positivi riscontrati, il più diffuso è proprio “sistemi digitali della PA efficienti e facilmente utilizzabili” (39% del campione). L’unico aspetto in cui la maggioranza delle risposte è stata nel senso del miglioramento nel tempo (45%) del totale è stata appunto: “la digitalizzazione con effetti positivi sui costi e sulla rapidità”.



Le specificità per l'impresa minore e le modalità di compensazione

Il 35% dei rispondenti vede un peggioramento per quanto riguarda la "comprensione dei problemi concreti delle PMI e la capacità di supportarle e solo il 9% un miglioramento.

La significatività di questo dato è enfatizzata dal fatto che, sul piano generale, coloro che vedono un peggioramento della PA si fermano al 28% e quelli che segnalano un miglioramento arrivano al 16%. A conferma, anche il 28% che segnala in peggioramento "l'adattamento delle norme alle specificità delle PMI" e solo il 9% un miglioramento.

Prevedere regole semplificate per le PMI, diverse da quelle previste per le grandi imprese, rappresenta l'esigenza di gran lunga più diffusa tra le aziende (61% delle indicazioni riguarda).

Su questa stessa linea, il 19% sottolinea l'opportunità di "esentare le PMI in difficoltà economiche dall'adeguamento a normative che determinano un aggravio di costi".

La seconda misura molto sentita (41% delle indicazioni) riguarda sgravi fiscali o sostegni finanziari per le PMI, a sostegno dei costi necessari per adempiere a determinati oneri amministrativi.

Infine, il 21% di indicazioni relative all'introduzione di un "meccanismo premiale che esoneri da misure gravose le PMI che raggiungono elevati standard di qualità".

5. Le direttrici di miglioramento della PA prioritarie per lo sviluppo dell'impresa minore

La riduzione del peso della normativa e della sua effettività rimanda a questioni di ordine strutturale su cui si può intervenire secondo approcci molto diversi e con diversa valenza politica. Entrare nel merito di queste modalità va oltre gli obiettivi di questo lavoro. Preferiamo, quindi, focalizzare l'attenzione sugli interventi per ridurre l'impatto negativo di dette problematiche sulla sostenibilità economica e le possibilità di sviluppo delle PMI.

Rafforzare le valutazioni ex ante e ex post della normativa in funzione del loro impatto economico.

Si tratta di una condizione "tecnica" che migliora (a parità di altri fattori) il potenziale impatto complessivo delle norme che vengono introdotte (valutazione ex ante); inoltre, favorisce la razionalizzazione e l'aggiornamento del corpus normativo, attraverso l'eliminazione delle leggi che si rivelano inefficaci, o ridondanti, o sovrapposte ad altre più recenti (valutazione ex post). Va sottolineato che questi effetti sono raggiunti nella misura in cui nelle menzionate valutazioni si dà un peso significativo ai possibili effetti negativi generati sull'attività economica e produttiva.

La riduzione del peso della normativa sulle imprese minori

Insieme alla semplificazione e razionalizzazione delle norme, la PA dovrebbe adoperarsi per ridurre gli effetti negativi delle normative sulla sostenibilità economica delle imprese e in particolare delle micro, piccole e medie caratterizzate, nella maggior parte dei casi da margini economici contenuti. Sulla base di quanto evidenziato in precedenza, si tratta di agire da un lato, per rafforzare la capacità delle imprese di "neutralizzare" le implicazioni economiche negative del peso della normativa; dall'altro, per ridurre l'intensità dell'impatto di tale peso sulla contrazione della sostenibilità economica dell'impresa stessa. All'origine di queste problematiche c'è la logica del controllo "ex ante" sulla quale è fondata l'intera impalcatura normativa. Fondata sull'adempimento e non sul risultato, essa porta la PA a definire un dettagliato elenco di procedure formali in maniera meccanica e rigida; a privilegiare un approccio formale in cui il perimetro di azione del funzionario pubblico è estremamente definito e dettagliato, risultando, nei fatti, controproducente rispetto ad obiettivi di efficacia ed efficienza. È evidente la necessità di superare tale approccio.



Gli interventi specifici che la PA dovrebbe attuare

- limitare il costo complessivo (diretto e indiretto) che l'impresa deve sostenere per allinearsi ad una determinata normativa rilevante, ad una proporzione sostenibile di una o più grandezze economiche (fatturato, margine lordo, totale dei costi indiretti);
- attivare dei meccanismi di compensazione economica mirati alle imprese che per tipo di attività svolta, dimensione e posizione competitiva subiscono maggiormente gli effetti negativi della normativa e/o sono meno in grado di farvi fronte;
- prevedere delle forme di esenzione per l'impresa minore, nei casi in cui i costi diretti e indiretti generati dalla normativa sono troppo elevati rispetto al suo fatturato o al margine e, per converso, è intrinsecamente limitato l'impatto negativo che essa può avere sulle questioni oggetto della normativa.

Si sottolinea che tale esenzione è giustificabile a condizione che non risulti troppo grande l'aggregato delle imprese minori che (essendo esentata dalla normativa) assume comportamenti che danneggiano l'interesse pubblico; in situazioni di questo genere, l'esenzione va revocata;

- rafforzare la capacità e l'orientamento dei funzionari pubblici a gestire l'implementazione delle norme in maniera rapida ed efficiente, con l'intento di ridurre il più possibile il loro impatto negativo sull'attività imprenditoriale;
- a tal fine, è decisivo neutralizzare il fenomeno della "burocrazia difensiva": occorre da un lato, creare le condizioni perché il funzionario pubblico possa operare in situazioni di massima "sicurezza" personale rispetto ai rischi di commettere involontariamente illeciti; dall'altro, attivare meccanismi che lo incentivino ad agire (anche assumendo una responsabilità sostenibile) e per converso, lo disincentivino a non agire;
- rafforzare il confronto con le associazioni di rappresentanza delle imprese minori per comprendere meglio le loro specifiche problematiche e necessità, compensando così la loro impossibilità di fatto di attuare individualmente attività di lobbying a tutela dei propri interessi;
- Proseguire nell'adozione efficace delle tecnologie digitali nella gestione delle procedure previste dalle normative e in generali delle relazioni con le imprese;
- potenziare i canali di comunicazione tra PA e imprese con l'obiettivo di far meglio comprendere a queste ultime il rationale di determinate disposizioni di legge e come adeguarsi in maniera efficace ed efficiente, oltre ai (possibili) vantaggi per l'impresa stessa.

Il miglioramento della effettività della normativa

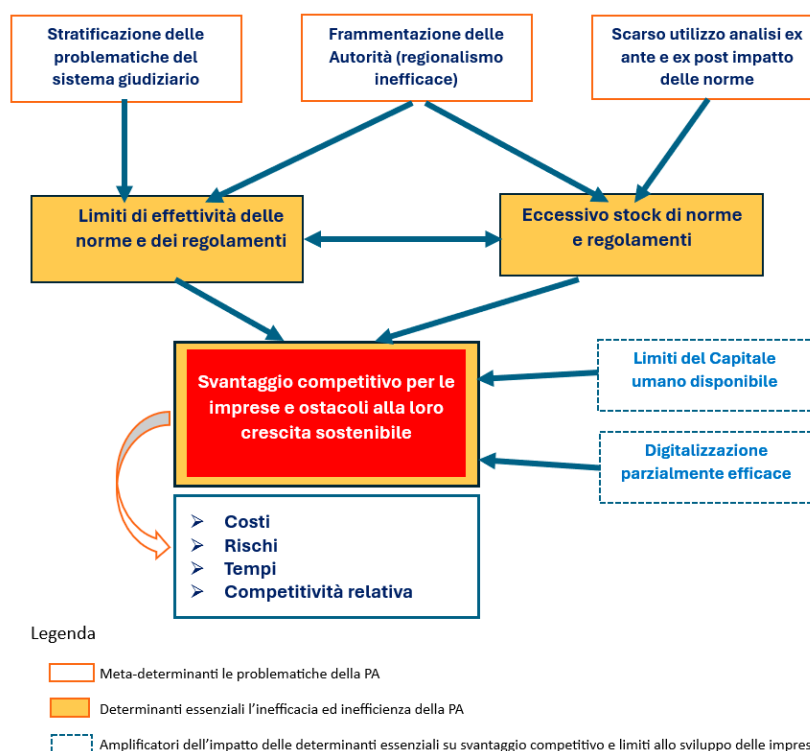
Per quanto riguarda la riduzione del possibile impatto della debolezza della EdN sullo svantaggio competitivo delle imprese virtuose rispetto a quelle che non lo sono, la PA dovrebbe

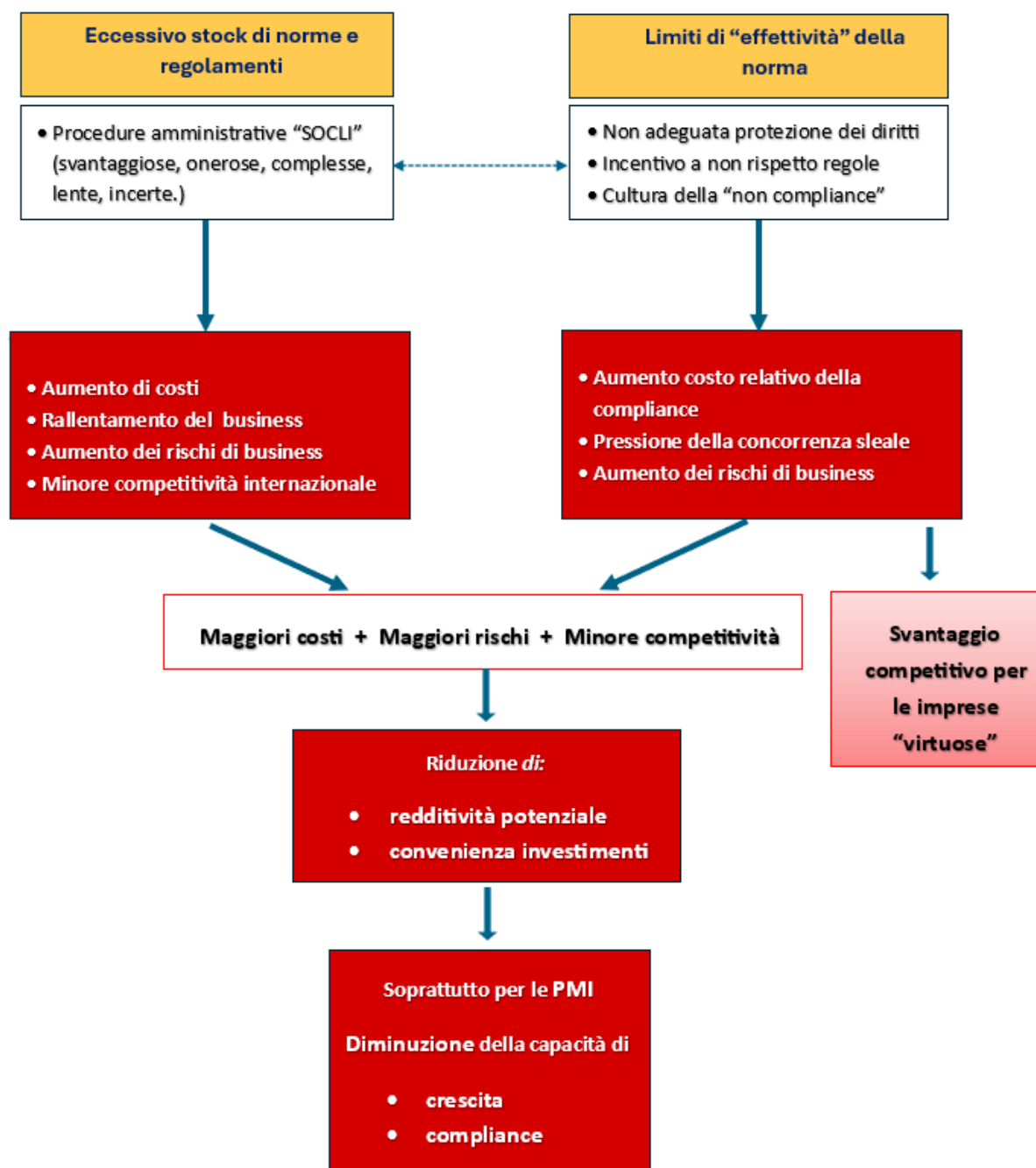
- Aumentare l'impatto economico del rischio di "non compliance":
- Prevedere delle compensazioni degli svantaggi economici e competitivi causati alle imprese virtuose dal fatto che una parte consistente di altre aziende è lasciata nelle condizioni di non rispettare le norme.



- Questi meccanismi compensativi vanno attuati dal Soggetto pubblico, in primo luogo a livello regionale e locale che rappresenta la dimensione territoriale di più immediato rilievo (e come si è rilevato dall'indagine empirica, di maggiore problematicità) per le imprese di dimensione minore
- Le Autorità competenti a livello nazionale dovrebbero attuare iniziative di "moral suasion" sui principali stakeholders e in particolare, organismi pubblici locali, banche e finanziatori, grandi imprese committenti, nel considerare la compliance delle micro e delle piccole imprese come un rilevante fattore distintivo da premiare nei loro rapporti economici con tali imprese.
- Nel caso delle micro e delle piccole aziende, si può valutare una parziale esenzione dalle normative quando l'allineamento comporta costi diretti e indiretti che avrebbero un peso eccessivo rispetto al fatturato o al margine economico dell'azienda.
- Tale parziale esenzione sarebbe giustificata dal fatto che altrimenti l'impresa rischierebbe di perdere l'equilibrio economico, a fronte del limitato impatto negativo (dovuto alla sua piccola dimensione), derivante dal fatto di non essere compresa nella norma.

Abbiamo già evidenziato, che va però valutato l'impatto derivante dal complesso delle imprese minori esentate e quindi la misura in cui la maggior parte di esse rispetta comunque la normativa in questione. Condizione essenziale affinché dette linee di azione della PA risultino efficaci è la concreta possibilità per le imprese allineate alle normative di essere chiaramente distinte da quelle che non lo sono; in altri termini, è essenziale che vi siano delle modalità per valutare il grado di compliance delle imprese di dimensione minore. In questo senso, si potrebbe elaborare un insieme (non troppo ampio) di indicatori e informazioni che dimostrano l'adesione dell'azienda alle previsioni di determinate normative rilevanti, lasciando naturalmente libera la singola impresa di fornire i dati richiesti, dimostrando così il proprio status di impresa virtuosa.







1. I fattori di complessità

1.1 Un quadro organico della complessità del sistema pubblico in Italia

Come già accennato nella premessa, l'OCSE ha evidenziato come nel nostro Paese la regolamentazione pubblica sull'attività imprenditoriale rappresenti un grave appesantimento in diversi settori produttivi o attività che assume rilievo ulteriore nel caso delle imprese di dimensione minore. I vincoli derivanti da tale regolamentazione sono amplificati dalla notevole complessità dei processi amministrativi ed autorizzatori, dalla frammentazione delle responsabilità; infine, dalla lentezza (e non di rado, erraticità) del sistema giudiziario. L'elevata complessità della regolamentazione aumenta l'incertezza (e quindi il rischio dell'attività imprenditoriale); accresce la probabilità che l'impresa commetta errori anche in buona fede, o che trovi convenienza a o non riesca ad evitare una compliance solo parziale. Infine, allunga inevitabilmente i processi amministrativi e anche quelli giudiziari. Tale complessità impatta negativamente anche sulle Amministrazioni pubbliche che hanno la responsabilità di implementare quanto previsto nella regolamentazione; si innesta quindi un circolo vizioso che coinvolge tanto gli attori che dovrebbero rispettare una determinata normativa, quanto quelli pubblici che dovrebbero attuarla al meglio.

Il peso della regolamentazione anche per gli enti pubblici di gestione è tale che è ormai frequente prevedere, nelle situazioni in cui è essenziale procedere rapidamente e "in sicurezza", delle procedure semplificate, gestite da ufficiali pubblici (Commissari) dotati di poteri straordinari e di esenzioni, altrettanto straordinarie, da responsabilità civili ed eventualmente anche penali inerenti al loro operato. Questo approccio si sta consolidando anche nella gestione di progetti di grande dimensione e notevole rilievo economico diretto e indiretto. Ritenere giustificato e comunque necessario gestire situazioni di particolare rilievo e urgenza al di fuori delle normative e procedure amministrative ordinarie rappresenta un implicito riconoscimento della loro inadeguatezza.

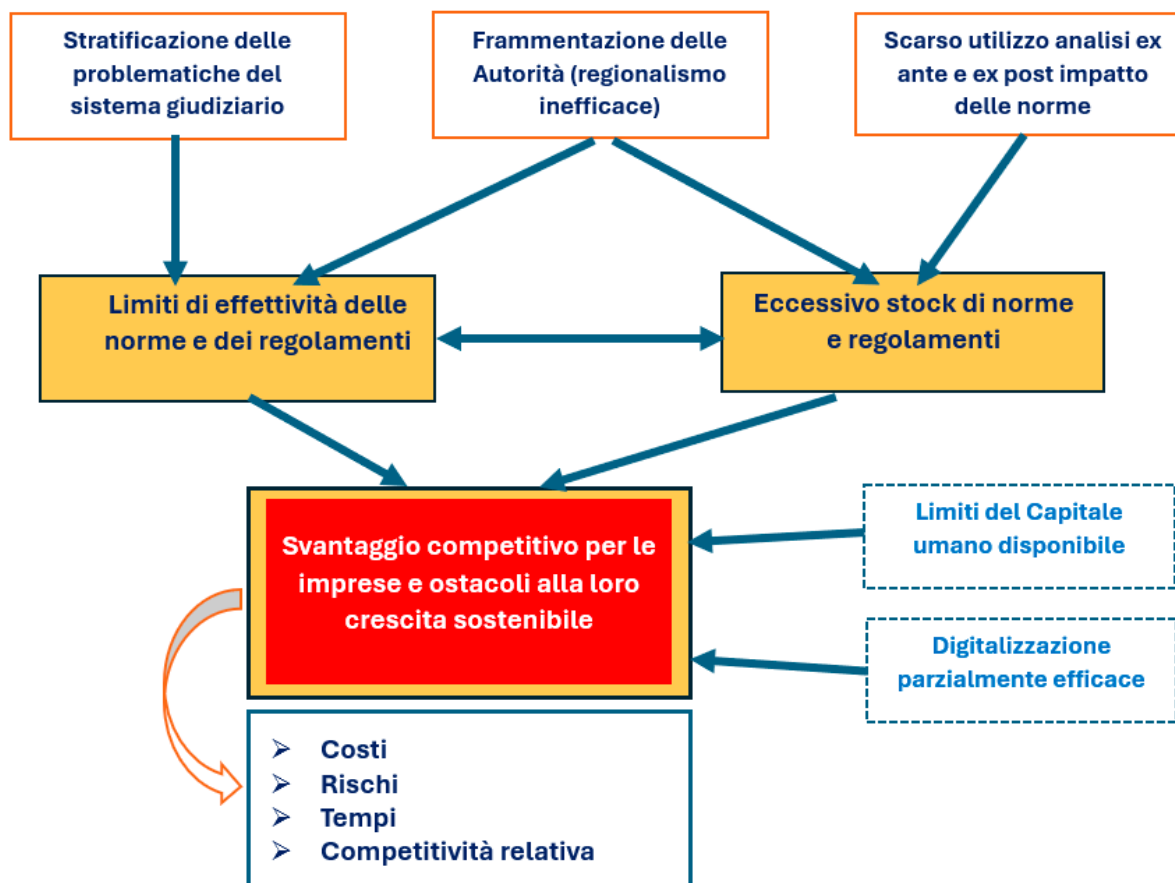
La figura seguente (fig.3) propone un'illustrazione organica dell'insieme delle determinanti la forte problematicità del sistema pubblico in Italia. Si identificano due fattori che impattano direttamente sulla competitività e sul potenziale di sviluppo sostenibile delle imprese in generale, con alcune ulteriori specificità nel caso di quelle di dimensione minore. Tali determinanti dipendono da tre specifiche problematiche della PA; il loro impatto negativo è amplificato (o mitigato) da due ulteriori caratteristiche della PA.

Le due determinanti essenziali sono: il numero abnorme di norme e regolamenti vigenti e la loro applicazione spesso inadeguata (scarsa effettività delle norme)⁹. Le cause di queste due problematiche sono naturalmente molto numerose e differenziate. Per quanto riguarda la prima, risultano pregnanti la frammentazione dei soggetti 20 con potere normativo e regolatorio, conseguenza in primo luogo del non previsto inefficace funzionamento del "Regionalismo" introdotto dalla riforma dell'art.117 della Costituzione avvenuta nel 2001. Allo stesso modo incide fortemente la scarsa attitudine degli organismi competenti a condizionare la promulgazione di una norma agli esiti di una valutazione tecnica "ex ante" della sua efficacia complessiva, quindi anche economica; nonché, di procedere alla sua modificazione o soppressione sulla base di una periodica verifica dei suoi risultati effettivi che dia esiti insoddisfacenti.

⁹ L'"effettività" delle norme esprime la misura in cui queste sono concretamente rispettate dagli attori coinvolti e comunque efficacemente fatte rispettare dalle Autorità preposte. Essa si riflette sul grado di confidenza che gli attori (persone, imprese, organizzazioni) hanno della validità del sistema di norme che regolano il funzionamento dei vari ambiti del vivere sociale e sulla conseguente adesione alle sue prescrizioni. Tale confidenza riguarda in particolare il rispetto dei diritti individuali, l'attuazione dei contratti, il rispetto dei diritti di proprietà, l'affidabilità del sistema giudiziario. Nel concetto di "effettività" comprendiamo, dunque, sia l'enforcement della norma sia la conseguente percezione degli attori che essa incida in modo concreto e uniforme su tutti i soggetti coinvolti.



La poca diffusione di tali analisi e soprattutto la modesta considerazione delle evidenze che genera, limita fortemente i processi di snellimento delle normative, facilitando per converso la logica dell'aggiungere. Va anche considerato il prevalere a tutt'oggi di una cultura giuridico- istituzionale, rispetto a quella tecnico-gestionale.



Legenda

Meta-determinanti le problematiche della PA

Determinanti essenziali l'inefficacia ed inefficienza della PA

Amplificatori dell'impatto delle determinanti essenziali su svantaggio competitivo e limiti allo sviluppo delle imprese

Va evidenziato che le due problematiche in oggetto si alimentano reciprocamente. Per un verso, la ridondanza e le sovrapposizioni delle normative alimentano situazioni di incertezza che rendono più complessa la stessa applicazione delle norme e possono comunque facilitare un certo grado di elusione da parte degli operatori. Per l'altro, per garantire il raggiungimento di un determinato obiettivo di interesse pubblico si prevedono regolamenti sempre più articolati e complessi con l'intento di non lasciare spazio a situazioni che possano favorire il non rispetto della legge.



Non sfugge che questo meccanismo penalizza ulteriormente le imprese virtuose che subiscono vincoli molto più stringenti e/o ampi, finalizzati a costringere al rispetto della legge le imprese non virtuose che è probabile nella maggior parte dei casi continuino a cercare modalità di elusione.

Le due problematiche messe in evidenza hanno una serie di effetti negativi in termini di competitività e di opportunità di crescita sostenibile delle imprese; in particolare sul piano dei maggiori costi, livelli di rischio più elevati, tempo necessario per attuare

Il rilievo di tali effetti negativi è amplificato da due ulteriori problematiche della PA: i) i limiti del capitale umano che essa ha a disposizione e riesce ad attrarre; ii) un livello di digitalizzazione solo parzialmente adeguato e comunque diffuso nelle Amministrazioni in modo ancora molto eterogeneo. Il miglioramento di questi due fattori agirebbe nel senso di mitigare gli svantaggi per le imprese derivanti dai problemi indicati prima. Si tratta, dunque, di due aspetti che caratterizzano ciascuno specifico organismo pubblico, differenziandolo in una certa misura dagli altri, per quanto riguarda appunto l'impatto della normativa sull'impresa.

Ciascuna delle determinanti la complessità della PA è approfondita nei paragrafi seguenti. Nel capitolo successivo evidenziamo come l'eccesso di normative e regolamentazione e i loro limiti di effettività incidono su competitività e crescita organica delle imprese e su quali specifici aspetti, in particolare nel caso delle micro e piccole e medie imprese (MPMI).

1.2 Eccesso di normative e regolamentazione

La fondamentale criticità del sistema pubblico italiano è costituita dall'eccessivo "stock" di norme e regolamenti, ossia il loro numero totale e le rispettive articolazioni. L'eccesso in termini di quantità determina inevitabilmente la frequente mancanza di organicità del quadro normativo, peggiorato dalle frequenti modificazioni apportate nel tempo ad una determinata Disciplina. Del resto, le norme sono spesso figlie di situazioni di emergenza o eventi particolari; risentono quindi di spinte emotive e priorità politiche; non si innestano in un quadro organico; c'è, infatti, un frequente uso di decretazione d'urgenza. Proprio per questo, il "peso della normativa" è ulteriormente aggravato dalla "instabilità" della normativa stessa: le frequenti modifiche legislative anche per una adozione non coordinata delle direttive europee genera un contesto fortemente incerto che ostacola e rende più rischiosi.

Lo stock di normative è tale che neanche le Istituzioni sono nemmeno in grado di quantificarle in modo preciso; ad oggi, manca un dato ufficiale relativo al numero di Leggi vigenti nel nostro Paese! Ciononostante, per restituire il quadro della stratificazione della normativa nazionale, è comunque possibile fare riferimento ai dati messi a disposizione dal portale Normattiva, la banca dati curata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e che riporta l'intero corpus normativo statale entrato in vigore sin dal 1861. Dalla banca dati emergono oltre duecentomila atti di origine statale; tale numero, tuttavia, ricomprende anche gli atti aventi valore di legge abrogati, nonché tutti quegli atti non aventi natura legislativa, come i regolamenti adottati dai singoli ministeri. Per di più, occorre altresì tenere conto che spesso le leggi si limitano ad apporre modifiche e riformulare le previsioni già contenute in altri testi di legge; basti pensare, ad esempio, alle leggi di conversione dei decreti-legge. Nondimeno, dato che la potestà legislativa è condivisa dallo Stato con le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, agli atti statali occorre comunque sommare quelli regionali e provinciali¹⁰.

¹⁰ Occorre però precisare che i dati relativi alla normativa regionale e provinciale sono incompleti, in quanto Normattiva non tiene conto, essendo ancora in fase di elaborazione, gli atti adottati dalla Provincia autonoma di Bolzano, nonché dalle Regioni Campania, Piemonte, Sardegna e Sicilia.



E, sempre dai dati messi a disposizione da Normattiva sarebbero oggi vigenti oltre ventiduemila atti regionali e provinciali.

Tanto premesso, in linea generale e ormai da tempo, il “flusso” di nuove normative non risulta eccessivo ed è comunque complessivamente in linea con quello degli altri principali Paesi comparabili con il nostro. Invero, nel corso della XIX Legislatura e, più precisamente, per il periodo intercorrente tra il 13 ottobre 2022 e il 13 marzo 2025 sono stati emanati: 5 regolamenti di delegificazione, 87 decreti-legge e 103 decreti legislativi. A questi va poi aggiunta l’approvazione da parte del Parlamento di 192 leggi, delle quali però ben 74 sono leggi di conversione dei decreti-legge¹¹. Il problema fondamentale è che spesso le nuove disposizioni di legge non sostituiscono le precedenti, eliminandole, ma si aggiungono. Questa prassi, oltre a determinare l’abnorme quantità di leggi, ha l’ulteriore gravissimo effetto di creare moltissime difficoltà interpretative e aree di incertezza.

La proliferazione delle norme è ulteriormente aggravata dal frequente ricorso da parte dei Governi al “Decreto Legge” (d.l.). Data la sua natura emergenziale, esso non è esaustivo e necessita di ulteriori provvedimenti (i cosiddetti decreti attuativi) che disciplinano i dettagli più operativi della norma. Il largo uso dei decreti-legge ha quindi determinato la proliferazione di una “legislazione secondaria”, complessa e, piuttosto di frequente, non ben allineata con altre normative.

Al sempre maggiore ruolo esercitato dal Governo in sede legislativa si aggiungono numerosi ulteriori fattori che conducono a una complicazione e stratificazione della normativa.

In primo luogo, le leggi sono spesso scritte in modo poco chiaro e con un linguaggio eccessivamente tecnico, ostacolando così la loro comprensione ed effettiva applicazione.

In secondo luogo, va lamentata l’eccessiva frammentazione e densità delle leggi, ossia l’eccessivo numero delle previsioni legislative e la loro disordinata collocazione in una pluralità di testi normativi, con la conseguente difficoltà degli operatori nell’individuare quale sia la normativa di riferimento per la propria attività.

Va, inoltre, registrato come di frequente le leggi non ricevano una tempestiva attuazione da parte delle fonti normative secondarie cui rinviano; tale inerzia determina sia una certa instabilità normativa, sia la necessità di apporre ulteriori modifiche alla legislazione rimasta inattuata, conducendo così a un’ulteriore complicazione della normativa. Ancora, la pluralità delle leggi dipende inevitabilmente anche dalla pluralità delle sedi e fonti normative che, difatti, oramai non sono più soltanto statali, ma anche regionali e, a monte, europee ed internazionali.

Infine, occorre ricordare la scarsa stabilità delle fonti normative, la quale dipende dalla tendenza del legislatore ad apportare continue modifiche alla disciplina vigente, rendendo così particolarmente ostico per Amministrazioni e imprese anche solo sapere quale sia la legge applicabile in un determinato momento. In tal senso è sufficiente fare riferimento a una misura come quella del Superbonus, che ha svolto un ruolo cruciale sia all’interno del Pnrr, sia per il rilancio del comparto edile e, più in generale, del tessuto produttivo del paese. In particolare, la norma di riferimento per il Superbonus, contenuta all’art. 119 del c.d. decreto Rilancio (d.l. 19 23 maggio 2020, n. 34) in poco più di due anni ha subito una quindicina di modifiche normative, con una media di circa una modifica ogni due mesi¹².

¹¹ I dati sono attinti dalla relazione del Servizio studi della Camera dei deputati del 17 aprile 2025, “La produzione normativa: cifre e caratteristiche”, qui consultabile https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1354685.pdf?_1717571955744

¹² In particolare, si fa riferimento alle sole modifiche normative intervenute tra il 19 maggio 2020, data di emanazione del decreto Rilancio, e il 29 dicembre 2022, data di emanazione della legge di bilancio 2023, l. 29 dicembre 2022, n. 197.



La complicazione della legislazione dipende, da ultimo, anche dal sostanziale abbandono nel secolo corrente di quelle tecniche di semplificazione normativa che erano state sperimentate nel corso degli anni Novanta. Il riferimento qui è alle tecniche di delegificazione e di riordino normativo. La prima risiede nella dequotazione della fonte della disciplina di una determinata materia da quella legislativa a quella regolamentare. Ciò consente sia di ridurre l'eccessivo numero delle leggi, sia di evitare, grazie al ricorso alla fonte regolamentare, i maggiori tempi tecnici dettati dai passaggi parlamentari necessari all'approvazione e alla modifica delle leggi.

Il riordino normativo, invece, consiste nella razionalizzazione e nella riorganizzazione all'interno di testi unici e codici delle stratificate e disperse previsioni di legge disorganicamente distribuite su più testi normativi vigenti. Più precisamente, si dovrebbe ricorrere ai testi unici quando si intende riordinare la normativa vigente, senza però riformularla, mentre si dovrebbero adottare dei codici quando si vogliono altresì apporre delle modifiche sostanziali alla normativa da riordinare. Per di più, tali politiche di delegificazione e di riordino possono anche essere promosse contestualmente, come avviene con i c.d. testi unici misti, si pensi al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 in materia edilizia. Questi, contenendo al proprio interno sia previsioni normative, sia previsioni regolamentari, mirano a riordinare e, al contempo, delegificare la disciplina di una determinata materia.

Diversamente, nel corso del primo decennio di questo secolo si è fatto ricorso a politiche di tagli orizzontali e indiscriminati della normativa, i cui risultati sono stati però piuttosto contenuti. In particolare, il taglio delle leggi è stato promosso mediante due distinte tecniche di "ghigliottina". La prima prevedeva l'abrogazione automatica di tutte le leggi entrate in vigore prima del 1° gennaio 1970, anche se modificate in seguito, escluse soltanto le normative aventi determinate caratteristiche e le ulteriori normative individuate dal Governo in appositi decreti "salva-leggi". Tale meccanismo aveva, tuttavia, condotto all'inconsapevole abrogazione anche di diverse normative considerate indispensabili ed è stata, pertanto, sostituita dall'inverso modello di abrogazione espressa. Questo, in particolare, prevedeva l'abrogazione di tutte quelle normative, anche successive alla data del 1° gennaio 1970, contenute in elenchi predisposti dal Governo.

1.3 Limiti di effettività delle norme

Nelle loro analisi sul sistema italiano, l'UE e l'OCSE rilevano come "the justice system is comparatively inefficient, which raises the cost of doing business and acts as a brake on investment"¹³. La problematica principale è la lentezza dei procedimenti giudiziari, con l'aggravante che nonostante essa sia evidente da ormai vari decenni, i miglioramenti rispetto al passato sono stati molto modesti. Non sono invece rilevate deficienze sistemiche per quanto riguarda l'indipendenza dei giudici.

Gli indicatori di percezione dell'efficienza del sistema giudiziario mettono l'Italia agli ultimi Posti tra i Paesi OCSE (fig. 4), principalmente a causa della maggiore durata dei procedimenti e dei processi (soprattutto per le controversie civili). Da sottolineare che, come in molti altri ambiti della PA, si rilevano notevolissime differenze di efficienza tra le singole Corti e anche all'interno di queste¹⁴. Esiste molta letteratura scientifica¹⁵ che dimostra l'impatto rilevante di un sistema giudiziario efficiente, in particolare sul piano della garanzia dei diritti contrattuali e della protezione dei diritti di proprietà, sullo sviluppo degli investimenti, sull'efficiente allocazione delle risorse, sull'aumento della produttività; in definitiva, sulla crescita sostenibile delle imprese.

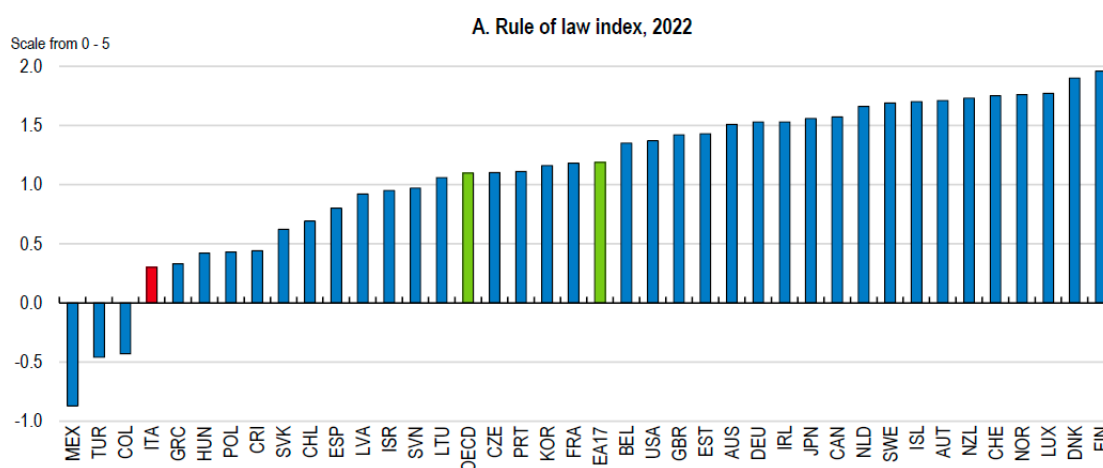
¹⁴ In uno studio riferito al periodo 2015-2019 e riportato dall'OCSE nel documento sopra citato, si osserva una varianza tra circa 700 processi conclusi in un anno e 400, senza alcuna correlazione significativa con complessità e qualità dell'operato. La situazione è generalmente migliore nelle regioni settentrionali e centro-settentrionali.

¹⁵ E. Ciapanna, S. Mocetti, A. Notarpietro, The effects of structural reforms: Evidence from Italy, in Temi di Discussione No. 1303, Banca d'Italia, 2020.



Vi sono evidenze¹⁶ che i limiti del sistema giudiziario in Italia siano una determinante significativa della elevata quota di imprese minori che non trovano le condizioni adatte per crescere. Anche in questo ambito, ci si aspetta comunque un miglioramento, a seguito in primo luogo della progressiva digitalizzazione di molte procedure e documentazione, nonché dell'ampliamento della giurisdizione del "Giudice di Pace" per le problematiche minori, oltre all'introduzione di innovazioni procedurali finalizzate a ridurre i tempi di attuazione dei processi e all'aumento del personale di supporto tecnico-operativo. La Riforma della Giustizia in atto prevede anche l'introduzione di uno schema di valutazione delle performance dei giudici e una gestione ottimale del loro operato da parte del vertice, nonché il collegamento dei progressi di carriera (e stipendiali) alle performance. L'impatto di queste riforme è potenzialmente notevole; sarà però fondamentale il modo con cui saranno effettivamente attuate, soprattutto per quanto concerne la valutazione dei giudizi e la distinzione delle loro performance.

Fig. 4 Confronto sull'efficienza del sistema giudiziario dei Paesi OCSE



Fonte: OECD (2024), OECD Economic Surveys: Italy 2024, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/78add673-en>. pag.50

Nondimeno, la percezione della particolare lentezza dei giudizi in Italia corrisponde, purtroppo, a un'effettiva inefficienza del nostro sistema di giustizia. Lo confermano i dati messi a disposizione sia dall'European judicial systems CEPEJ Evaluation Report¹⁷, sia dal Ministero della giustizia¹⁸, i quali coincidono solo parzialmente tra di loro e sono aggiornati rispettivamente al 31 dicembre 2022 e al febbraio 2025. Entrambe le statistiche hanno però un elemento in comune, in quanto fotografano sia i ritardi che attualmente caratterizzano l'operato della magistratura, sia i decisi miglioramenti fatti registrare negli ultimi anni.

¹⁶ S. Giacomelli, C. Menon, Does Weak Contract Enforcement Affect Firm Size? Evidence from the Neighbour's Court, in Journal of Economic Geography, 6, 17, 2017, pp. 1251-1282.

¹⁷ Il rapporto è consultabile al seguente link: <https://rm.coe.int/cepej-evaluation-report-2024-general-analyses/1680b1e91d>
Inoltre, è altresì possibile accedere allo specific country-report predisposto per il nostro paese al seguente sito: <https://rm.coe.int/italy/1680b1df6e>

¹⁸ I risultati del monitoraggio condotti dal Ministero della giustizia per gli anni 2003-2024 sono consultabili dal sito: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST1287132



A questo proposito e facendo riferimento soltanto ai tempi della giustizia civile, nel rapporto europeo emerge che nel 2022 i procedimenti civili che arrivavano sino al terzo grado di giudizio avevano in media una durata di 2.356 giorni, ossia circa sei anni e mezzo, mentre i tempi registrati negli altri paesi erano decisamente inferiori. Solo uno e cinque mesi in Germania e meno di quattro anni in Francia e in Spagna.

Va comunque sottolineato come i tempi da ultimo registrati dalla giustizia civile siano notevolmente inferiori rispetto a quelli riportati nel decennio precedente, considerando che nel 2010 procedimenti civili che si concludevano davanti alla Corte di Cassazione avevano una durata media di 2.992 giorni, ovverosia più di 8 anni¹⁹. Il monitoraggio condotto dal Ministero della giustizia rispetto alla giustizia civile riporta, invece, che nel 2024 i procedimenti pendenti da oltre tre anni presso i Tribunali erano 209.872, mentre 53.591 erano i procedimenti pendenti da oltre due anni presso le Corti di Appello e, infine, 62.323 i procedimenti pendenti da oltre un anno presso la Cassazione. Trattasi di numeri piuttosto elevati, ma comunque decisamente inferiori a quelli registrati nel 2003, quando erano 646.146 i procedimenti ultra-triennali pendenti innanzi ai Tribunali, 198.803 i procedimenti ultra-biennali pendenti innanzi alle Corti di appello e 69.916 i ricorsi ultra-annuali pendenti innanzi alla Corte di Cassazione. Analoghi miglioramenti si registrano poi anche rispetto al numero di giudizi complessivamente pendenti presso il giudice civile. Invero, complessivamente, erano pendenti innanzi alla Cassazione 91.963 procedimenti nel 2003 e 87.380 nel 2024, innanzi alle Corti di appello 253.429 nel 2003 e 159.635 nel 2024 e innanzi ai Tribunali ordinari 3.363.937 nel 2003 e 1.529.038 nel 2024.

Al contempo, va sottolineato come risulti ben più efficiente il sistema della giustizia amministrativa, ossia quella erogata dagli organi di giurisdizione amministrativa (costituiti dai Tribunali amministrativi regionali e dal Consiglio di Stato)²⁰, i quali si pronunciano sulle controversie attinenti all'esercizio dei poteri amministrativi e, dunque, ai rapporti tra, da un lato, le imprese e i cittadini e, dall'altro, le pubbliche Amministrazioni. In particolare, dalle statistiche messe a disposizione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2024 ed aggiornate al 31 dicembre 2023, emerge che²¹:

19 I dati qui riportati sono tratti da F. Scinetti, I tempi della giustizia civile si sono ridotti... ma non abbastanza, in Osservatorio sui conti pubblici italiani, 2024, consultabile al seguente indirizzo: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-1%20tempi%20della%20giustizia%20civile%20si%20sono%20ridotti%20ma%20non%20abbastanza.pdf>. Lo scritto commenta e rielabora i risultati riportati nello European judicial systems CEPEJ Evaluation Report con riferimento ai tempi registrati dal nostro sistema giudiziario e solleva altresì delle perplessità sulla possibilità di rispettare gli obiettivi posti nel Pnrr rispetto alla riduzione dei tempi della giustizia italiana.

20 In ragione della particolare autonomia riconosciuta a determinate Regioni occorre però ricordare come siano altresì istituiti il Tribunale regionale di giustizia amministrativa per la regione autonoma del Trentino - Alto Adige e il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, il quale è competente per gli appelli proposti avverso le pronunce del Tribunale amministrativo regionale della Sicilia.

21 I dati di seguito sintetizzati sono consultabili su <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/statistiche>.



a) nel 2023 i ricorsi pendenti erano complessivamente 112.926. I numeri sono, quindi, piuttosto contenuti e, peraltro, in netta flessione rispetto agli anni precedenti, tenuto conto che nel 2019 il numero di ricorsi pendenti era di 173.968;

b) si è assistito a una riduzione, seppure leggera, del contenzioso innanzi al giudice amministrativo, in quanto nel 2019 i ricorsi pervenuti erano 61.632, mentre nel 2023 ne sono stati proposti soltanto 60.393²²;

c) sono piuttosto contenuti i tempi per la definizione del giudizio cautelare, il quale consente di accordare una prima e provvisoria tutela a chi accede alla giustizia amministrativa mediante una deliberazione preliminare e sommaria del giudice adito. In particolare, il tempo medio di durata del giudizio cautelare nel 2023 era soltanto di 32 giorni davanti al Consiglio di Stato, di 36 giorni davanti al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia e di 47 giorni innanzi ai Tribunali amministrativi regionali (che, a loro volta, oscillavano dai soli 25 giorni necessari innanzi al Tar Trentino-Alto Adige, sez. aut. di Bolzano, ai maggiori tempi fatti registrare dal Tar Lazio, Roma, e pari a 75 giorni).

Da ultimo, alla lentezza degli organi giurisdizionali si affianca la tendenziale incapacità delle Amministrazioni, in particolare di quelle comunali, di osservare i termini assegnati loro dal legislatore per provvedere. A questo riguardo va ricordato che mancano statistiche aggiornate e complete sui tempi delle Pubbliche Amministrazioni, nonostante queste sin dal 2012 siano obbligate per legge a monitorare quali siano gli effettivi termini di conclusione dei procedimenti di maggiore rilievo e a pubblicare i risultati di tale monitoraggio sui propri siti istituzionali²³. Ciononostante, nella letteratura scientifica e nei rapporti delle istituzioni è frequente il richiamo a strutturali ritardi delle Amministrazioni, i quali hanno degli evidenti e diretti riflessi sulle imprese e sulla loro iniziativa economica. Da un lato, le imprese sono costrette a subire le lungaggini dei procedimenti amministrativi quando un'attività economica è soggetta per legge al previo rilascio di un'autorizzazione espressa, come avviene in materia ambientale o in presenza di vincoli a tutela di interessi di rilevanza costituzionale, quali quelli legati alla tutela del patrimonio culturale e del paesaggio. In tali casi, dunque, le imprese restano vincolate ai ritardi delle Amministrazioni, potendo al più adire il giudice amministrativo per ottenere la loro condanna ad adottare un provvedimento, con un conseguente incremento dei tempi e dei costi necessari per avviare un'attività economica.

Dall'altro, le imprese sono ostacolate dall'inefficienza amministrativa anche quando non è necessario attendere una risposta espressa dell'Amministrazione per avviare la propria attività, come avviene nelle ipotesi di Segnalazione certificata di inizio attività (Scia) e di domande soggette a silenzio-assenso. Come noto, la Scia trasforma il controllo delle Amministrazioni da "ex ante" a "ex post", permettendo al privato di intraprendere subito la propria attività, la quale resta soggetta a un controllo successivo dell'Amministrazione da svolgere entro termini piuttosto circoscritti. Il silenzio-assenso, invece, consente il tacito rilascio dell'autorizzazione richiesta se l'Amministrazione non si pronuncia sulla domanda ricevuta entro il termine di conclusione del procedimento. Ebbene, in tali ipotesi e in assenza di un espresso controllo delle Amministrazioni, è rimesso direttamente alle imprese il compito di valutare da sole e in autonomia la compatibilità delle loro attività con normative sempre più complesse. Per di più, le stesse imprese restano esposte a successivi interventi e contestazioni delle Amministrazioni o, nel peggiore dei casi, del giudice amministrativo e penale, che possono

²² Una leggera flessione si è invece avuta rispetto alla capacità degli organi di giustizia amministrativa di smaltire i ricorsi ricevuti. In particolare, i ricorsi definiti erano 78.835 nel 2019, 69.162 nel 2020, 71.738 nel 2021, 83.635 nel 2022 e 74.495 nel 2023

²³ Tale obbligo, più precisamente, era stato introdotto dall'art. 1, comma 28, della legge Severino, l. 6 novembre 2012, n. 190.



contestare l'irregolarità delle attività nel frattempo già avviate. Di qui, l'ostacolo agli investimenti, stante la legittima diffidenza delle imprese ad operare in assenza di un effettivo supporto dell'Amministrazione e nel rispetto di un sistema amministrativo sempre più articolato, la cui corretta interpretazione sovente richiede la consulenza di esperti esterni alla quale sono in grado di ricorrere solo le imprese di maggiori dimensioni.

Nella prospettiva di questa trattazione, consideriamo la debolezza della effettività della norma, determinata dall'insieme delle condizioni che facilitano il non rispetto delle norme da parte di operatori "non virtuosi", quali in particolare: a) l'inefficacia dei meccanismi di applicazione delle normative; b) l'inadeguatezza "organizzativa" (oggettiva e soggettiva) degli organismi preposti all'enforcement delle normative; c) i limiti del sistema sanzionatorio; d) un elevato grado di accettazione "sociale" del non rispetto delle norme.

1.4 Frammentazione delle Autorità (regionalismo inefficace)

Si è già accennato alla riforma costituzionale del 2001 che, nel riscrivere l'art. 117 Cost., ha assegnato alle Regioni una potestà legislativa "esclusiva" in molte materie di notevole rilievo socio-economico e altrettanta complessità (dalla sanità all'industria e al commercio; dall'ambiente allo sviluppo territoriale), e che ha definito vari ambiti in cui invece Stato e Regioni hanno potestà "concorrente", nella quale, cioè, le Regioni mantengono la potestà legislativa che deve essere esercitata nel quadro dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato. Per di più, per effetto della Riforma del 2001, tutte le materie non espressamente menzionate dall'art. 117 Cost. non sono più – come in passato – rimesse allo Stato, ma sono attribuite alla competenza legislativa residuale delle Regioni.

Questa riforma è intervenuta sulla redistribuzione non solo delle competenze legislative, ma anche di quelle amministrative disciplinate dal successivo art. 118 Cost, il quale enuncia il già menzionato principio di "sussidiarietà" verticale²⁴. Come si è ricordato anche in precedenza, in base a tale principio ogni funzione amministrativa deve essere esercitata in via preferenziale dall'Autorità di livello inferiore e più vicina al cittadino. Solo quando questa non sia in grado di svolgere la propria funzione, ovvero si renda opportuno un esercizio unitario della stessa, la funzione può essere attribuita all'Amministrazione di grado superiore, fino all'Autorità statale, e in coerenza con i principi di differenziazione, adeguatezza e, sempre, di sussidiarietà.

La riforma costituzionale ha così generato un sistema legislativo multilivello con due conseguenze molto negative: i) l'incertezza nella attribuzione della responsabilità normativa e, dunque, la proliferazione di normative diverse e non di rado non coerenti; ii) situazioni frequenti in cui una stessa questione è normata in modo diverso nelle varie regioni, senza alcun coordinamento di fondo. Basti pensare, a titolo esemplificativo, all'evoluzione della disciplina urbanistica nel nostro paese, la quale ha poi dei chiari riflessi anche sulle attività edilizie. Invero, oggi ogni Regione e Provincia autonoma si è dotata di una propria legge per il governo del territorio, con dei propri principi, strumenti di pianificazione e istituti ad hoc, in assenza di un'adeguata normativa di raccordo a livello statale. Invero, la disciplina statale di riferimento per l'urbanistica si rinviene ancora nella legge del 17 agosto 1942, n. 1150, adottata durante lo sbarco degli alleati in Sicilia, e le cui ultime modifiche di rilievo sono state apportate nel 1967 con la cd. legge "ponte", l. 6 agosto 1967, n. 765.

²⁴ Con la riforma del 2001, inoltre, l'art. 118 Cost. persegue oggi anche il principio di sussidiarietà orizzontale e in forza del quale le Amministrazioni devono favorire "l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale".



In aggiunta, la teorica convergenza verso i comportamenti delle regioni più virtuose è rimasta, appunto, teorica, essendo rimaste prevalenti le spinte politiche a livello locale. Del resto, il principio di sussidiarietà non ha funzionato perché in nessun caso, per ovvie ragioni di gestione del potere, reputazione soggettiva e di “moral hazard”, una Autorità pubblica ha rinunciato ad esercitare la sua potestà legislativa, una volta che si fosse manifestata la sua inadeguatezza a farlo e l’opportunità di rivolgersi a quella di grado superiore.

I limiti del regionalismo introdotto nel 2001 trovano conferma nella circostanza che le differenze tra le regioni italiane “forti” e quelle “deboli” sono aumentate; tale divario è aumentato anche per quanto riguarda nello specifico l’efficienza della PA e la sua capacità di agire da volano dello sviluppo sostenibile del proprio territorio. Di fatto, la situazione di maggiore autonomia di governo regionale non ha generato alcuna spinta per il miglioramento delle regioni meno forti verso quelle più competitive; al contrario, ne ha accentuato il divario. Per di più, il nuovo riparto di competenze legislative ha condotto a ulteriori problematicità, tra le quali possono qui ricordarsene almeno due.

In primo luogo, la riforma del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni ha finito per lungo tempo per assorbire buona parte delle risorse e delle attenzioni della Corte costituzionale. Invero, nel 2002 i giudizi promossi in via principale innanzi alla Corte in merito all’attribuzione delle competenze rappresentavano soltanto il 5,6% della totalità dei giudizi, mentre nel 2015 tale percentuale era salita sino al 40,9%, quasi la metà²⁵. Ciò, peraltro, è da imputare anche ad alcune discutibili scelte compiute in sede di riforma costituzionale. Basti pensare che l’art. 117 Cost. rimette oggi alla competenza legislativa concorrente, anziché a quella esclusiva dello Stato, anche la materia relativa a “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”. In secondo luogo, la riforma rientra tra le cause dell’abbandono, con il nuovo millennio, delle tecniche di delegificazione che, come si è già detto, dequotano la fonte di una determinata disciplina da quella legislativa a quella regolamentare in vista di una semplificazione normativa. L’art. 117 Cost., difatti, per come riformato nel 2001, ha attribuito alle Regioni la potestà regolamentare in tutte le materie non rimesse alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, limitando così gli ambiti in cui quest’ultimo poteva delegificare la propria normativa.

1.5 La valutazione “ex ante” e “ex post” dell’impatto delle norme

La complicazione della normativa si combatte non solo intervenendo, mediante tagli e riordini, sulle leggi già esistenti, ma, innanzitutto, migliorando la qualità del processo legislativo e, dunque, delle leggi ancora da adottare. A questo scopo sul finire degli anni Novanta sono stati sperimentati tre distinti strumenti di analisi della normativa per assicurare una maggiore consapevolezza sui possibili effetti ed impatti delle leggi già adottate e di quelle ancora da adottare.

In primo luogo, è stata introdotta con l’art. 5, l. 8 marzo 1999, n. 50, l’Analisi dell’impatto della regolamentazione (Air), la quale risiede in una valutazione preventiva dei possibili effetti di una normativa per accertare l’opportunità della sua adozione anche alla luce delle possibili alternative. Nello specifico, l’Air, oggi disciplinata dall’art. 14, l. 28 novembre 2005, n. 246, verifica l’impatto della normativa sugli oneri informativi e sui costi amministrativi, sul rispetto del divieto di gold plating, nonché sulle libertà individuali e sull’apertura dei mercati alla concorrenza.

²⁵ I dati richiamati sono attinti dal rapporto predisposto dall’Ambrosetti Club e dal The European House – Ambrosetti, “La P.A. (Pubblica Amministrazione) da Peso Aggiunto a Potenziale Aiuto alla crescita del Paese”, p. 54, consultabile dal sito: https://www.aranagenzia.it/wp-content/uploads/2025/01/LA-P.A.-DA-PESO-AGGIUNTO-A-POTENZIALE-AIUTO_Ambrosetti-Club.pdf



sui costi amministrativi, sul rispetto del divieto di gold plating, nonché sulle libertà individuali e sull'apertura dei mercati alla concorrenza.

In secondo luogo, vi è l'Analisi tecnico normativa (Atn), la quale accerta la conformità della legge alla normativa europea e alla Costituzione; in particolare, all'art. 117 Cost., che disciplina il riparto delle competenze legislative attribuite allo Stato e alle Regioni²⁶. In terzo e ultimo luogo, vi è la Valutazione di impatto della regolamentazione (Vir). Questa, disciplinata sempre all'art. 14, l. n. 246/2005, postula lo svolgimento di una valutazione periodica ed "ex post" dei costi e degli effetti delle normative già adottate.

Nel 2012, l'OCSE ha posto l'accento sulla necessità di attuare delle revisioni strutturate per valutare anche "ex post" il valore effettivo di determinate normative²⁷; in particolare, sottolinea che i governi dovrebbero: "Conduct systematic reviews of the stock of regulation ... to ensure that regulations remain up to date, ... cost effective and consistent, and deliver the intended policy objectives."

Questa raccomandazione derivava dalla rilevazione che la valutazione "ex post" era molto meno praticata di quella "ex ante", mentre risulta particolarmente rilevante per evitare il persistere di normative che nella loro attuazione pratica si rivelano poco efficaci o addirittura controproducenti. Le "Raccomandazioni" dell'OCSE a favore della valutazione "ex post" dell'impatto della normativa sono centrate su tre principi applicabili a livello generale²⁸, non influenzati dallo specifico assetto istituzionale nei singoli Paesi. Tali principi sono:

i. Regulatory policy frameworks should explicitly incorporate "ex post" reviews as an integral and permanent part of the regulatory cycle

Si evidenzia che le norme (come qualsiasi fenomeno sulla nostra terra) hanno un ciclo di vita; di conseguenza la loro efficacia evolve nel tempo, tendendo inevitabilmente a diminuire. Di qui la forte necessità di una valutazione periodica di tale efficacia. Ne deriva anche che la stessa valutazione "ex ante" dovrebbe prevedere le condizioni e i contenuti di quella "ex post", secondo un approccio pienamente integrato. Tale integrazione rafforza anche una più profonda "cultura della valutazione" sia all'interno dell'Amministrazione pubblica che tra i soggetti esterni coinvolti dalla normativa in questione.

ii. Reviews should include an evidence-based assessment of the actual outcomes from regulations, against their rationales and objectives; they should note any lessons and make recommendations to address any deficiencies

Mentre la valutazione "ex ante" dell'impatto delle norme cerca di determinare il probabile beneficio netto di una nuova legge prima che sia introdotta (e come elemento che condiziona l'approvazione della norma stessa), la valutazione "ex post" esamina, ad un certo orizzonte temporale e sulla base di robusti dati empirici, se e in quale misura tale beneficio netto atteso è stato raggiunto. È necessario che il finanziamento dei costi per tale valutazione "ex post" sia previsto come parte dei costi totali della proposta normativa in questione. È anche necessario che i risultati dell'analisi siano tradotti in "raccomandazioni" concrete prese in considerazione dal legislatore/regolatore.

²⁶ La disciplina di riferimento dell'Atn si rinviene nelle direttive del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 settembre 2008 e del 26 febbraio 2009.

²⁷ Si veda OECD 2012 Recommendation on Regulatory Policy and Governance

²⁸ Si veda OECD (2020), Reviewing the Stock of Regulation, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1a8f33bc-en>



iii. A sound system for the “ex post” reviews of regulation would ensure comprehensive coverage of the regulatory stock over time, while “quality controlling” key reviews and monitoring the operations of the system as a whole

Un sistema funzionale di revisione “ex post” delle norme è condizione essenziale per migliorare l'efficacia complessiva del sistema regolatorio in ogni Paese e progredire nello snellimento delle norme ridondanti. La stessa attività di valutazione deve essere sottoposta ad un periodico controllo di qualità per apportare i miglioramenti suggeriti anche dal progressivo apprendimento nella sua implementazione.

Si ribadisce l'importanza di un collegamento tra la valutazione “ex ante” e quella “ex post”. Si parla di “simmetria” tra le due valutazioni: la seconda dovrebbe verificare il raggiungimento degli obiettivi fissati nella prima; eventuali conseguenze problematiche, non prese in considerazione in origine, eventualmente anche perché dovute a fattori emersi successivamente; riconsiderare le possibili alternative alla norma effettivamente in essere.

Le metodologie per realizzare la valutazione ex-post sono diverse e vanno utilizzate in relazione alle specificità del contesto istituzionale ed economico-sociale in cui la valutazione va effettuata.

L'Ocse²⁹ evidenzia comunque alcuni aspetti di fondo di natura generale, alla base di un approccio comune; tali aspetti sono: i) rilevanza (la norma è in grado di prevenire in modo concreto determinate problematiche; ii) efficacia (la norma raggiunge effettivamente gli outcomes voluti); iii) efficienza (la norma è la soluzione migliore dal punto di vista dei costi per gestire una certa problematica, tenendo anche conto dei costi di sue conseguenze non volute; iv) Alternative (esistono delle alternative potenzialmente migliori per raggiungere gli obiettivi all'origine della norma; v) coerenza (la nuova normativa è coerente con le altre già esistenti e con le quali risulta interdipendente).

Nel nostro ordinamento l'analisi di impatto delle norme è tradizionalmente molto poco radicata, certamente quella “ex post”, ma anche quella “ex ante”³⁰. Solo nel 2017, anche in conseguenza di una certa pressione dalla UE, il Governo nazionale ha innovato le procedure per lo svolgimento della valutazione “ex ante”, ossia l'Air, e della valutazione “ex post”, ovvero la Vir, anche al fine di assicurare il coinvolgimento degli stakeholders nella elaborazione della normativa e la pianificazione della regolamentazione³¹. In particolare, è prevista la facoltà per il Ministero competente su una determinata normativa di fornire una prima valutazione dell'impatto e una spiegazione della non necessità di procedere con una “full RIA” per disposizioni ritenute “a basso impatto”. Negli altri casi, l'analisi è condotta dal Dipartimento per gli affari legali e legislativi (DAGL) in seno alla Presidenza del Consiglio dei ministri sulla base di un programma reso pubblico di consultazioni con gli stakeholders.

Queste disposizioni hanno generato un certo incremento della valutazione “ex ante”, mentre poco effetto hanno avuto sull'effettivo rafforzamento di quella “ex post”. Nel complesso, è mancato l'affermarsi di un approccio organico e sistematico alla valutazione, anche per la complessità di coinvolgere in maniera adeguata gli stakeholders e raccogliere dati ed evidenze robuste.

²⁹ Cfr.: OECD (2018) op.cit.

³⁰ È giusto osservare che lo stesso OCSE evidenzia come: “The majority of EU Member States lacks a systematic approach towards conducting “ex post” evaluation of individual regulations: Less than one fifth of Member States systematically assess whether laws and regulations achieve their policy goals as expected. When policy makers are required to identify actual costs and benefits, this usually applies only to some evaluations in selected policy areas. Only the United Kingdom systematically compares the effects of existing regulations to alternative options”.

³¹ La disciplina di riferimento dell'Air e della Vir si rinviene oggi nel d.P.C.m 15 settembre 2017, n. 169 e nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 febbraio 2018, oltre che al già citato art. 14, l. n. 246/2005.



L'influenza degli esiti di tale analisi sulla produzione normativa, ovvero sull'eliminazione di quelle disposizioni che risultano non efficaci, rimane comunque generalmente molto limitato e tutt'altro che sistematico. Del resto, la letteratura scientifica ha più volte lamentato l'insufficiente implementazione dell'Air e della Vir e in termini simili si è espresso anche il Consiglio di Stato con specifico riferimento alla valutazione "ex ante"³². Questo, in particolare, nel parere n. 1458 del 29 giugno 2017 ha evidenziato che le criticità dell'Air "non sono da ricercare nell'impostazione teorica della sua disciplina, ma [...] nelle carenze della sua attuazione pratica, soprattutto a causa delle difficoltà degli uffici legislativi di compiere un'istruttoria che si spinga oltre il solo dato giuridico- formale".

1.6 I limiti del capitale umano disponibile

I dati relativi alla qualità del capitale umano nella PA italiana rimangono al di sotto dei valori medi dei Paesi UE27³³, nonostante in tendenziale progresso negli ultimi cinque anni. Particolarmente significativo il fatto che nel 2023, la percentuale di addetti nella PA con formazione superiore (livello 5-8) era al 37% (nel 2019, addirittura al di sotto del 30%), rispetto ad una media UE di circa il 53%. È comunque doveroso osservare come, in media, il livello di istruzione dei dipendenti pubblici sia notevolmente superiore a quello dei dipendenti privati. In tal senso, l'Istat riporta che nel 2020 rispettivamente il 46% e l'87,9% degli appartenenti al settore pubblico poteva vantare almeno una laurea di primo livello e il diploma di scuola secondaria superiore, i quali erano invece posseduti rispettivamente soltanto dal 16,2% e dal 62,1% dei dipendenti del settore privato, tra i quali non erano peraltro conteggiati i lavoratori del settore agricolo³⁴.

I nostri dipendenti pubblici hanno poi un'età media molto superiore, con un rapporto tra addetti in età "25-49" anni rispetto a quelli in età "50-64", pari a 0,9 (abbastanza stabile negli ultimi anni), rispetto ad un valore medio di 1,5 nei Paesi UE27. Nell'ambito dei Paesi OCSE, l'Italia risulta il Paese dove il capitale umano nella PA ha l'età maggiore (Fig. 5). Evidentemente questo dipende anche, ma non solo dal fatto che nel nostro Paese l'età media della forza lavoro è tra le più alte. Ciò è anche una conseguenza delle politiche di contenimento della spesa pubblica e di blocco del turn-over già descritte in precedenza. Invero, se nel 2001 l'età media dei dipendenti era di 44,2 anni, questa nel 2020 ha raggiunto la soglia dei cinquant'anni³⁵. Ancora maggiore è poi il tasso di "invecchiamento" del personale amministrativo comunale, la cui età media era pari a 47 anni nel 2007 ed è salita a 52 anni nel 2020³⁶. Va evidenziato che, pur considerata la lentezza con cui procede il processo di innalzamento dell'età del pensionamento, nei prossimi anni ci sarà una significativa uscita di persone dalla PA. Questo rappresenta certamente una notevole opportunità di rafforzamento complessivo del capitale umano, grazie all'innesto di persone giovani e mediamente meglio preparate.

³² Cfr. G.D. MOSCO, "La notte delle regole: responsabilità della politica e problemi di tecnica legislative", in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2013, fasc. 2, pp. 358 ss., e B.G. MATTARELLA, "La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate", Bologna, il Mulino, 2011, pp. 111 ss.

³³ Commission Staff Working Document 2024 Country Report - Italy - Recommendation on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Italy, 19.6.2024, ANNEX 13 – Public Administration p.70 – 71.

³⁴ Istat, Rapporto sulle istituzioni pubbliche 2024. Caratteristiche e cambiamenti dal terzo censimento permanente, p. 22, consultabile da <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/09/RapportoIstituzioniPubbliche2024.pdf>

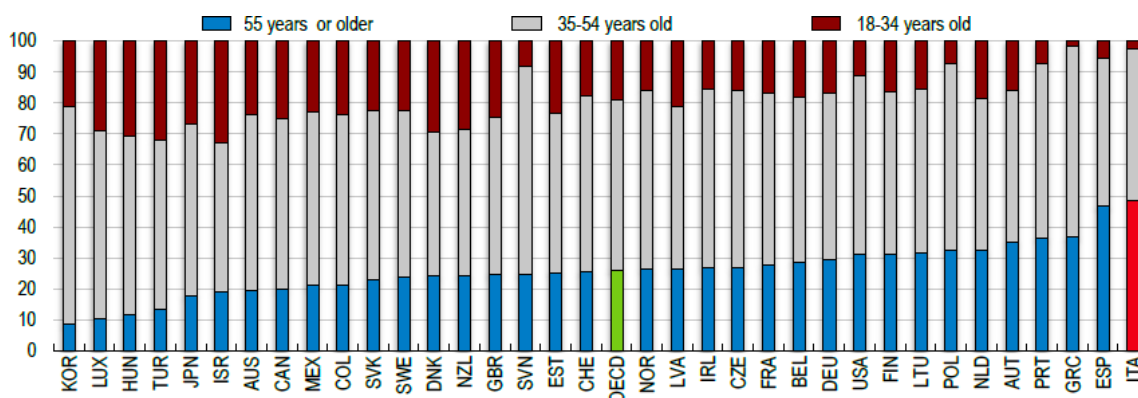
³⁵ I dati richiamati sono presi dal Rapporto 2022", predisposto dal Comitato scientifico per la valutazione dell'impatto delle riforme in materia di capitale umano pubblico presieduto dal Professor Fabbrini e consultabile qui https://www.aranagenzia.it/wp-content/uploads/2025/01/Rapporto_Comitato_scientifico_valutazione_riforme.pdf

³⁶ I dati richiamati sono forniti sempre dal rapporto "Personale comunale e formazione" dell'Ifel, p. 28.



Tuttavia, tale potenzialità si potrà tradurre in un effettivo miglioramento a condizione che le PA abbiano la capacità di essere sufficientemente attrattive come luoghi di lavoro per i giovani con elevato livello di preparazione; inoltre, di gestire un efficace processo di avvicendamento delle risorse in uscita con i nuovi assunti.

Fig. 5 Distribuzione per età degli addetti nel governo centrale (2020)



Fonte: OCSE

I nostri dipendenti pubblici non sono solo più anziani che in passato, ma sono altresì meno formati e guidati. Invero, nel 2010 era pari a €276.734.797 la spesa destinata alla formazione del personale amministrativo, la cui azione era poi coordinata complessivamente da 19.330 dirigenti, con in media un dirigente ogni 46,1 dipendenti. In soli dieci anni la spesa per la formazione si è più che dimezzata, passando ai soli €130.690.141 del 2020, con in media 40,30 Euro spesi per dipendente, e un'analogha flessione si è registrata anche rispetto alla composizione del personale dirigenziale, il cui numero nel 2020 è sceso a 10.811 dirigenti, con in media un solo dirigente a gestire 62,3 dipendenti³⁷.

In aggiunta, conseguenza in parte dell'età elevata, e soprattutto dell'impostazione della PA, è la scarsa presenza di competenze gestionali, in particolare di project management e problem solving, divenute ormai essenziali. A questo si aggiunge che in alcune tipologie di Amministrazioni persiste una scarsa sensibilità o, in alcuni casi, una avversione "ideologica" all'obiettivo imprenditoriale della "generazione di valore economico". Significativo in questo senso il caso dei Beni culturali, dove ancor oggi prevale spesso l'istanza della pura conservazione dei beni, senza alcuna attenzione alla necessità che quegli stessi beni siano utilizzati in maniera appropriata anche per generare delle risorse necessarie per sostenere i costi richiesti dalla stessa conservazione.

Un'ulteriore specificità degli addetti pubblici nel nostro Paese è il livello di remunerazione piuttosto basso e anche in questo caso, inferiore a quello percepito negli altri principali Paesi. L'UE fornisce il dato relativo alla remunerazione media dei dipendenti delle PA Centrali (Fig.6), che evidenzia appunto la posizione dell'Italia, largamente al di sotto della media continentale e molto lontana dai valori degli altri principali Paesi europei. Alla remunerazione limitata si aggiunge la debolezza dei sistemi incentivanti. Anche nelle organizzazioni pubbliche nelle quali in questi anni sono stati introdotti, risultano di entità limitata e del resto strutturati più nella prospettiva di fornire un beneficio generalizzato che di premiare in maniera consistente chi raggiunge risultati migliori.

³⁷ I dati sono ripresi dal già citato rapporto "Lavoro 2022"

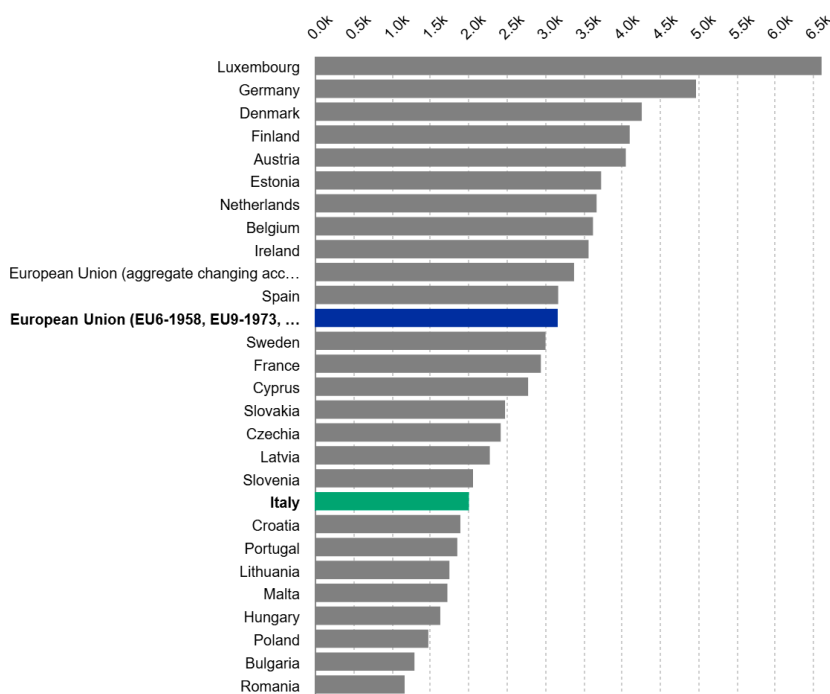


I meccanismi di carriera e di sviluppo professionale sono il terzo grande limite della gestione del capitale umano nella PA, considerato che ancor oggi, nella maggior parte delle Amministrazioni pubbliche, il criterio principale, quando non unico, è l'anzianità di servizio. Gli investimenti in formazione sono generalmente modesti e incomparabilmente inferiori a quelli complessivamente attuati nel sistema privato.

Questi tre limiti riducono ovviamente l'attrattività delle Amministrazioni pubbliche come luoghi di lavoro, soprattutto per le persone con preparazione e potenzialità più elevate. A queste rimane come significativo fattore di preferenza, il valore immateriale di lavorare per l'interesse pubblico, nel ruolo di civil servants; si tratta di un valore potenzialmente importante, che risulta però poco valorizzato dalle stesse Amministrazioni.

Questa scarsa attrattività genera tra i giovani (con le dovute eccezioni di cui si è detto) un fenomeno di "selezione avversa". Tra le persone in età professionale più avanzata, spinge a cercare migliori opportunità nel settore privato e, viceversa, praticamente annulla la possibilità che risorse di qualità accettino di spostarsi dal privato al sistema pubblico. Le pubbliche Amministrazioni hanno poi particolari difficoltà ad attrarre non solo i giovani, ma innanzitutto i tecnici e gli ingegneri, ovverosia le figure professionali di cui in questo momento vi è maggiormente bisogno anche solo per guidare i processi di digitalizzazione e che ancora oggi tendono a preferire le offerte provenienti dal settore privato in ragione degli stipendi mediamente più alti. In tal senso, anche la Corte dei conti ha di recente evidenziato la difficoltà delle Amministrazioni a coprire i propri fabbisogni relativi ai profili più tecnici, come quelli di "statistico/informatico" o "ingegnere/architetto", data la limitata partecipazione di tali professionisti alle relative procedure concorsuali³⁸.

Fig. 6 Remunerazione media degli addetti nelle PA centrali (2024)³⁹



³⁸ Si veda Corte dei conti, Relazione sullo stato di attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), Tomo I, novembre 2023, p. 159, consultabile dal sito <https://www.corteconti.it/Download?id=10780016-439c-460b-8e9b-57b583738508>

³⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc_rem_avg/default/bar?lang=en



In questo quadro generale, va rilevato che alcune Amministrazioni centrali hanno saputo creare opportunità lavorative interessanti e di prestigio e potuto ridurre la distanza dai compensi offerti dalle imprese private per gli stessi livelli di responsabilità. Del resto, in questi ultimi anni, sono state adottate misure per migliorare la capacità di reclutamento delle Amministrazioni pubbliche, in particolare di giovani qualificati e stimolare la mobilità interna. È significativo l'avvio di inPA, il Portale che supporta le Pubbliche Amministrazioni italiane nella gestione delle procedure concorsuali e nel reclutamento di professionisti sulla base del fabbisogno interno e, al contempo, i cittadini e professionisti che desiderano partecipare a concorsi pubblici ed entrare all'interno del network di reclutamento⁴⁰. Questa infrastruttura dovrebbe favorire un più efficace incontro tra domanda e offerta di lavoro in tutte le PA del Paese e rendere più agevole i trasferimenti interni.

1.7 La non completa digitalizzazione

In questi anni, l'impegno per la trasformazione digitale della PA e della gestione delle relazioni con cittadini e imprese è stato molto consistente, a partire dalla creazione di un'Agenzia specializzata, l'AgiD; come già rilevato, innovazioni come la fatturazione digitale hanno raggiunto una larghissima diffusione. Tuttavia, il processo di digitalizzazione è stato interpretato nella maggior parte dei casi come semplice trasposizione dei processi e servizi da analogico a digitale. Solo in questi ultimissimi anni, le PA più avanzate hanno iniziato a innovare processi e modelli organizzativi (nei limiti di quanto le normative lo permettessero).

Di conseguenza, il grado di maturità digitale della PA italiana (e-government) pur migliorata in questi anni, rimane decisamente inferiore alla media dei Paesi UE27⁴¹ (Fig. 7). Nel nostro Paese, la percentuale di persone che interagiscono con la PA attraverso internet è al 68% rispetto alla media EU27 che arriva al 75%; anche alcuni indicatori compositi del livello di "e-Government", mostrano l'Italia su valori inferiori.

Fig. 7 Dati relativi alla digitalizzazione della PA italiana

IT Indicator (¹)	2019	2020	2021	2022	2023	EU-27(²)
E-government and open government data						
1 Share of internet users within the last year that used a public authority website or app	n/a	n/a	n/a	76,3	68,5	75,0
2 E-government benchmark overall score (³)	n/a	64,4	60,9	61,3	61,8	75,8
3 Open data and portal maturity index	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8

Source: E-government activities of individuals via websites, Eurostat (# 1); E-government benchmark report (# 2); Open data maturity report (# 3); Labour Force Survey, Eurostat (# 4, 5, 7); European Institute for Gender Equality (# 6); Fiscal Governance Database (# 8, 9); OECD Indicators of Regulatory Policy and Governance (# 10).

Più in generale, le istituzioni europee hanno registrato una certa difficoltà del nostro paese, tanto nel settore pubblico quanto in quello privato, a tenere il passo degli altri Stati europei rispetto alle politiche di digitalizzazione.

⁴⁰ Si veda: <https://www.inpa.gov.it/>

⁴¹ Commission Staff Working Document 2024 Country Report - Italy - Recommendation on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Italy, 19.6.2024, ANNEX 13 - Public Administration p. 70 – 71.



A questo proposito si può citare l'indice DESI, Digital Economy and Society Index, il quale tra il 2014 e il 2022 veniva predisposto annualmente dalla Commissione europea per monitorare, attraverso cinque diversi parametri, i risultati ottenuti da tutti gli Stati membri rispetto agli obiettivi di digitalizzazione posti in sede europea. In particolare, nell'indice DESI per l'anno 2020, ma riferito alle performance registrate nel 2019, l'Italia si collocava soltanto in 25° posizione su 28 e con un indice di digitalizzazione pari solo a 43,6, ben lontano dalla media europea pari a 52,6. Nondimeno, a seguito della pandemia e grazie alle ingenti risorse stanziare nel Pnrr per la digitalizzazione, innanzitutto delle Pubbliche Amministrazioni, vi sono stati degli importanti progressi, i quali sono stati raggiunti in pochi anni. Basti pensare, giusto per fare un esempio, alla realizzazione del Polo Strategico Nazionale, che costituisce la nuova infrastruttura nazionale del cloud, o alla migrazione sempre verso cloud certificati dei dataset ed applicativi di 4.315 Amministrazioni comunali, scolastiche e sanitarie. I passi avanti recentemente compiuti, del resto, sono stati riconosciuti anche dalla Commissione europea nella relazione sullo stato del decennio digitale 2020-2030, la quale, tuttavia, non ha mancato di evidenziare anche la persistenza di diverse criticità; ad esempio, il possesso nel 2023 di competenze digitali di base soltanto da parte del 45,8% della popolazione italiana a fronte di una media europea pari a 55,6%.

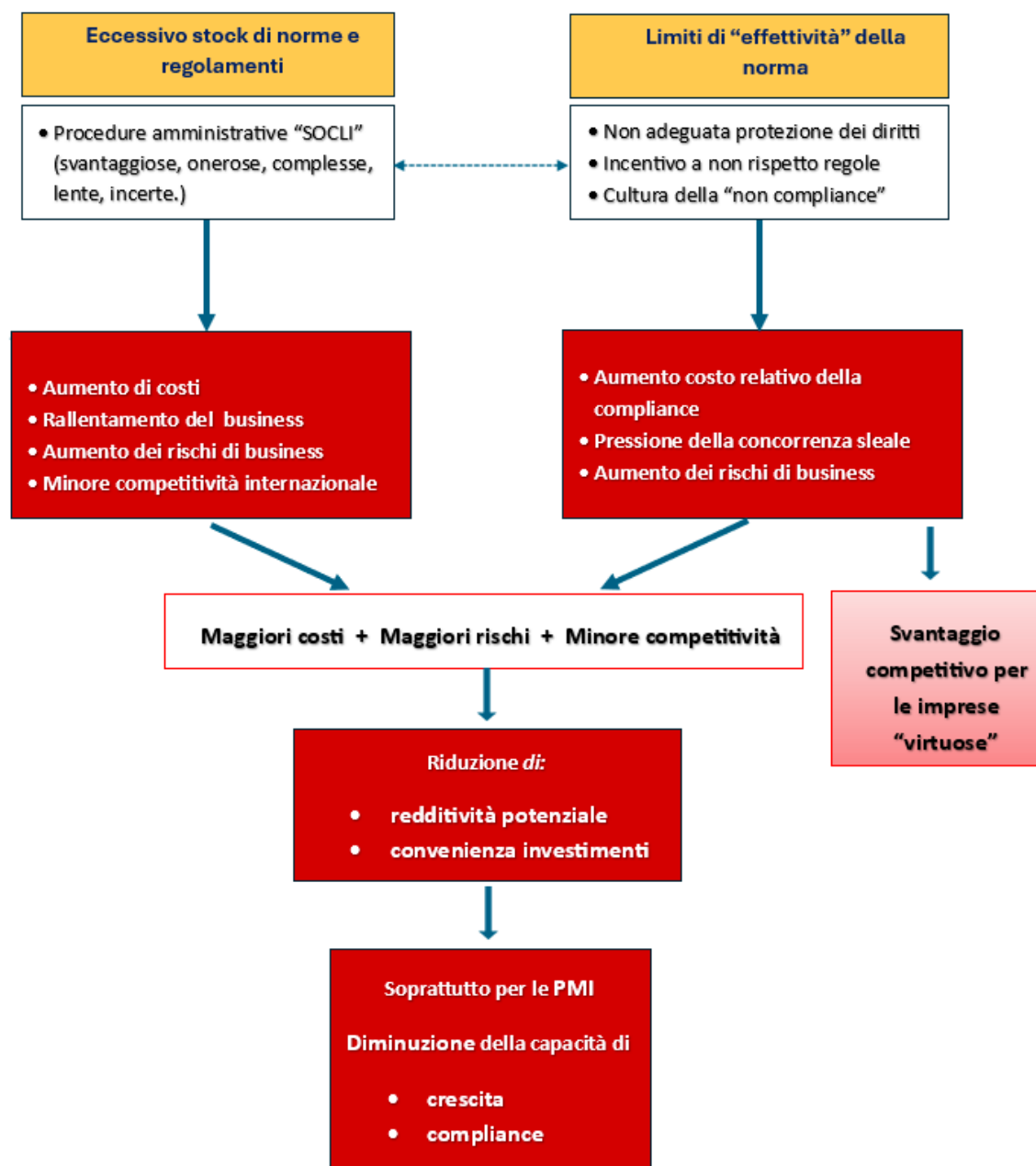
2. L'impatto sull'impresa

In questo capitolo sarà illustrato come ciascuna delle due caratteristiche negative della PA identificate sopra impattano direttamente su competitività e sviluppo sostenibile delle imprese; nel successivo, tale analisi sarà approfondita nel caso specifico di quelle di minore dimensione. Questa analisi consente di andare oltre la generica descrizione delle problematiche della PA e comprendere "come" tali problematiche si manifestano concretamente e in quali ambiti specifici della gestione aziendale.

2.1 Uno schema dell'impatto dei fattori negativi della PA sull'impresa

Lo schema relativo alle problematiche della PA che impattano negativamente sulle MPMI (presentato come "un quadro organico delle determinanti la complessità del sistema pubblico italiano", fig.3) può essere sviluppato nel seguente modello (fig.4) che evidenzia le specifiche conseguenze sulla gestione aziendale e sui suoi risultati dei fattori negativi di complessità della PA.

Fig. 8 L'impatto dei fattori negativi della PA sull'impresa





L'eccessivo stock di normative e regolamenti con le conseguenze negative su tutte le procedure di natura giuridica e la loro inadeguata effettività (in termini di limiti nella protezione dei diritti economici contrattuali, frequenza di situazioni che, di fatto, incentivano il non rispetto delle norme e diffusione in ambiti geografici e settoriali non secondari di una cultura della compliance ancora modesta) costituiscono i due fattori cardine della inadeguatezza della PA. Si ricorda che tali fattori si alimentano reciprocamente

Ciascuno di tali fattori determina uno specifico insieme di problematiche economiche e competitive per le imprese. In particolare, il primo si riflette in maggiori costi, maggiori difficoltà a cogliere le opportunità di business e tempi più lunghi; maggiori rischi di business e di compliance; perdita di competitività rispetto alle imprese operanti in contesti geografici dove la PA è più efficace/efficiente.

I limiti di effettività comportano aumento del costo implicito nella adesione alla normativa, la maggiore pressione della concorrenza delle imprese non virtuose e di nuovo una maggiore rischiosità del business. Va sottolineato che tale problematica riguarda tutte le imprese per quanto concerne le sue conseguenze sull'efficace funzionamento del sistema economico e sociale; ma in modo particolare quelle che intendono essere allineate alle normative, dato che i limiti di enforcement delle normative le mettono in una posizione di svantaggio rispetto a quelle che, proprio per tali limiti, decidono di non rispettarle.

L'insieme delle conseguenze negative dei due fattori descritti si riflettono nella gestione aziendale in termini di maggiori costi e rischi e minore competitività (in modo accentuato per le imprese virtuose); questi effetti, a loro volta si traducono nella riduzione della redditività potenziale dell'impresa, della sua capacità e convenienza ad investire e della capacità di competere; di qui, la riduzione della capacità⁴² soprattutto delle MPMI di crescere e quanto in situazioni di difficoltà, di essere allineate alle norme⁴².

2.2 L'impatto del "peso" della normativa (eccesso e complessità di normativa e regolamenti)

2.2.1 Le determinanti del peso della normativa

L'insieme abnorme di leggi e normative rende le procedure pubbliche, e in particolare quelle rilevanti per le aziende "svantaggiose, onerose, complesse, lente, ed incerte"; queste caratteristiche, sintetizzabili con l'acronimo di SOCLI⁴², hanno ciascuna uno specifico impatto negativo sulle determinanti il risultato economico dell'impresa e la sua capacità di crescita sostenibile. Di seguito, approfondiamo il significato delle quattro caratteristiche problematiche e poi la loro connessione con le variabili rilevanti per i risultati aziendali.

In molti casi, le leggi e le norme sono direttamente svantaggiose per le imprese, in due possibili modalità:

- i) Riduzione del raggio di azione materialmente praticabile o comunque economicamente conveniente;
- ii) Imposizione di vincoli espliciti all'attività d'impresa in generale o a specifiche attività della catena del valore.

⁴² Soprattutto nel caso delle piccole e delle micro-imprese (salvo quelle leader nelle nicchie di mercato) i maggiori costi o addirittura gli investimenti necessari per allinearsi ad una determinata normativa possono essere difficilmente sostenibili (o non esserlo affatto), dato che il margine economico di tali aziende è normalmente limitato



Il primo aspetto limita strutturalmente le opportunità di sviluppo del business; il secondo ha due possibili risvolti problematici per l'impresa: rende più difficile realizzare un certo investimento produttivo o attività di business, causando una riduzione di efficienza e di produttività; oppure, semplicemente, aumenta i costi di realizzazione delle attività di impresa o genera degli "extra-costi". Negli ultimi venti anni la UE ha inteso costringere il sistema produttivo europeo a migliorare i propri risultati ambientali, introducendo normative, progressivamente recepite dagli Stati membri, che condizionavano l'attività produttiva al rispetto di vincoli e obiettivi ambientali sempre più stringenti. Questo ha creato svantaggi per le imprese che in alcuni comparti hanno determinato forti riduzioni di produzione e redditività media. La produzione di automobili e veicoli a motore endotermico è il caso forse più eclatante a riguardo. Anche per queste esperienze fortemente negative, appare assolutamente cruciale la valutazione dell'impatto delle norme finalizzata a verificare in modo oggettivo l'equilibrio tra i vantaggi e gli svantaggi generati, potenzialmente (valutazione "ex ante") e concretamente dopo un certo periodo di tempo dalla sua introduzione (valutazione "ex post").

Lo svantaggio delle norme si riflette nella loro onerosità per le imprese, in termini di: i) elevati costi per allinearsi a quanto richiesto dalle norme; ii) maggiori costi o minori ricavi potenziali conseguenti i vincoli che esse impongono.

La complessità delle procedure comporta la necessità per le imprese di dotarsi delle competenze specialistiche necessarie per adempiere in maniera appropriata ed efficace; in molte situazioni e soprattutto per le imprese di dimensione minore, occorre ricorrere a consulenti esterni con un aggravio di costi e complessità gestionale spesso notevoli.

La lentezza si manifesta nei tempi molto lunghi con i quali la Pubblica Amministrazione espleta le procedure di interesse delle imprese, ai quali, in molti casi, si aggiungono ritardi notevoli rispetto alle tempistiche previste; ritardi generalmente non sanzionati e contro i quali gli attori privati non hanno protezione.

L'incertezza, infine, riguarda gli esiti di richieste autorizzative o di controversie o, appunto, dei tempi di completamento di determinati processi, o ancora l'attuazione di determinate regolamentazioni/normative. Va rilevato che le problematiche connesse alla lentezza e all'incertezza sono aggravate dal fatto che stimolano implicitamente la corruzione, quantomeno quella di tipo "soft"⁴³, come leva utile per il loro superamento. Un esempio tipico sono forme di "riconoscimento" (regali di un certo valore, benefici vari) a funzionari pubblici (anche di livello medio) per "velocizzare" un iter amministrativo, nascondendo alcuni vizi "formali" o comunque non gravi a favore di una specifica impresa richiedente. Tali aspetti negativi, originati primariamente dall'eccessivo stock di normative, sono rafforzati dalle due condizioni indicate nel paragrafo 1.1, relative all'organizzazione e alla gestione del capitale umano e al non ancora soddisfacente grado di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.

43 La soft corruption descrive l'insieme delle possibili forme di comportamento corruttivo che non violano esplicitamente o comunque gravemente la legge, ma che compromettono l'integrità, l'imparzialità o l'efficienza delle decisioni pubbliche. È spesso associata all'influenza indebita, alla commistione tra interessi pubblici e privati, o all'uso distorto di norme legittime a fini di vantaggio personale o di gruppo. È basata sull'uso improprio di potere o risorse pubbliche per favorire interessi privati. Include comportamenti come il clientelismo, il nepotismo, il lobbying opaco, le porte girevoli ("revolving doors") e la distribuzione mirata di fondi pubblici.



Tali problematiche rafforzano i quattro aspetti descritti sopra e il loro impatto negativo sull'attività imprenditoriale; d'altro canto, per i suoi limiti applicativi attuali, la digitalizzazione delle procedure e dei servizi non riesce, almeno sino ad ora, a rappresentare un fattore di sufficiente compensazione. L'eventuale miglioramento di questi due fattori implica una mitigazione degli aspetti negativi del sistema normativo.

Le problematiche discusse impattano negativamente, in modo diverso in tre ambiti specifici della gestione aziendale: i) costi di gestione; ii) rischio; iii) rallentamento del business, e trasversalmente in un quarto, conseguente ai precedenti tre: iv) la competitività internazionale.

Sul piano dei costi, va considerato l'incremento sia dei costi indiretti e solo in parte proporzionali al volume del business, sia di quelli diretti; si tratta dei costi per supporto consulenziale, per risorse interne dedicate alla gestione delle problematiche con la PA, per gli adempimenti previsti dalle norme. Vanno anche considerate le possibili spese per errori materiali e per la gestione delle controversie. Vi sono poi tutti i costi di adeguamento alle normative e regolamentazioni che possono riguardare determinate attività della catena del valore: dalle operations agli approvvigionamenti, alla distribuzione; dalla organizzazione delle attività produttive ai servizi generali. Utile evidenziare che per molte di queste voci di costo risentono molto della lentezza della PA, poiché l'entità della spesa aumenta con il passare del tempo.

Il rischio si riflette in un certo abbattimento del valore attuale di un determinato progetto di business, o ad un aumento del rendimento atteso obiettivo.

Infine, il rallentamento del business consiste nel maggior periodo di tempo necessario per realizzare iniziative di business e in altri limiti che riducono le opportunità di sviluppo. In alcuni casi, esso comporta la perdita dell'opportunità; in linea più generale, la riduzione del valore attuale netto del progetto, dato che i flussi di cassa sono generati con ritardo e in un orizzonte temporale più lungo. La lentezza delle procedure può, inoltre, ridurre la "spinta imprenditoriale", scoraggiando l'attuazione di iniziative potenzialmente valide; un esempio tipico è l'avvio di una nuova impresa di produzione. Infine, non va sottaciuto che rimanere "in attesa" per un lungo periodo, con diversi svantaggi economici o competitivi, può spingere ad un certo punto ad adottare comportamenti patologici per superare l'impasse causato appunto dalla lentezza della PA. Questi tre effetti negativi si riflettono nella minore competitività internazionale dell'impresa rispetto ad operatori collocati in aree geografiche dove la PA è migliore, ovvero i fattori SOCLI sono meno pregnanti (o, addirittura, hanno segno inverso).

Va precisato che La competitività internazionale è impattata da come tali fattori si manifestano nel complesso di specifiche normative che regolano le relazioni economiche e commerciali internazionali. Come noto (e particolarmente pregnante proprio in questa fase storica), lo Stato definisce tali norme almeno in una certa misura, proprio per supportare la competitività internazionale delle imprese del Paese e le attua in base alle dinamiche delle relazioni politico-economiche internazionali e quindi al tenore delle analoghe norme dei Paesi esteri.

43 La soft corruption descrive l'insieme delle possibili forme di comportamento corruttivo che non violano esplicitamente o comunque gravemente la legge, ma che compromettono l'integrità, l'imparzialità o l'efficienza delle decisioni pubbliche. È spesso associata all'influenza indebita, alla commistione tra interessi pubblici e privati, o all'uso distorto di norme legittime a fini di vantaggio personale o di gruppo. È basata sull'uso improprio di potere o risorse pubbliche per favorire interessi privati. Include comportamenti come il clientelismo, il nepotismo, il lobbying opaco, le porte girevoli ("revolving doors") e la distribuzione mirata di fondi pubblici.



La rilevanza che le caratteristiche SOCLI delle normative hanno sulla competitività internazionale del nostro Paese trova una evidente conferma nel notevole rilievo attribuito all' "inefficienza" (termine con il quale sono generalmente sintetizzate le problematiche SOCLI descritte) della PA tra i fattori che limitano l'attrattività di un Paese per lo svolgimento di attività imprenditoriali e in particolare per le attività produttive. Le imprese e in modo particolare quelle di matrice internazionale considerano proprio la complessità normativa, l'inadeguatezza amministrativa e la scarsa effettività delle leggi come gravi fattori di svantaggio comparativo dell'Italia rispetto agli altri principali Paesi europei. Tale svantaggio comparativo riduce gli investimenti di imprese estere in Italia e, specularmente, determina un fattore di debolezza per le imprese operanti al nostro interno nel confronto competitivo con quelle collocate in altre aree geografiche con una PA più efficiente.

L'intensità e la modalità dell'impatto di tali fattori su costi, rischi, rallentamento del business e competitività internazionale non è uniforme in tutte le tipologie di PA e risente anche delle specificità del settore in cui l'impresa opera. È, quindi possibile esplicitare solo a livello generale su quali dei quattro ambiti indicati impattano direttamente le caratteristiche negative della gestione della PA, dovuto all'eccessivo stock di normative (e alle sue implicazioni). La "svantaggiosità" si riflette sia in maggiori costi, sia in minori opportunità di business; l'onerosità incide ovviamente sulla variabile dei costi, sia quelli indiretti, sia quelli connessi al business; su questi è rilevante anche la complessità che incide fortemente anche sul maggior rischio. L'elevata lentezza delle procedure pubbliche ha riscontro diretto sul rallentamento del business; infine, l'incertezza si traduce in rischi più elevati e di nuovo rallentamento del business (Fig. 9).

Fig. 9 Le aree di svantaggio per le imprese dove incidono i fattori di debolezza delle procedure pubbliche

Fattori di svantaggio per le imprese Fattori di debolezza delle procedure pubbliche	Costi	Rischi	Rallentamento del business
Svantaggiosità			
Onerosità			
Complessità			
Lentezza			
Incertezza			

43 La soft corruption descrive l'insieme delle possibili forme di comportamento corruttivo che non violano esplicitamente o comunque gravemente la legge, ma che compromettono l'integrità, l'imparzialità o l'efficienza delle decisioni pubbliche. È spesso associata all'influenza indebita, alla commistione tra interessi pubblici e privati, o all'uso distorto di norme legittime a fini di vantaggio personale o di gruppo. È basata sull'uso improprio di potere o risorse pubbliche per favorire interessi privati. Include comportamenti come il clientelismo, il nepotismo, il lobbying opaco, le porte girevoli ("revolving doors") e la distribuzione mirata di fondi pubblici.



Si richiama quanto osservato nella descrizione dei fattori SOCLI circa la loro forte correlazione e in alcuni casi interdipendenza. La svantaggiosità si traduce in maggiori oneri (andando a incidere direttamente sui costi), lentezza e complessità; quest'ultima genera lentezza e incertezza, che è conseguenza anche della complessità; la complessità, a sua volta, determina onerosità. La considerazione analitica dei cinque fattori è utile per valutare in modo puntuale come la generale problematica dell'eccessivo stock di normative determina specifiche condizioni negative per determinati fattori di competitività e crescita sostenibile dell'impresa. Tuttavia, ai fini di una rappresentazione dell'impatto dell'eccesso di stock sui risultati dell'impresa, le rilevanti interconnessioni osservate consentono di sintetizzare i fattori negativi SOCLI in un'unica variabile, che indichiamo con "peso della normativa". Va ricordato che nel modello proposto nel paragrafo 1.1 l'impatto dei fattori SOCLI sull'impresa può essere amplificato o contenuto dalla qualità del capitale umano nella PA e dal grado di digitalizzazione.

2.2.2 La rappresentazione della "sostenibilità economica" dell'impresa in relazione al peso della normativa

Nei prossimi paragrafi sviluppiamo il modello precedente, approfondendo le implicazioni del peso economico della normativa sulla "sostenibilità economica" dell'impresa. Si è evidenziato in precedenza che tale peso incide su: costi, rischio, rallentamento del business e perdita di competitività internazionale; nel loro insieme, questi fattori incidono (insieme ad altri) appunto sulla complessiva "sostenibilità economica" dell'impresa. Per semplicità del modello, definiamo la sostenibilità economica come un margine economico determinato nel modo seguente:

$$SE = R - C_1 - C_2$$

Con

SE = sostenibilità economica

R = totale dei ricavi

C₁ = totale dei costi in condizioni di normativa priva di "peso"

C₂ = incremento netto dei costi e riduzione dei ricavi direttamente e indirettamente determinato dal "peso" della normativa

La sostenibilità economica è pari al totale dei ricavi meno il totale dei costi operativi e finanziari, diretti e indiretti che l'impresa registrerebbe se operasse in un contesto normativo efficiente ed efficace, ovvero dove la normativa non è causa delle problematiche richiamate sopra (non ha un "peso") meno l'incremento netto dei costi direttamente e indirettamente causato da un certo livello di "peso" della normativa⁴⁴. Si considera tale aumento dei costi "netto", nel senso che ad essi sono detratte le riduzioni di costo o le maggiori entrate determinate da normative esplicitamente mirate a sostenere l'economicità dell'impresa o a ristorarla da determinati svantaggi.

⁴⁴ Per semplicità, abbiamo ricondotto ad un aumento di costi l'impatto del peso della normativa su aumento del rischio, rallentamento del business e perdita di competitività internazionale.



Questa rappresentazione della sostenibilità economica distingue la componente di costo e la riduzione dei ricavi (a cui sono ricondotti gli effetti su rischio, rallentamento del business e competitività internazionale) causata da un certo peso della normativa. Quindi, quando il “peso” della normativa è nullo, C_2 è pari a zero e la sostenibilità economica dell’impresa dipende dai soli fattori economico-aziendali (posizione competitiva, efficienza, struttura operativa e finanziaria, risorse distintive ecc.).

A ben vedere, sarebbe più accurato riferire la sostenibilità economica ad un determinato business in cui l’impresa è impegnata, considerato che l’impatto delle problematiche della PA non è necessariamente omogeneo in tutti i settori e mercati, e quindi nelle aree di business (e, anzi, tende ad essere piuttosto differenziato). Nel caso delle imprese minori, tuttavia, tale approssimazione non è decisiva, considerato che nella maggior parte dei casi, si tratta di aziende mono-business o comunque con una diversificazione limitata e molto correlata.

2.2.3 La correlazione tra peso della normativa e sostenibilità economica dell’impresa

La relazione tra le due variabili è chiaramente inversa dato che all’aumentare del peso della normativa, diminuisce la sostenibilità economica dell’impresa, e può essere descritta (in maniera semplificata⁴⁵) dalla funzione:

$$SE = -\alpha \cdot PN + b$$

Con

SE = sostenibilità economica dell’impresa

PN = peso della normativa

b = livello di sostenibilità economica dell’impresa quando la normativa non ha effetti svantaggiosi netti

La variabile “ α ” (coefficiente angolare della retta) determina l’entità della variazione della sostenibilità economica dell’impresa per una certa variazione del peso della normativa. Il termine noto “b” rappresenta il livello di sostenibilità economica dell’impresa nella situazione in cui essa non soffre di alcuno svantaggio (in termini di maggiori costi e rischi e rallentamento del business) a causa della normativa⁴⁶; oppure, quanto tale svantaggio è compensato da normative espressamente a sostegno dell’attività imprenditoriale. Questa relazione vale per la generalità delle imprese; non si tiene conto qui del fatto che il peso della normativa è diverso tra le imprese che la rispettano e quelle che non lo fanno (o lo fanno solo parzialmente); tale differenza sarà considerata nel prossimo paragrafo in cui si approfondisce l’impatto del grado di effettività della norma. La relazione in questione può essere rappresentata graficamente dalla retta SE (fig. 10). La posizione della retta SE nel quadrante è determinata dal valore del termine noto “b” che, come detto rappresenta il grado di sostenibilità economica dell’impresa nella situazione in cui la normativa abbia caratteristiche tali da non avere un “peso”, quindi generare un insieme di svantaggi sintetizzati nel costo C_2 .

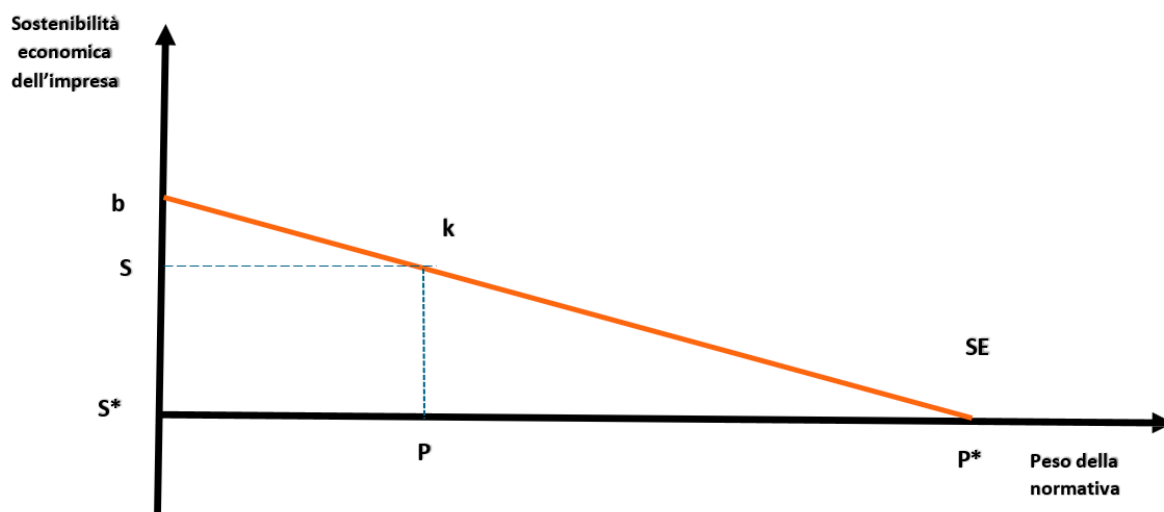
⁴⁵ La funzione descritta implica una correlazione lineare tra le due variabili che, nella realtà, risulta poco probabile.

⁴⁶ Con riferimento alla formula che descrive la SE, “b” è pari a $R - C_1$.



Un certo peso della normativa a livello "P" impatta su costi, rischio, rallentamento del business e competitività internazionale, in misura tale da portare la sostenibilità economica dell'impresa a livello "S". L'area del triangolo "Sbk" rappresenta la perdita di valore economico causato dal peso della normativa al livello P, rispetto alla situazione di neutralità.

Fig.10 La relazione tra peso della normativa e sostenibilità economica dell'impresa



L'impresa è in grado di sopportare l'impatto di incremento di costi e di rischi, rallentamento del business, e peggioramento della competitività rispetto ai concorrenti localizzati in altri Paesi fino ad un certo livello, indicato in S^* ; di conseguenza, è in grado di sostenere un peso della normativa fino al livello P^* ; oltre tale livello, l'impresa non è in grado di operare in equilibrio economico ed è costretta ad uscire dal mercato, pur essendo per altri aspetti competitiva. Quanto è più ampio il segmento bS^* , tanto più elevata è la sostenibilità economica dell'impresa determinata dai vari fattori ambientali e competitivi; quindi, tanto maggiore è la sua capacità di assorbire gli effetti di un peggioramento di tale sostenibilità causati dal peso della normativa (fino al limite " P^* ").

Come illustrato nel modello concettuale nel primo capitolo, l'impatto del peso della normativa sulla sostenibilità economica dell'impresa può essere aggravato o mitigato dalla qualità del capitale umano ed efficienza organizzativa della PA e dal suo grado di digitalizzazione.



Considerato che queste due caratteristiche non hanno un effetto diretto sul grado di peso della normativa, ma ne peggiorano o riducono l'entità, si può definire un "peso complessivo della PA"; questo è determinato dalla somma del peso della normativa e della qualità della PA in termini di efficienza operativa e amministrativa. Il secondo fattore è funzione della qualità del capitale umano e dell'organizzazione e della disponibilità di tecnologie digitali e dell'efficacia con la quale sono utilizzate. Il "peso complessivo della PA" può quindi essere rappresentato come:

$$PC_{PA} = PN - Q_{PA} \cdot f(RU+D)$$

Con

PC_{PA} = Peso complessivo della PA PN = peso della normativa

Q_{PA} = qualità della PA in termini di efficienza operativa e amministrativa

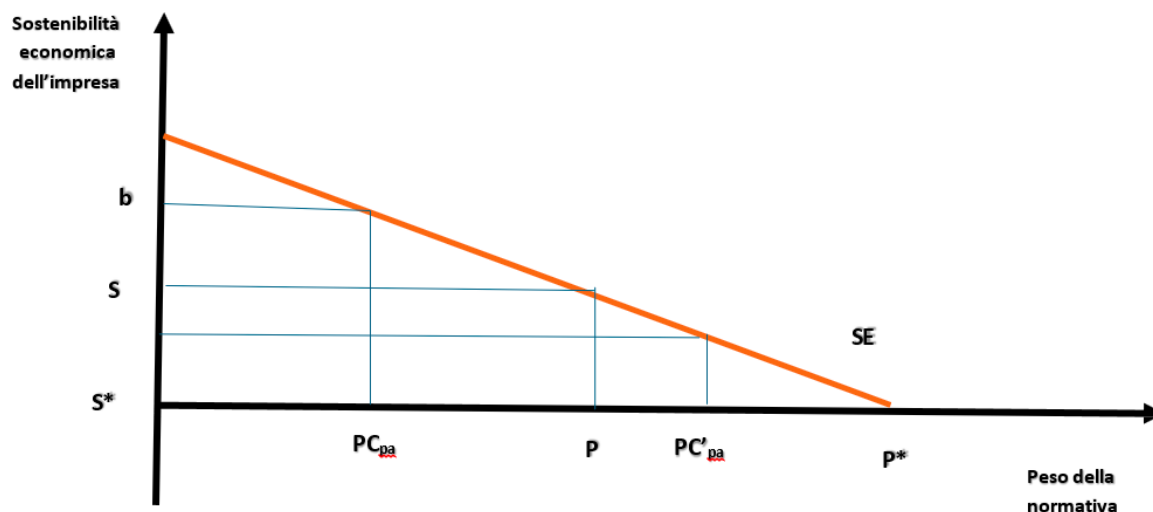
$f(RU+D)$ = funzione della qualità organizzativa e delle risorse umane e del digitale

In questa rappresentazione, la "Qualità della PA" si assume essere "negativa" quando l'Amministrazione aumenta ulteriormente le problematiche connesse alla normativa; al contrario, "positiva", quando riesce ad attivare meccanismi che mitigano o risolvono di fatto tali problematiche. Nel primo caso il valore assoluto non ha sul piano concettuale un limite. L'eventuale valore positivo arriva ovviamente fino al valore che azzerà il peso della normativa.

Il peso complessivo della PA può essere maggiore o minore del peso della normativa in funzione di come le risorse umane e le tecnologie digitali disponibili sono utilizzate e determinano una qualità positiva o negativa della PA in particolare per quanto riguarda la gestione delle varie procedure amministrative e delle relazioni con le imprese. Con riferimento alla rappresentazione grafica precedente, il peso complessivo della PA si colloca, dato un certo peso della normativa P , in un punto nel segmento S^*P (qualità della PA positiva), oppure collocato a destra di P (qualità della PA negativa). Di conseguenza, si determina una diversa situazione in termini di sostenibilità economica dell'impresa (fig.11)

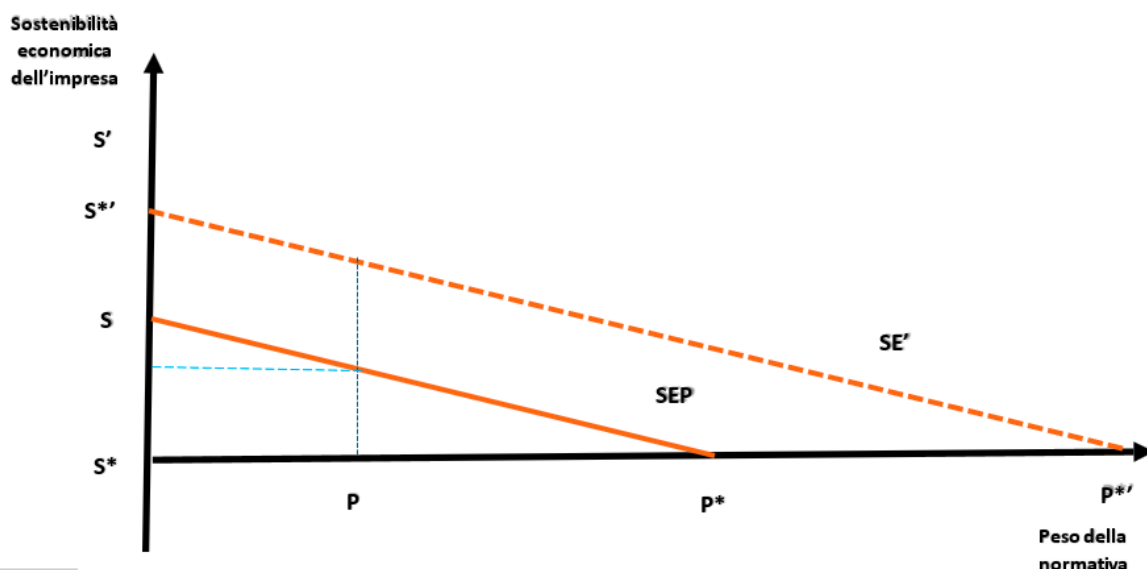
La trattazione proseguirà facendo riferimento al solo peso della normativa, per semplicità di rappresentazione e considerato che è immediato estendere questo ambito al "peso complessivo" della PA.

Fig. 11 La relazione tra peso complessivo della normativa e sostenibilità economica dell'impresa



Con riferimento nuovamente alla fig. 10, la traslazione della retta verso l'alto nella SE' (fig. 12) illustra il caso di un'impresa che ha una sostenibilità economica conseguente ai soli fattori economico-gestionali senza l'impatto del peso della normativa)⁴⁷, migliore; che, quindi è più in grado di sostenere un determinato peso della normativa, o un suo peggioramento. È evidente che nella situazione rappresentata dalla retta SE', l'impresa continua ad essere in una situazione di sostenibilità economica anche nel caso in cui il peso della normativa peggiori da P*, fino a P*', valore oltre il quale la sostenibilità economica andrebbe al di sotto del limite minimo S*.

Fig. 12 Variazione della relazione tra peso della normativa e sostenibilità economica dell'impresa



⁴⁷ Con riferimento alla formula della SE al paragrafo 2.2.2, si fa riferimento a $R-C_1$

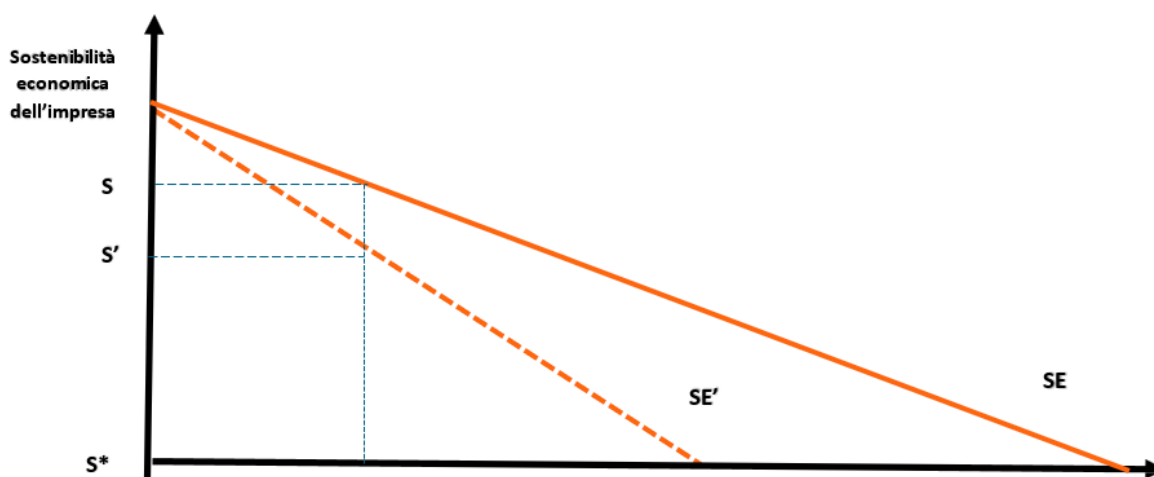


Si evidenzia, dunque, che il rilievo del peso della normativa non va considerato solo in senso assoluto, ma anzi in primo luogo in relazione alla robustezza delle condizioni economiche dell'impresa che le permettono di assorbirne i costi diretti e indiretti, senza portare i margini in negativo. In altri termini, un determinato peso della normativa ha un rilievo molto più grave sulla sostenibilità economica delle imprese meno forti e quindi con margini e capacità finanziaria minori.

Il passaggio da SE a SE' può illustrare una seconda possibile situazione. Si è accennato che, a fronte dei fattori che generano degli svantaggi per l'impresa e in definitiva un extracosto, bisogna tenere conto delle disposizioni che favoriscono l'attività imprenditoriale. Si pensi alle disposizioni espressamente a sostegno di aziende in particolari condizioni (nella fase di avvio, in stato di crisi, ecc.), o indirizzate a favorire la competitività e la crescita delle imprese in generale; ad esempio, le misure per stimolare l'innovazione. In alcuni casi, si tratta di disposizioni finalizzate proprio a compensare specifici svantaggi che l'impresa deve affrontare a causa di effetti distorsivi di una normativa. Queste misure hanno un certo riflesso positivo sulle entrate e sui costi dell'impresa e quindi per un determinato livello del peso della normativa, migliorano il grado di sostenibilità economica dell'impresa, ovvero la sua capacità di assorbirne l'impatto economico negativo.

La seconda condizione da considerare è il coefficiente angolare della retta SE (Fig. 13). Una diminuzione del coefficiente angolare (che porta la retta SE in quella SE') significa sia un maggiore impatto negativo di un certo peso della normativa "P" sulla sostenibilità economica dell'impresa (da S a S', con $S' < S$), sia una maggiore variazione negativa della sostenibilità economica dell'impresa per un certo peggioramento del peso della normativa da P a P*. Risulta anche evidente che nella situazione descritta dalla retta SE' (con minore coefficiente angolare), il minimo livello di sostenibilità economica oltre il quale l'impresa esce dal mercato S* lo si raggiunge con un peso della normativa P*, largamente inferiore al caso precedente (qui rappresentato da P*).

Fig. 13 Relazione tra peso della normativa e sostenibilità economica dell'impresa: variazione del coefficiente angolare





La diminuzione (aumento) del coefficiente angolare rappresenta, dunque, l'amplificazione (riduzione) degli effetti negativi del peso della normativa sulla sostenibilità economica dell'impresa. Questo effetto rappresenta la capacità dell'impresa di "sterilizzare" i fattori che determinano un certo peso della normativa, riducendone l'impatto sulla sua sostenibilità economica; oppure di bilanciare al proprio interno gli effetti diretti e indiretti del peso della normativa sul proprio business (rappresentati in un certo livello di C2, nella formula al par. 2.2.2).

In alcuni casi, l'assetto normativo può di fatto generare un differenziale competitivo a favore delle imprese che riescono meglio e prima delle altre ad adeguarsi ad esso e a trarre vantaggio dalle opportunità che determina più o meno esplicitamente. In questi anni, un esempio significativo a riguardo, è stata la crescente regolamentazione ambientale orientata all'abbattimento delle emissioni clima-alteranti e inquinanti in genere, e volta a favorire il recupero e riciclo di materiali; essa ha, infatti, rappresentato una importante opportunità per quelle imprese che hanno investito prima e/o con maggiore intensità per raggiungere al meglio i vincoli ambientali fissati. Per un'impresa che ha scelto di innovare il proprio business model o le proprie tecnologie di prodotto e di processo per raggiungere una leadership nella traiettoria delineata dall'evoluzione della normativa, quest'ultima ha un evidente migliore impatto netto sulla sua sostenibilità economica.

Di conseguenza, un'intersezione della retta SE con l'asse delle ascisse ad un valore più alto.

In sintesi, l'aumento del coefficiente angolare evidenzia la situazione nella quale un certo peso "P" della normativa ha un minore impatto netto sui fattori negativi della sostenibilità economica dell'impresa (costi, rischio, rallentamento del business perdita di competitività internazionale), perché l'impresa è in grado di trarre delle opportunità o comunque di adattarsi efficacemente alle condizioni che essa determina.

2.3 L'impatto dei limiti di effettività delle norme

2.3.1 Le determinanti e le conseguenze fondamentali dei limiti di effettività delle norme sulle imprese

Sono tre i profili per i quali la debolezza della effettività della norma (d'ora in avanti: EdN) può ridurre fortemente il rischio della "non compliance" da parte di un'impresa, traendo un vantaggio dal non rispettarla: i) scarsa capacità di enforcement della normativa (difetti nelle modalità di applicazione, debolezza dei controlli); ii) limite (anche solo di fatto) delle sanzioni concretamente applicate; iii) tempi dilatati nella effettiva applicazione delle sanzioni (e conseguente riduzione del loro valore economico attuale). Si sottolinea che per mantenere un livello di rischio che scoraggi il non rispetto delle norme, questi tre profili vanno considerati in maniera integrata: un limite consistente in uno di essi, deve trovare adeguata compensazione nel rafforzamento degli altri due.

A tali tre determinanti la debolezza della EdN, si aggiunge un quarto fattore che incide sull'impatto che essa ha sul rischio di non compliance; si tratta della percezione che gli stakeholders hanno della non compliance da parte di una certa azienda e soprattutto del rilievo negativo che attribuiscono ad essa. Una scarsa importanza attribuita dagli interlocutori rilevanti per l'impresa al suo non rispetto delle normative riduce anche il possibile impatto reputazionale negativo e quindi il rischio del comportamento patologico. In questo senso, è molto rilevante il livello di eticità del contesto, quindi delle imprese e di tutti gli stakeholders) e la proporzione sul totale delle imprese che si comportano comunque correttamente.

In prospettiva dinamica, si evidenzia che un eventuale peggioramento (miglioramento) della EdN, riflettendosi in una riduzione (aumento) del rischio di non compliance, determina (a parità di attitudine al rischio e di eticità degli operatori) un aumento (diminuzione) delle imprese che assumono comportamenti patologici.



I limiti di EdN determinano una grave distorsione competitiva a svantaggio delle imprese che si allineano alle prescrizioni, rispetto a quelle che non lo fanno. Per le imprese “virtuose”, tali limiti rendono l’adeguamento alle normative implicitamente più costoso; esse, infatti, sostengono i costi diretti e indiretti richiesti per tale adeguamento e che non gravano sull’impresa che sceglie un minor grado di compliance, confidando appunto sull’inadeguato funzionamento dei meccanismi di “enforcement” delle normative. La debolezza della EdN implica che le conseguenze negative per chi non rispetta la norma siano poco probabili e comunque poco rilevanti.

Si determina, dunque, uno svantaggio di costo per chi ha un comportamento virtuoso relativo a chi non lo ha. La limitata (pur in miglioramento) capacità dello Stato di prevenire e comunque sanzionare l’evasione fiscale è certamente il caso più noto e rilevante della distorsione in oggetto.

Vi è anche una distorsione della concorrenza a vantaggio degli operatori non virtuosi, poiché questi hanno minori vincoli nella gestione del loro business. Lo sviluppo del mercato è un ambito dove questa distorsione è molto rilevante; ad esempio, nel settore alimentare, non rispettare le regolamentazioni su determinate caratteristiche degli alimenti che riducono anche il beneficio percepito dal consumatore, permette di ampliare la domanda. Questa distorsione arriva a situazioni estreme, nei mercati dove si sviluppa un vero e proprio sistema di offerta “illegale” che proprio grazie al non rispetto della norma offre un prodotto/servizio che soddisfa meglio le esigenze di una parte non secondaria del mercato o ad un prezzo più basso. Il settore del gioco con la presenza di numerosi operatori privi di concessione pubblica è un esempio evidente in tal senso. In definitiva, come accennato nel paragrafo precedente, i limiti della EdN comportano che il peso della normativa discusso sopra non sia analogo per tutte le aziende, ma incida maggiormente su quelle che si allineano completamente ad essa.

Il duplice svantaggio competitivo per gli operatori virtuosi (maggiore costo relativo e vincoli più stringenti nello sviluppo del business) causato dalla scarsa capacità del Soggetto pubblico di far rispettare le norme determina una situazione che può essere descritta mutuando il concetto economico di crowding out⁴⁸: essi tendono ad essere messi fuori mercato dal vantaggio implicito goduto da quelli che non lo sono.

Si noti che l’intensità di questo effetto di spiazzamento delle imprese virtuose è proporzionale non solo alla debolezza dei meccanismi che garantiscono il rispetto delle norme e il sanzionamento delle loro violazioni; è anche evidentemente tanto maggiore quanto più elevato è il peso della normativa sui costi e l’efficienza dell’attività economica. Un maggiore peso, infatti, aumenta lo svantaggio relativo per chi rispetta le norme rispetto a chi non lo fa e ha un valore atteso della sanzione limitato o addirittura nullo.

2.3.2 La correlazione tra limiti di effettività della norma e svantaggio competitivo delle imprese virtuose

La questione può essere rappresentata in modo analogo a quanto approfondito in merito al peso della normativa attraverso la funzione che illustra la relazione diretta tra la debolezza della EdN e lo svantaggio competitivo implicito per le imprese virtuose rispetto a quelle che non lo sono.

Un certo livello “D” di debolezza della EdN si traduce in un certo livello SC di svantaggio competitivo delle imprese virtuose; all’aumentare di tale debolezza, tale svantaggio cresce. Nella situazione limite in cui la EdN è del tutto adeguata, le imprese virtuose hanno un vantaggio competitivo implicito rispetto alle altre, meno in grado di allinearsi alle disposizioni normative e quindi soggette alle conseguenze negative di tale non allineamento.

⁴⁸ Si potrebbe applicare per estensione anche la Legge di Gresham, sintetizzata nel noto: “la moneta cattiva caccia la moneta buona”

$$SC_v = \omega D - t$$

Con

SC = svantaggio competitivo per l'impresa virtuosa (allineata alla normativa)

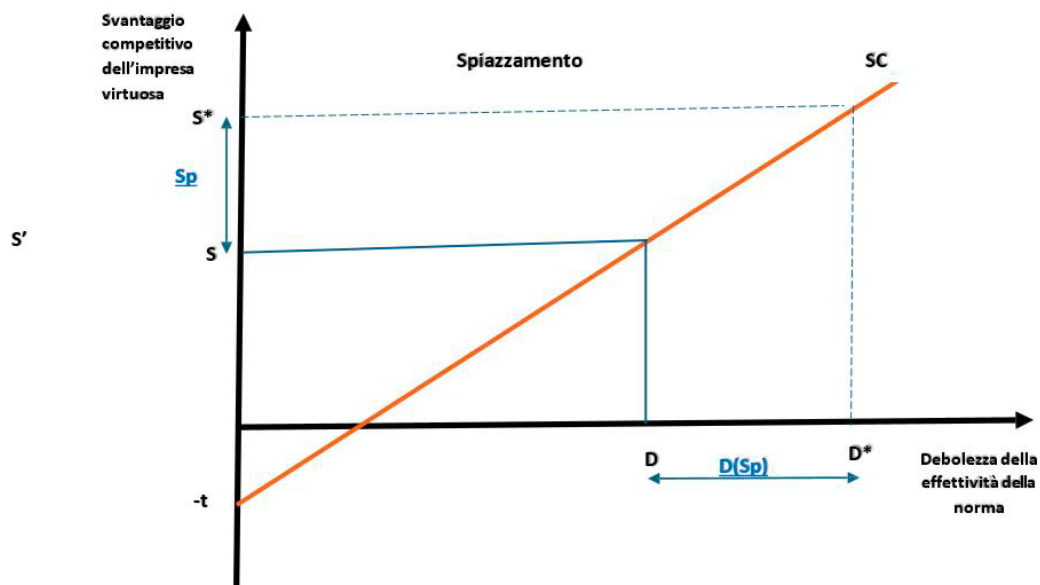
D = debolezza della effettività della norma

t = vantaggio competitivo implicito delle imprese virtuose

Utile precisare che, come nel caso precedente, assumere che le due variabili abbiano una correlazione lineare è una semplificazione che non tiene conto dei fattori che possono intervenire all'aumentare del peggioramento della EdN, amplificando o riducendo il suo impatto sullo svantaggio competitivo subito dalle imprese virtuose. Ad esempio, superato un certo limite, ulteriori indebolimenti della EdN potrebbero spingere l'impresa a ridurre il suo grado di compliance, proprio per contenere l'impatto sullo svantaggio competitivo rispetto alle altre.

La figura 14 rappresenta la relazione tra debolezza della effettività della norma e svantaggio competitivo dell'impresa virtuosa. Se si assume che questa sia in grado di sostenere uno svantaggio competitivo non superiore ad "S*", una riduzione della EdN oltre il livello D* costringe l'impresa ad uscire dal mercato (effetto spiazzamento).

Fig. 14 La relazione tra debolezza di effettività della normativa e svantaggio competitivo dell'impresa virtuosa



Il livello di S* dipende in primo luogo, dalla più generale competitività dell'azienda e dalla sua capacità di far fronte alla specifica pressione delle imprese non virtuose favorite in una certa misura dal fatto di poter operare senza rispettare le normative; inoltre, dall'intensità della concorrenza rappresentata dall'insieme delle imprese non virtuose. Ne deriva che le imprese virtuose ma non particolarmente competitive e con debole potere di

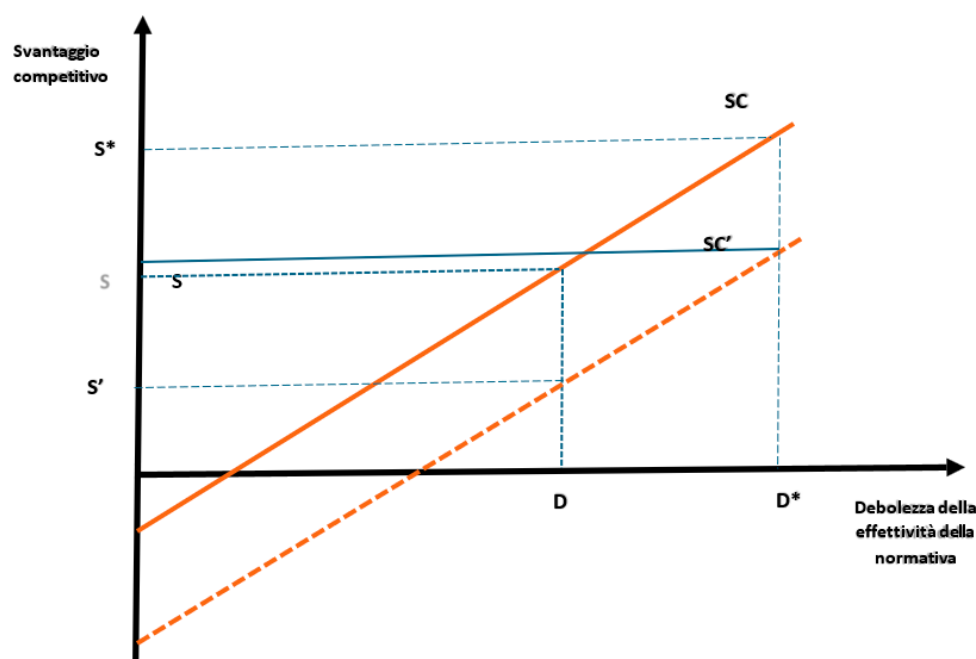


mercato non sono in grado di sostenere un grado di EdN troppo limitato; ovvero, quando l'EdN si riduce oltre una certa misura, non riescono a sostenere lo svantaggio competitivo che ne consegue, a differenza delle imprese più strutturate. Di conseguenza, tendono ad uscire dal business, o smettere di essere virtuose.

Se si sposta l'analisi a livello di aggregati, si individua un intervallo DD^* che rappresenta i diversi gradi di inadeguata EdN, cui corrisponde l'intervallo SS^* dei valori di massimo svantaggio competitivo sostenibile dalle imprese virtuose. Un peso inferiore a "D" (dato l'insieme di altri fattori rilevanti, tra i quali il grado di diffusione del "dovere morale") non determina lo spiazzamento di nessuna impresa virtuosa; oltre D^* , tutte le imprese virtuose sono espulse dal mercato.

La traslazione verso il basso della retta SC, in quella SC' (fig. 15) descrive una situazione in cui i limiti della EdN hanno un impatto, a parità di altre condizioni, inferiore sullo svantaggio competitivo delle imprese virtuose. Per uno stesso livello D di debolezza della EdN tale svantaggio scende da "S" ad "S'"; un suo peggioramento a D^* comporta un peggioramento del tutto sostenibile per l'impresa, rimanendo ben al di sotto del valore limite S^* oltre il quale essa uscirebbe dal mercato.

Fig. 15 Variazione della relazione tra debolezza della EdN e svantaggio competitivo dell'impresa virtuosa



La posizione della retta SC indica, dunque, in quale misura le imprese virtuose neutralizzano le conseguenze di un certo grado (non ottimale) di EdN sulla loro competitività rispetto alle aziende non virtuose⁴⁹. In tal senso, è rilevante l'esistenza di consistenti fattori "compensativi".

⁴⁹ Il recupero dei crediti è una delle aree dove sono più agevoli comportamenti scorretti da parte dei debitori anche perché le norme e i meccanismi giudiziari a protezione dei creditori sono appunto abbastanza deboli. Questo problema può essere almeno ridotto dotandosi di un efficace sistema di recupero crediti (interno o affidato ad un soggetto specializzato), il cui costo complessivo può essere finanziato da un incremento del prezzo di vendita, che per quantitativi sufficientemente alti, riesce ad essere poco significativo.



Questi possono essere interni, come ad esempio il rafforzamento del senso di appartenenza e dell'impegno dei collaboratori dell'azienda, determinata proprio dal fatto che l'azienda è guidata da un forte senso etico e quindi intende prestare il massimo rispetto alle norme, anche se per questo subisce uno svantaggio rispetto ad alcuni concorrenti⁵⁰. Oppure, possono essere "esterni"; in primo luogo, lo Stato può introdurre meccanismi finalizzati a stimolare le imprese a comportarsi in maniera virtuosa, nella consapevolezza di limiti difficilmente superabili della capacità di enforcement della norma da parte degli organismi pubblici preposti. A esempio, si può prevedere l'accesso a determinate agevolazioni pubbliche solo alle imprese che possano dimostrare di aver assolto a un certo tipo di normative.

Va sottolineato che l'ipotesi di introdurre incentivi per le imprese rispettose della norma sarebbe, dunque, giustificata non dalla volontà di "premiare" tali imprese, ma di compensarle per lo svantaggio che subiscono rispetto a quelle che, approfittando dei limiti della EdN, decidono di operare con un certo grado di non aderenza alle norme stesse.

Un bilanciamento "esterno" può essere determinato anche dagli altri stakeholders; in primo luogo, i clienti e i finanziatori premiano con le loro decisioni di acquisto e di investimento le imprese che mostrano il massimo rispetto delle normative a prescindere dalla loro effettività. In alcuni contesti, risulta rilevante anche l'effetto reputazionale connesso al rispetto o meno delle normative.

Valorizzare agli occhi del mercato e degli altri stakeholders rilevanti il rispetto della normativa, anche quando essa risulta fortemente vincolante e costosa in termini di business e con una bassa effettività, costituisce una modalità per ridurre lo svantaggio competitivo relativo a chi non rispetta le norme; a determinate condizioni, può addirittura tradursi nel rafforzamento del vantaggio competitivo. Non va dimenticato che le norme in campo economico sono generalmente finalizzate a garantire che le attività di business non abbiano effetti negativi sulla società, ovvero contribuiscano positivamente al raggiungimento di obiettivi di interesse generale. Si tratta, in sostanza, di far percepire agli stakeholder il maggior valore dei prodotti o dei servizi di un'impresa che li produce e li porta sul mercato nel pieno rispetto di normative anche vincolanti; quindi, senza generare esternalità negative oltre i limiti accettabili e anzi contribuendo all'interesse pubblico. In questa prospettiva, è decisivo quanto sia diffuso nei consumatori, nell'opinione pubblica e negli stakeholders la cultura dell'interesse generale.

Quanto più tale cultura è consolidata nel contesto ove opera l'impresa, tanto più il suo comportamento virtuoso è premiato (e per converso, sono penalizzati gli operatori che non rispettano le norme, approfittando dei limiti di EdN). Va, però, sottolineato che questi meccanismi funzionano a condizione che sia possibile rilevare oggettivamente il comportamento delle imprese virtuose e distinguerlo in modo inoppugnabile da quello degli operatori non rispettosi delle norme⁵¹.

Va considerato il cambiamento del coefficiente angolare della retta SC che diventa SC' (Fig.16). Come la traslazione verso il basso della retta, anche la riduzione del suo coefficiente angolare descrive una situazione in cui la debolezza della EdN ha un minor effetto sullo svantaggio competitivo dell'impresa virtuosa.

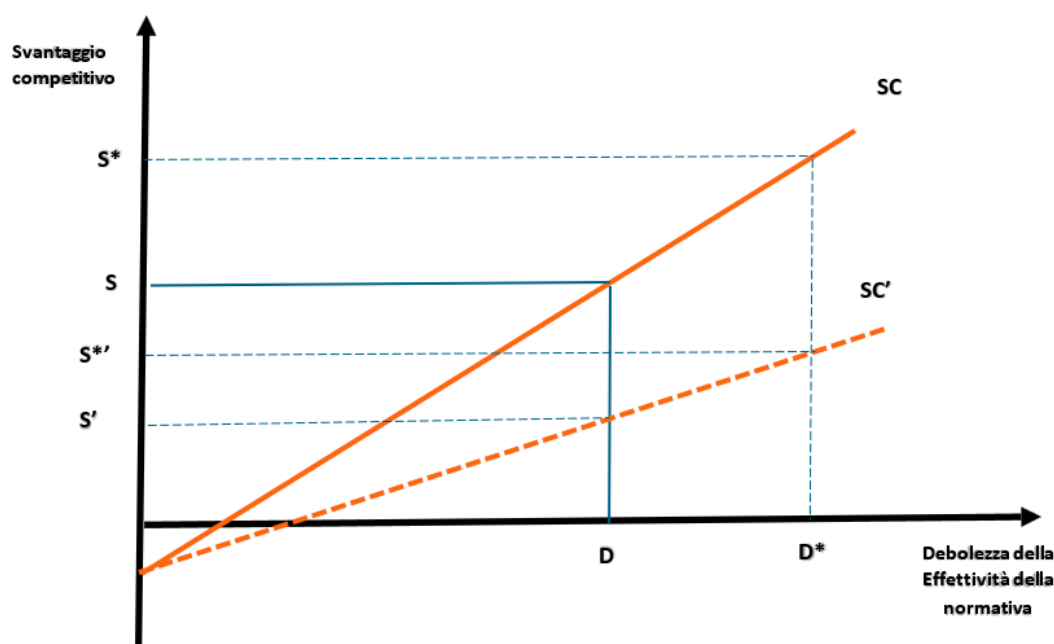
50 È il meccanismo (che vale tanto a livello individuale, quanto di gruppi) per il quale "essere nel giusto" genera forza soprattutto quando è percepito essere un fattore differenziante e per il quale si subiscono degli svantaggi.

51 Ad esempio, un'impresa che dimostra di essere perfettamente compliant a tutte le complesse norme ambientali può essere preferita dalla componente del mercato che è molto sensibile all'impatto ambientale dell'attività produttiva. Occorre però che sia possibile dimostrare tale compliance in maniera oggettiva e facilmente percepibile almeno da quella componente di mercato.



Nella fig. 16 è facile osservare che per un certo livello "D" di inadeguata EdN, lo svantaggio competitivo si riduce da "S" a "S'"; allo stesso modo, il peggioramento da "D" a "D*" (dove quest'ultimo era il valore limite oltre il quale l'impresa non riesce più a sostenere lo svantaggio competitivo ed esce dal mercato), implica un minor aumento dello svantaggio competitivo che passa da "SS*" a S'S*', con "SS*" > S'S*" (con S*' largamente inferiore al valore soglia S* oltre il quale l'impresa non sostiene lo svantaggio competitivo causato dal limite di effettività della norma).

Fig. 16 Relazione tra debolezza della EdN e svantaggio competitivo dell'impresa virtuosa: variazione del coeff. angolare



Il coefficiente angolare della retta, ovvero il coefficiente "w" della funzione che la descrive, indica l'intensità con la quale un certo limite della EdN incide sullo svantaggio competitivo dell'impresa virtuosa. Tale intensità è determinata da due condizioni. La prima è il contesto in cui l'impresa virtuosa riesce ad operare, in particolare in termini di proporzione delle imprese virtuose rispetto a quelle che non lo sono; quanto più tale proporzione è elevata, tanto inferiore è l'effetto di un certo livello di non adeguatezza della EdN, perché sono relativamente poche le imprese che ne traggono vantaggio. Nella situazione limite in cui tutte le imprese sono virtuose (coefficiente angolare pari a zero), qualsiasi livello della debolezza della EdN non ha alcun effetto sulla loro competitività relativa, perché tutte rispettano comunque le norme. In questo senso è molto rilevante la diffusione di valori e comportamenti etici tra le imprese e tra tutti i suoi interlocutori, a partire dai clienti e finanziatori. Ricordo che questi stessi aspetti sono emersi come importanti anche per quanto riguarda la capacità dell'impresa di "resistere" ai limiti della EdN discussa in precedenza. La situazione limite in cui il coefficiente angolare è pari a zero e la retta diventa orizzontale, parallela alle ascisse, descrive la situazione in cui tutte le imprese sono virtuose, quindi indifferenti al livello di RoL, che di conseguenza non ha alcuna correlazione con lo svantaggio competitivo delle imprese. La retta SC parallela all'asse delle ascisse indica che qualsiasi peso della normativa non determina un differenziale competitivo, perché impatta nello stesso



modo su tutti gli operatori che, in questo caso spontaneamente, si adeguano nello stesso modo ad essa; non hanno quindi possibilità o volontà di non essere allineati alla normativa⁵².

Sebbene il "mondo ideale" non sia raggiungibile, si possono considerare i fattori che rendono il contesto in cui ci si trova più o meno lontano da esso.

Per quanto concerne il rispetto intrinseco delle norme, la variabile fondamentale può essere sintetizzata nel Kantiano "dovere morale"⁵³; quanto più la convinzione del "dovere" intrinseco di rispettare le norme è radicata e diffusa tra gli operatori, tanto minore è la quota di coloro che non si attengono a tale principio e ancora inferiore la parte di coloro che lo fanno in maniera grave.

Non va trascurato che la retta parallela alle ascisse descrive anche la situazione speculare in cui tutte le imprese non sono virtuose, e, quindi, non risentono di un certo limite della EdN, in termini di differenziale competitivo. Ne deriva una conseguenza significativa: in un contesto in cui è preponderante il numero di imprese non virtuose, se i limiti della EdN hanno un impatto consistente e non bilanciato su quelle virtuose, è attiva una forza che spinge queste ultime verso la maggioranza delle aziende, come unica strada per recuperare il consistente svantaggio competitivo.

La seconda causa del minor coefficiente angolare sta nel fatto che l'impresa può avere un business model e un'organizzazione che non sono influenzati in modo significativo dalle normative che non hanno adeguata effettività. Ad esempio, per una scuola di formazione post-universitaria, il grado di EdN delle norme ambientali e il loro andamento ha un rilievo piuttosto trascurabile e comporta dei costi di adeguamento contenuti. Di conseguenza, il suo rispetto non ha alcun impatto competitivo rispetto ad altre Scuole che invece non si adeguano; situazione esattamente contraria per quanto concerne, ad esempio le normative sulla sicurezza degli edifici. Va, quindi, sottolineato che il peggioramento del livello di effettività relativo alle normative rilevanti (in termini di costi e vincoli al business) in un determinato comparto può comportare l'abbandono del comparto da parte delle imprese che intendono rimanere "virtuose" ma non sono in grado (o anche semplicemente non vogliono per ragioni strategiche) sostenerne le conseguenze in termini di svantaggio competitivo. Si tratta di una dinamica analoga a quella che molti Gruppi internazionali fortemente impegnati contro la corruzione attuano quando decidono di uscire dai Paesi (o non entrarvi) dove la corruzione è "endemica" e sostanzialmente "accettata", e di fatto non è possibile sviluppare il business senza essere coinvolti in atti corruttivi.

La terza delle conseguenze negative per le imprese della debole applicazione EdN evidenziate sopra, è l'ulteriore aumento dei rischi di business che si è visto già essere conseguenza dell'eccesso di stock di normative e regolamentazioni.

I più elevati rischi di business sono causati primariamente dalla più debole garanzia del rispetto dei propri diritti nei rapporti contrattuali ed economici in generale⁵⁴ con altri soggetti. Tre condizioni sono particolarmente rilevanti a riguardo: la durata (e il costo implicito) delle procedure giudiziarie per far valere i propri diritti economici; la complessità delle normative che crea spazio per interpretazioni diverse e posizioni soggettive; la diffusione di varie forme, anche "soft" di corruzione.

52 Non sfugge che lo stesso effetto si avrebbe in un mondo distopico, in cui tutti gli operatori non rispettano allo stesso modo la normativa e quindi risentono in modo simile del suo peso.

53 Nella filosofia di Immanuel Kant, il "dovere morale" è l'obbligo di agire secondo principi morali che valgono universalmente, indipendentemente dalle inclinazioni personali, dalle conseguenze o dai desideri soggettivi. In altre parole, è il dovere di fare ciò che è giusto per il solo fatto che è giusto, non per ottenere qualcosa in cambio.

54 La problematica è particolarmente rilevante anche sul fronte del rispetto dei diritti di proprietà e soprattutto nei settori ad alta intensità tecnologica, di quelli relativi alla proprietà intellettuale. In particolari contesti, va considerato anche l'ambito dei diritti individuali.



Questi fattori aumentano le situazioni in cui, per un verso, determinati soggetti possono avere convenienza, in termini strettamente monetari, a non rispettare l'impegno contrattuale con un certo interlocutore economico; per l'altro, il soggetto danneggiato può sperare in un risarcimento adeguato. Di qui la maggiore incertezza nella realizzazione di attività che prevedano rapporti economici significativi con soggetti terzi. Tra questi, va considerata anche la stessa Pubblica Amministrazione nella sua funzione di committente; la situazione patologica a riguardo probabilmente più diffusa e fortemente impattante proprio sulle imprese di dimensione minore riguarda il mancato rispetto dei tempi di pagamento delle forniture; rilevante è anche la non trasparenza anche grave delle procedure di appalto. Su entrambe le problematiche, lo Stato sul piano legislativo, e le Amministrazioni su quello operativo hanno intrapreso ormai da almeno un decennio un percorso di miglioramento che ha dato risultati consistenti, ma ancora tutt'altro che definitivi.

Un secondo ambito di maggior rischio per un'impresa virtuosa riguarda la compliance generale e la reputazione. Nei contesti (geografici o di business) dove l'effettività delle norme risulta in vario modo debole o complessa, aumenta il rischio anche per l'impresa virtuosa di non adottare più o meno consapevolmente comportamenti solo in parte allineati ad esse. La corruzione rappresenta una fattispecie tipica a riguardo. Nei Paesi dove la corruzione è perseguita debolmente o è addirittura "silenziosamente tollerata", anche l'impresa che in altre Geografie si comporta correttamente può scivolare verso tale pratica o in alcuni casi sentirsi di fatto costretta dagli stessi stakeholders locali. Come noto, nel nostro Paese (come generalmente in tutti quelli giuridicamente avanzati), i comportamenti illeciti ai sensi del nostro ordinamento sono perseguiti anche quando attuati in Paesi esteri⁵⁵. Di conseguenza, l'impresa rischia un impatto negativo, sia economico sia reputazionale, anche molto grave, per il non rispetto delle norme commesso in contesti dove tale non rispetto è relativamente diffuso e in un certo modo "accettato". Proprio per scongiurare questo rischio le aziende migliori prevedono delle politiche (e specifiche procedure organizzative) "zero tolerance" verso la corruzione (o altre tipologie di reati) applicate a tutte le società/unità organizzative che ne sono parte. La concreta attuazione di tali misure richiede un impegno organizzativo e di business, oltre che una maturità della cultura manageriale, evidentemente notevoli.

2.4 L'interdipendenza tra livello di effettività e peso della normativa

Nello schema concettuale presentato nel paragrafo 1.1, ho posto in evidenza che peso della normativa e livello della EdN sono in una certa misura correlati.

In linea generale, il peso della normativa indebolisce la EdN per due ragioni fondamentali: un complesso di leggi e regolamenti ridondante e con sovrapposizioni o contraddizioni è intrinsecamente più difficile da far rispettare; la sua corretta attuazione espone gli stessi amministratori pubblici al rischio di commettere errori (spesso con conseguenze patrimoniali personali) e questo alimenta la lentezza dei processi decisionali (burocrazia difensiva). Inoltre, è inevitabile che un elevato peso della normativa spinga una certa parte delle imprese a non rispettarla (almeno in parte) alimentando le condizioni per un peggioramento della EdN. Tale spinta può derivare dalla volontà di beneficiare ad un rischio contenuto di un vantaggio, anche se non lecito; come illustrato nel precedente paragrafo, per le imprese economicamente in qualche difficoltà, può risultare in effetti una necessità. L'influenza del grado di EdN sul peso della normativa riguarda invece soltanto le imprese che effettivamente la rispettano (definite, pertanto, come imprese "virtuose") e che per questo subiscono uno svantaggio competitivo

⁵⁵ Questo, in particolare ai sensi del D.Lgs231/2001 sulla responsabilità amministrativa degli Enti.

rispetto a quelle che non lo fanno, proprio grazie ai limiti della EdN. Si assume che la “debolezza” D della EdN aumenti in una certa misura il peso della normativa, per le sole imprese virtuose, secondo un certo coefficiente “delta”.

$$PN_v = PN + \delta D$$

Con

PN_v = peso della normativa per l’impresa virtuosa (allineata alla normativa)

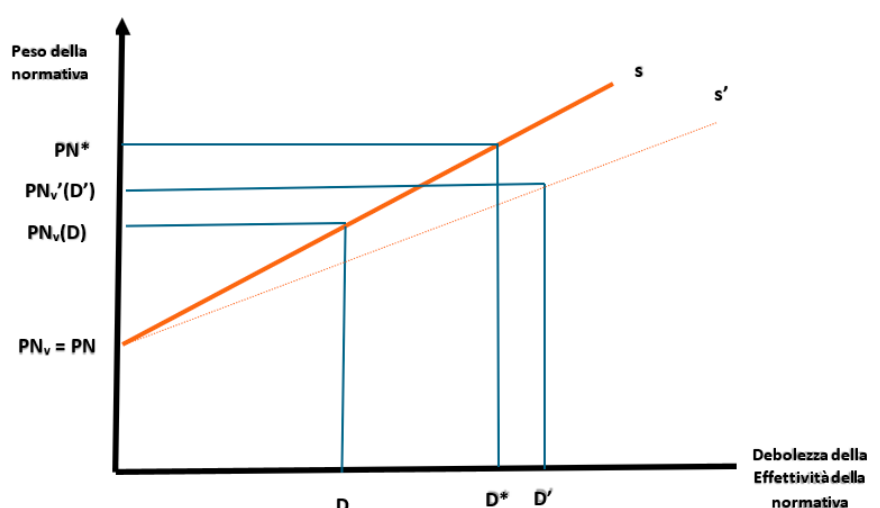
D = debolezza dell’effettività delle norme

È immediato osservare che il peggioramento della EdN (aumento di D) accresce il peso della normativa per le imprese virtuose (quelle allineate alla normativa, nonostante i limiti della EdN); è altrettanto evidente che l’incremento del peso della normativa per le imprese virtuose è tanto maggiore per un certo livello di debolezza della EdN, quanto più elevato è il riflesso che questa ha sul peso della normativa, descritto dal coefficiente “delta”.

Sul piano grafico (fig. 17), la retta che rappresenta la funzione mostra che per un certo livello di debolezza della EdN “ D ”, il peso della normativa per le imprese virtuose è $PN_v(D)$ è superiore a PN ; esso aumenta al crescere di

D . Nel paragrafo 2.2 ho identificato il peso della normativa PN^* oltre il quale l’impresa non riesce a mantenere l’equilibrio economico⁵⁶; riportando tale valore sulle ascisse nella figura, si determina il corrispondente massimo valore di debolezza della EdN “ D^* ” che l’impresa virtuosa può “sopportare”, prima di subire un peso della normativa per essa non sostenibile. Il peggioramento dell’EdN oltre il valore D^* porta ad un peso della normativa per l’impresa virtuosa non sostenibile che ne comporta l’uscita dal mercato. La riduzione del coefficiente angolare della retta (delta) implica un minor impatto della debolezza della EdN sul peso della normativa per l’impresa virtuosa; di conseguenza anche un valore D' superiore a D^* , comporta un PN sostenibile per l’impresa virtuosa (perché minore di PN^*).

Fig. 17 La relazione tra debolezza della effettività della normativa e peso della normativa



⁵⁶ Si ricorda che si può fare riferimento anche ad un certo aggregato di imprese, con P^* il massimo valore di peso della normativa sostenibile dall’impresa più competitiva.



Nel prossimo paragrafo, approfondisco la correlazione tra EdN, peso della normativa e sostenibilità economica dell'impresa virtuosa.

2.5 L'impatto dei fattori normativi sull'impresa virtuosa

I paragrafi precedenti hanno approfondito la connessione tra i due fattori critici del sistema pubblico, indicati con "peso della normativa" e "debolezza della effettività della normativa", la sostenibilità economica delle imprese e lo svantaggio competitivo sofferto in particolare da quelle "virtuose" (intese come le aziende allineate alla normativa a prescindere dal livello di EdN). Attraverso semplici passaggi algebrici, integro tali connessioni per arrivare ad una lettura organica del problema in oggetto.

Si considera la funzione relativa alla correlazione tra sostenibilità economica dell'impresa e peso della normativa e la precedente tra peso della normativa e debolezza della EdN⁵⁷. È immediato ottenere la seguente funzione che descrive come varia la sostenibilità economica riferita all'impresa virtuosa in relazione alle variabili relative al peso e alla effettività della normativa.

$$SEv = -\alpha PN - \alpha \delta D + b$$

Con

SEv = sostenibilità economica dell'impresa virtuosa (allineata alla normativa)

PN = peso della normativa per tutte le imprese D = debolezza della effettività della normativa

b = livello di sostenibilità economica dell'impresa quando la normativa non ha effetti svantaggiosi (peso della normativa è uguale a zero e la EdN è adeguata)

L'equazione evidenzia come la sostenibilità economica dell'impresa (virtuosa) sia influenzata dalla debolezza della EdN, in base ad un fattore moltiplicativo "ad" che rappresenta il prodotto tra i coefficienti angolari delle due funzioni; quindi, tra l'impatto del peso della normativa sulla sostenibilità economica dell'impresa e della debolezza della effettività della normativa sul peso di quest'ultima.

Ne deriva che in un contesto dove tanto l'impatto del peso della normativa sulla sostenibilità economica, quanto quello della debole EdN sul peso di quest'ultima sono elevati, le imprese virtuose subiscono una riduzione della loro sostenibilità economica molto grave; nel caso delle imprese con minore redditività, tale peggioramento può portare alla perdita dell'equilibrio economico e alla crisi aziendale. Va, di conseguenza, sottolineato che in una situazione in cui il peso della normativa è elevato e incide fortemente sulla sostenibilità economica dell'azienda, è essenziale garantire la massima EdN; viceversa, nei casi in cui questa è per varie ragioni debole, è necessario creare condizioni che riducano il peso della normativa e il suo impatto sulla sostenibilità economica dell'impresa.

Si considera ora l'impatto del peso della normativa sullo svantaggio competitivo delle imprese virtuose rispetto a quelle che non rispettando le leggi traggono vantaggio dai limiti di effettività⁵⁸. Esso dipende dal fattore "omega su delta", ovvero dal rapporto tra l'intensità dell'impatto della debolezza della EdN sullo svantaggio competitivo e quella della debolezza della EdN sul peso della normativa.

⁵⁷ Si ricorda: i) $SEv = -\alpha PN - \alpha \delta D + b$; ii) $PNv = PN + \delta D$

⁵⁸ A tal fine si riprende l'equazione $SCv = \omega D - t$



$$SCv = \omega / \delta (PNv - PN) - t$$

Con

SEv = sostenibilità economica dell'impresa virtuosa (allineata alla normativa)

PN = peso della normativa per tutte le imprese D = debolezza della effettività della normativa

b = livello di sostenibilità economica dell'impresa quando la normativa non ha effetti svantaggiosi (peso della normativa è uguale a zero e la EdN è adeguata)

L'equazione evidenzia come lo svantaggio competitivo subito dall'impresa virtuosa sia proporzionale al differenziale di peso della normativa che grava su essa rispetto a quello per la generalità delle imprese (per differenza, quindi, le "non virtuose"), enfatizzato dall'impatto che la debolezza della EdN ha sullo svantaggio competitivo della stessa impresa virtuosa, ma stemperato dall'intensità con cui tale debolezza genera un differenziale di peso della normativa. Interessante evidenziare che nel caso in cui il differenziale di peso della normativa sia pari a zero, (quindi, la EdN sia adeguata (la sua debolezza D sia pari a zero), le imprese virtuose hanno un vantaggio competitivo "t" (nella formula uno svantaggio competitivo negativo "-t") rispetto alle altre, spiegato proprio dagli effetti di tale allineamento e dagli svantaggi subiti da chi non rispetta le norme conseguenti alla loro efficace attuazione.

2.6 Sintesi delle evidenze e conclusioni rilevanti

In questo paragrafo, sintetizzo le evidenze dimostrate nei precedenti e le conclusioni significative che esse suggeriscono.

Il modello proposto descrive l'impatto che l'eccessivo e ridondante stock di norme/regolamenti e i limiti della loro effettività⁵⁹ hanno sulla sostenibilità economica delle imprese, in generale e specificamente di quelle "virtuose" (che rispettano le leggi), nonché sullo svantaggio competitivo subito da queste ultime rispetto a quelle che non lo sono. Questo impatto si misura in termini di maggiori costi e rischi e riduzione della competitività, conseguenze che a loro volta, si traducono nella contrazione della redditività potenziale, della convenienza ad investire della capacità di competere, soprattutto in Paesi dove l'impatto della PA è migliore.

La figura 18 rappresenta sinteticamente le connessioni esplorate nei quattro paragrafi precedenti, e descritte attraverso l'insieme di equazioni semplificate raccolte nella figura 19.

Il modello evidenzia che: i) il peso della normativa e in modo più esteso, il "peso complessivo" della PA ha un impatto diretto sulla sostenibilità economica di tutte le imprese; ii) la debolezza di effettività della norma rappresenta un fattore di svantaggio competitivo per l'impresa "virtuosa" (che rispetta le normative a prescindere dal loro grado di implementazione) rispetto a quelle che decidono di non essere allineate; iii) questo svantaggio è enfatizzato anche dal peso della normativa, considerato che questo incrementa, a parità di altre condizioni, le problematiche di attuazione della norma e quindi il suo impatto appunto sulla sofferenza delle imprese virtuose;

⁵⁹ Rispetto a quel modello, non sono considerati gli impatti del limite del capitale umano disponibile e la digitalizzazione ancora solo parzialmente efficace, considerati fattori di "amplificazione" o di "mitigazione" dell'impatto delle due determinanti fondamentali su sostenibilità economica e svantaggio competitivo. Allo stesso modo, non sono considerate le caratteristiche della PA che incidono direttamente su dette determinanti fondamentali e quindi indirettamente sull'impresa; mi riferisco alla stratificazione delle problematiche del nostro sistema giudiziario, alla frammentazione delle Autorità normative, di regolamentazione e controllo; alla modesta consuetudine di realizzare analisi "ex ante" e "ex post" delle normative rilevanti.

iv) la debolezza della EdN genera una maggiore pesantezza della normativa, la quale a sua volta incide negativamente sulla sostenibilità economica, naturalmente delle sole imprese “virtuose”; v) infine, la sostenibilità economica di queste ultime può essere espressa in relazione al loro svantaggio competitivo, al peso della normativa e alla debolezza della EdN.

Fig. 18 L'interdipendenza tra peso della normativa, debolezza della EdN e sostenibilità economica delle imprese

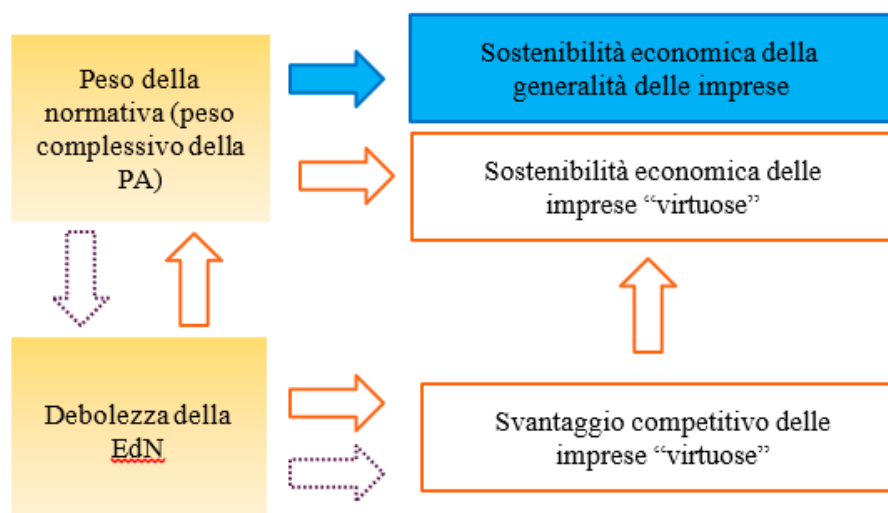


Fig. 19 L'insieme di relazioni tra problemi dell'assetto normativo, sostenibilità economica, svantaggio competitivo delle imprese virtuose

$$\begin{aligned}
 &1. SE = -\alpha PN \\
 &2. SC = \omega D - t \\
 &3. PN_v = PN + \delta D \\
 &5. SC_v = \omega / \delta (PN_v - PN) - \\
 &6. SE_v = -\alpha (PN_v) + \alpha [SC_v (\delta / \omega)] - \alpha t (d/w) +
 \end{aligned}$$

Queste connessioni portano alle seguenti quindici proposizioni conclusive:

i. Il “peso” della normativa, determinato dalla ridondanza e complessità delle leggi e dalle procedure “complesse, lente, incerte, svantaggiose e onerose” riduce la sostenibilità economica delle imprese (intesa come differenza tra ricavi e costi complessivi).



- ii. Questa riduzione è enfatizzata o attutita dalla qualità delle Amministrazioni pubbliche (dipendenti dalla qualità organizzativa e del capitale umano disponibile e dal livello di digitalizzazione).
- iii. L'impatto del peso della normativa sull'impresa dipende dalla capacità di quest'ultima di "assorbire" i fattori che in linea generale hanno riflessi legati sulla sua sostenibilità economica e dal bilanciamento determinato da normative espressamente favorevoli alle attività imprenditoriali.
- iv. A parità di altri fattori, un elevato peso della normativa ha maggiore gravità per le imprese meno forti o operanti in mercati molto competitivi, e quindi non in grado di realizzare un risultato economico robusto abbastanza da coprire i costi direttamente e indirettamente derivanti da tale peso.
- v. L'incidenza del peso della normativa sulle imprese è, di fatto, diverso tra quelle che la rispettano e quelle che non lo fanno. Questa differenziazione è legata al grado di effettività della normativa (EdN) stessa (in particolare, negli ambiti delle attività economiche e imprenditoriali).
- vi. Il diverso grado di EdN genera un certo differenziale competitivo tra le imprese "virtuose" (che si allineano spontaneamente e scrupolosamente alle norme) e quelle che non lo fanno; quanto più essa è debole, tanto più le prime subiscono uno svantaggio competitivo rispetto alle seconde, determinato dai vincoli/costi causati dal rispetto delle norme che incidono soltanto su chi le rispetta.
- vii. I limiti della EdN determinano un fenomeno di "spiazzamento" delle imprese virtuose a favore di quelle che non lo sono; tale effetto è tanto maggiore quanto più forte è il peso della normativa; questo, infatti, indebolisce la EdN, che, a sua volta, ne aumenta l'impatto negativo, ma solo sulle imprese virtuose.
- viii. L'impatto della debolezza della EdN in termini di svantaggio competitivo delle imprese virtuose può essere mitigato dalla consistenza di fattori "compensativi" che avvantaggiano tali imprese, proprio per il fatto di essere rispettosa delle norme anche in un contesto ove potrebbero non esserlo.
- ix. Sono rilevanti, in primo luogo, i meccanismi compensativi attivati dallo Stato, giustificati proprio dalle difficoltà di garantire un'adeguata effettività delle normative.
- x. Anche altri stakeholders possono attuare misure e scelte che favoriscono le imprese virtuose, in quanto più affidabili, corrette e orientate a generare valore condiviso; si fa riferimento in particolare ai clienti (soprattutto nel B2B) e ai finanziatori.
- xi. Vi possono essere anche spinte interne all'azienda che la rendono più competitiva proprio perché virtuosa: si fa riferimento ad un maggiore orgoglio di appartenenza ed una migliore cultura manageriale.
- xii. L'impresa può anche decidere di uscire dai business nei quali il basso grado di EdN determina uno svantaggio competitivo eccessivo.
- xiii. L'intensità con cui una certa variazione della EdN si riflette sullo svantaggio competitivo delle imprese virtuose dipende dalle caratteristiche del contesto in cui opera, in particolare in termini di proporzione delle imprese virtuose sul totale.
- xiv. È, quindi, molto rilevante il livello di eticità degli operatori in un certo contesto di business: quanto più è elevato e diffuso, tanto meno i limiti di EdN incidono sui comportamenti degli operatori e quindi sono all'origine di un differenziale tra operatori virtuosi e non.
- xv. È anche rilevante quanto il business model dell'azienda è influenzato dalle normative che sono poco rispettate e per il quale vi è un basso grado di enforcement pubblico.



3. Le specifiche problematiche per le micro, piccole e medie imprese (MPMI)

Questo capitolo approfondisce le evidenze illustrate in quello precedente nella prospettiva delle MPMI (che d'ora in avanti per comodità di linguaggio, indicheremo anche con IM, imprese di minore dimensione), per delineare come i limiti della PA si riflettono specificatamente su tale tipologia di imprese. Va tenuto conto che l'universo delle IM è piuttosto eterogeneo, se non altro per le differenze connesse al settore e al contesto geografico di appartenenza; di conseguenza, i fattori che determinano l'impatto della PA si presentano in modo in parte non omogeneo. Inoltre, vi sono alcune tipologie di IM che hanno caratteristiche peculiari; due fattispecie sono a riguardo rilevanti: le "start-up" innovative che, pur avendo in genere un potenziale di forte e rapida crescita, nei primi anni del loro ciclo di vita hanno comunque una dimensione molto limitata; le imprese molto specializzate, operanti in nicchie di mercato o inserite nelle filiere di fornitura (anche internazionali). Per quanto abbiano dimensione contenuta, le aziende di questo tipo possono essere molto competitive e attrezzate a gestire efficacemente le eventuali problematiche connesse con la PA.

Nei paragrafi seguenti, si fa riferimento alla generalità delle IM, evidenziando comunque le specificità rilevanti dei possibili sottoinsiemi significativi di tale tipologia di aziende.

3.1 L'impatto del peso della normativa sulle MPMI

Le MPMI sono meno in grado di far fronte alle conseguenze negative di leggi e regolamenti caratterizzate da elevata complessità e ridondanza, non di rado, svantaggiose per l'attività produttiva, e che comportano procedure lente, incerte ed onerose. Su tali aziende, il peso della normativa ha un impatto più grave sulla sostenibilità economica, in primo luogo, perché esse hanno generalmente margini economici inferiori rispetto alle imprese di dimensione maggiore. Questa assunzione è dimostrata dalle seguenti evidenze:

- salvo eccezioni, le IM non hanno un capitale umano specializzato per garantire l'allineamento di tutte le aree aziendali alle normative di competenza. Inserire nell'organizzazione figure di questo genere rappresenta un aggravio di costo significativo.
- Di conseguenza, le IM sostengono dei costi di consulenza; anche questi costi possono risultare elevati, in assoluto e comunque, in proporzione alla dimensione complessiva del volume d'affari dell'azienda, del complesso dei suoi costi e del margine economico.
- Vi sono diverse situazioni che necessitano di un supporto consulenziale molto specialistico; a parte il problema dell'elevata onerosità, l'IM può avere difficoltà ad acquisirlo e ad avvantaggiarsene in modo adeguato. In molti casi, essa deve ripiegare sulle tradizionali figure di supporto professionale (il "legale di fiducia") che può non avere l'esperienza o le competenze richieste per intervenire su questioni complesse.
- La minore disponibilità di risorse umane specializzate insieme alla totale assenza di potere extra-economico, intrinseci nella piccola dimensione dell'azienda, implica una minore capacità dell'IM di far valere il proprio punto di vista (o i propri diritti) nelle interlocuzioni con la PA.
- I costi diretti e indiretti conseguenti a molte normative sono in genere solo in parte (in alcuni casi, affatto) proporzionali alla dimensione aziendale. Di conseguenza, incidono sul conto economico in maniera tanto più forte, quanto più contenuto è il volume d'affari dell'azienda.



- Molte normative che vincolano l'attività produttiva o che richiedono adeguamenti di varia natura sono tarate su organizzazioni di grande dimensione, che sono effettivamente nelle condizioni di attuare ciò che viene richiesto, e di assorbirne i costi. In molte situazioni, la loro applicazione "tel quel" ad aziende di dimensione minore crea uno svantaggio per queste molto evidente⁶⁰.
- Questa distorsione è acuita nel caso di cambiamenti normativi o regolatori che modificano in maniera strutturale il mercato o il contesto competitivo in cui l'impresa opera, imponendo un cambiamento significativo del modello di business o produttivo dell'azienda; è evidente che per l'IM l'adeguamento alla nuova situazione è difficoltoso e molto superiore rispetto alle grandi imprese, soprattutto quando richiede investimenti di una certa consistenza.
- Questo svantaggio si può osservare anche nelle situazioni in cui l'innovazione legislativa, nel creare dei vincoli o degli ostacoli in certi ambiti, genera anche delle nuove opportunità di business. Per gli stessi limiti finanziari e organizzativi già citati, l'IM spesso non riesce ad attuare i cambiamenti che le permetterebbero di cogliere tali opportunità.
- Salvo casi particolari, l'IM ha una struttura finanziaria meno consolidata e minore redditività; di conseguenza, i costi espliciti e impliciti delle normative sfavorevoli pesano proporzionalmente molto sul risultato economico e hanno maggior probabilità di non trovare sufficiente copertura economica.
- Per i fattori precedenti e per la minore forza economico-finanziaria, la MPMI subisce maggiormente l'incertezza conseguente all'allungamento delle procedure amministrative e negoziati complessi con organismi pubblici (come del resto con altri soggetti privati di dimensioni maggiori).
- In definitiva, il peso della normativa è sproporzionato rispetto alla piccola dimensione dell'impresa e alla sua conseguente capacità di avere le competenze e le risorse economiche per farvi fronte.
- Questa problematica è enfatizzata dal fatto che la MPMI, anche per il suo essere normalmente fortemente legata alla persona e alla sua famiglia, tende ad avere un minor "risk appetite" e quindi soffre maggiormente le situazioni di incertezza.

Questo insieme di condizioni spiegano sia il maggior impatto del peso della normativa sull'IM sia in assoluto, sia rispetto alle imprese di dimensioni maggiori. Tale criticità può essere mitigata attraverso normative a vantaggio dell'IM, finalizzate proprio a migliorare i fattori descritti sopra e quindi ridurre l'impatto negativo e differenziante del peso della normativa.

La relazione generale tra peso della normativa e sostenibilità economica dell'impresa minore indicata al paragrafo 2.2 diventa, nel caso dell'IM:

60 Una norma tipicamente pensata per le grandi imprese e su cui si riflette da tempo, ma fino ad ora senza adeguamenti concreti a beneficio delle PMI è il D.Lgs.231/01 che prevede l'attivazione di un "modello organizzativo" e una serie di procedure e presidi consistenti nel caso di grandi imprese, ma non per le IM.

61 Si assume che $b_{IM} < b$



$$SE_{IM} = -\alpha\beta PN + (b_{IM} + T)$$

Con

SE = sostenibilità economica dell'IM

PN = peso della normativa

β = coefficiente che sintetizza i fattori che aggravano il PN per le IM, con $\beta > 1$

b_{IM} = livello di sostenibilità economica dell'impresa quando la normativa non ha effetti svantaggiosi⁶¹

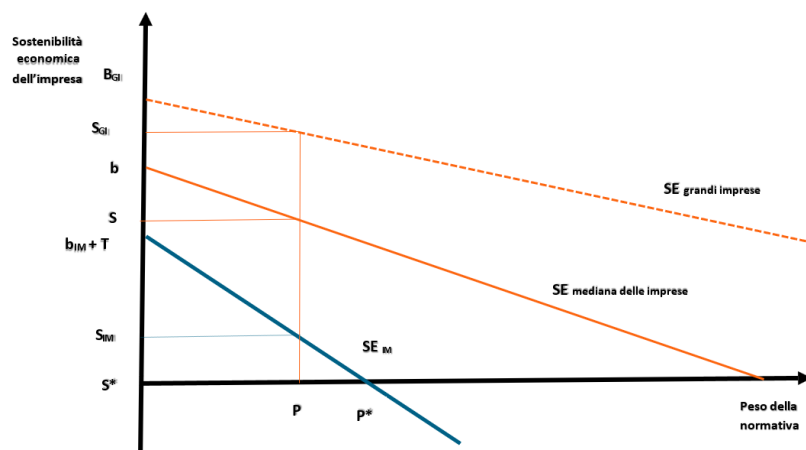
T = miglioramento della sostenibilità favorito da normative esplicitamente a favore dell'IM

Nel caso di queste ultime, il peso della normativa è enfatizzato in relazione ad un moltiplicatore Beta (maggiore di uno) che rafforza il coefficiente Alfa rappresentativo dell'impatto del peso della normativa sulla sostenibilità economica per la generalità delle imprese. Questo coefficiente sintetizza i diversi fattori di svantaggio dell'IM che acuiscono tale impatto negativo.

Inoltre, il valore "b" che rappresenta il livello di sostenibilità economica quando la normativa è economicamente neutrale, nel caso dell'IM è più basso ($b_{IM} < b$), indicando la sua minore forza economica per far fronte agli effetti negativi del peso della normativa. Tale pressione può però essere almeno in parte bilanciata da leggi finalizzate proprio a sostenere l'IM che determinano un miglioramento della sostenibilità economica, sintetizzate nel valore positivo "T".

Riprendendo l'impostazione della figura 2.1, si rappresentano insieme l'impatto del peso della normativa sulla generalità delle imprese, su quelle grandi e sulle IM (fig 20). Indicata con SE la retta che descrive la relazione inversa tra "peso della normativa e sostenibilità economica nella mediana di tutte le imprese, è immediato rappresentare quella (carattere tratteggiato) che riguarda le grandi imprese; è traslata in alto perché queste hanno, a parità di altre condizioni, maggiore capacità di assorbire l'impatto del peso della normativa sulla loro sostenibilità economica (l'intersezione "b" nell'asse delle ordinate è più elevato), ovvero di trarre dal complesso delle normative dei fattori di vantaggio che compensano gli aspetti negativi.

Fig. 20 La relazione tra peso della normativa e sostenibilità economica nel caso della MPMI



Per converso, è traslata verso il basso e con un minore coefficiente angolare (e raffigurata in colore blu) quella relativa alle IM, che subiscono maggiormente delle altre tipologie il "peso" della normativa. Ad un dato livello di peso della normativa "P", è evidente il duplice svantaggio in cui queste ultime si trovano: il livello di sostenibilità



economica è largamente inferiore a quello delle imprese di dimensione maggiore; la riduzione di sostenibilità economica per un certo peggioramento del peso della normativa è maggiore di quello subito dalle aziende di dimensione maggiore.

È anche immediato osservare che le IM riescono a rimanere in condizioni economiche per un livello massimo di peso della normativa pari a P^* , largamente inferiore di quello sostenibile dalla mediana delle imprese e ancor di più da quelle di grande dimensione. In altri termini, il livello P^* di sostenibilità economica al di sotto del quale, l'IM non è più in equilibrio risulta molto inferiore a quello delle altre e può essere raggiunto anche per un peso della normativa relativamente contenuto e agevolmente sostenibile dalle aziende più grandi.

La minore capacità dell'IM di ridurre l'intensità con cui un certo peso della normativa (e i fattori che la determinano) impattano sulla sostenibilità economica è rappresentata dalla riduzione del coefficiente angolare della retta SE_{IM} che diventa SE'_{IM} .

In definitiva, il peso della normativa, riduce ulteriormente l'economicità delle IM, accresce il loro divario rispetto alle grandi e quindi tende ad aumentare la quota di tali aziende vicine all'area di crisi. Come osservato, questo divario può essere contenuto, attraverso l'adozione di normative esplicitamente indirizzate a bilanciare gli svantaggi delle IM, il cui effetto si manifesta in una translazione verso l'alto della retta SE_{IM} .

3.2 Le conseguenze della debole effettività della norma sulle MPMI virtuose

Il maggior impatto negativo del peso della normativa sulla sostenibilità economica delle IM implica (in base a quanto evidenziato nel precedente paragrafo) che la debolezza della EdN si riflette in un maggiore svantaggio competitivo dell'insieme di IM che hanno un comportamento virtuoso (si adeguano alle leggi, a prescindere dal loro grado di effettività). In altri termini, per le IM, essere virtuose implica uno svantaggio competitivo rispetto alle imprese non virtuose più intenso di quello subito, a parità di altre condizioni, dalle imprese più grandi.

La precedente relazione che evidenzia la relazione tra debolezza della EdN e svantaggio competitivo diventa:

$$SC_{IMV} = \omega \beta D - t$$

Con

SC_{IMV} = svantaggio competitivo per l'IM virtuosa (allineata alla normativa)

β = fattore che enfatizza il maggior impatto della debolezza della EdN sullo SC dell'IM

D = debolezza della effettività della norma

t = vantaggio competitivo implicito delle imprese virtuose

Anche in questo caso l'impatto della prima variabile sulla seconda è rafforzato per un coefficiente beta (maggiore di uno). Si sottolinea che per sola semplicità di rappresentazione, questo coefficiente è analogo a quello relativo alla relazione tra peso della normativa e sostenibilità economica nel caso dell'IM; non vi è, tuttavia, alcuna ragione concettuale o operativa che giustifica uno stesso moltiplicatore.

Nel caso delle imprese minori, l'impatto dei limiti di effettività della norma sul loro svantaggio competitivo ha uno specifico aspetto di complessità, dal lato del risolto che tali limiti hanno sul rischio di compliance dell'impresa stessa. In generale, abbiamo evidenziato che la debole EdN favorisce le imprese non virtuose anche perché riduce tale rischio; nel caso delle IM, la situazione è più controversa. Da un lato, queste ultime possono sostenere meno l'impatto economico conseguente al verificarsi del rischio di non compliance; di conseguenza, tendono ad avere un minor orientamento al rischio e quindi ad essere più virtuose; dall'altro, possono percepire



come meno gravi le conseguenze della non compliance; ad esempio, considerare meno rilevanti gli effetti reputazionali negativi⁶² che essa comporta. Inoltre, possono ritenere che la dimensione molto limitata della loro attività riduca ulteriormente la probabilità che il loro non rispetto delle norme determini conseguenze rilevanti. In questa prospettiva, assumere un comportamento virtuoso risulta ancora più impegnativo. Attraverso le equazioni sviluppate nel paragrafo precedente, adattate al caso delle imprese minori, si arriva facilmente alla definizione dello “svantaggio competitivo” che l’IM “virtuosa” deve subire rispetto alle altre.

$$SC_{IMV} = \omega / \delta * \beta (PN_{IMV} - PN) - t$$

Con

SCIMv = svantaggio competitivo per l’IM virtuosa (allineata alla normativa)

PNIMv = peso della normativa per le IM virtuose

PN = peso della normativa per tutte le imprese

t = livello di svantaggio competitivo dell’impresa virtuosa quando la EdN è ottimale

La relazione evidenzia che l’IM virtuosa ha uno svantaggio maggiore di quello della generalità delle imprese virtuose, proprio per l’effetto del moltiplicatore “Beta”. I limiti della EdN hanno un effetto peggiorato sulle imprese minori compliant.

Va considerato che le esternalità negative subite dalla collettività a causa del non rispetto delle norme da parte di una IM sono, salvo situazioni particolari, limitate e largamente inferiori a quelle prodotte nella generalità dei casi dalle grandi aziende. È, quindi naturalmente inferiore la percezione di gravità del non rispetto della norma sia da parte della singola azienda che della collettività, nei confronti di quella singola azienda.

Il problema si pone però a livello di aggregato di IM; il non rispetto della normativa fiscale fornisce un esempio molto chiaro della questione. Nella prospettiva di una singola IM, è chiaro che l’evasione dell’imposta sul reddito quando l’imponibile è intrinsecamente limitato a qualche centinaio di migliaia di euro ha un rilievo del tutto trascurabile per l’interesse collettivo e comunque ben diverso rispetto da quello di un grande Gruppo con un imponibile di molte centinaia di milioni o oltre. Considerato, però l’enorme numero di IM esistenti, la loro evasione fiscale diventa un problema di interesse generale, nel momento in cui tale comportamento è attuato da una percentuale elevata del totale delle aziende.

Di conseguenza, si manifesta una tipica situazione sub-ottimale di “free riding”: la singola IM può essere spinta a non rispettare la normativa confidando sul fatto che le altre lo facciano, cosicché il danno percepito dalla collettività del suo comportamento è oggettivamente trascurabile, mentre il vantaggio individuale, è elevato. In un contesto dove la EdN è debole, la spinta al free riding è ovviamente maggiore, favorendo il dilagare del comportamento sub-ottimale, con un effetto molto grave sull’interesse pubblico.

⁶² Questo non è generalmente vero per le piccole e medie imprese quotate e quelle di fornitura in filiere guidate da grandi imprese molto attente agli obiettivi ESG e comunque alla reputazione di tutta la filiera produttiva di cui si servono.

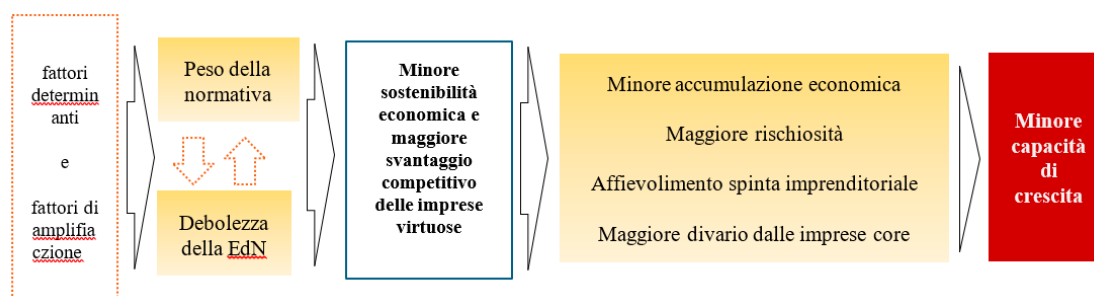
In conclusione, nel caso delle IM la spinta “etica” ad assumere un comportamento virtuoso è ancora più determinante, perché è maggiore lo svantaggio competitivo rispetto a chi non rispetta le leggi, a causa dei limiti della EdN; del fatto che è molto limitato il possibile danno reputazionale, e della elevata spinta ad assumere comportamenti non corretti grazie alla possibilità di free -riding.

3.3 I limiti della PA come causa della non crescita della MPMI

Uno dei limiti più gravi del nostro sistema imprenditoriale è da molti decenni il “nanismo” delle aziende: l’esistenza di molte centinaia di migliaia di piccole e microimprese che non riescono a crescere; rimangono di dimensione minore, pur avendo buon riscontro sul mercato, in diversi casi, persino a livello internazionale. Le ragioni di questo fenomeno sono molteplici e già ampiamente approfondite; le riflessioni sviluppate sin qui evidenziano come anche l’inadeguatezza della PA, in termini di pesantezza della normativa e debolezza della sua effettività, sia una delle principali tra le cause della “non crescita” delle MPMI.

Sulla base di quanto dimostrato nei due paragrafi precedenti, si può, infatti, stabilire un nesso (Fig. 21) tra i limiti della PA e precisamente il peso delle normative e regolamentazione e la debolezza della loro effettività⁶³, e la maggiore difficoltà delle IM, soprattutto se virtuose, di crescere. Nei precedenti paragrafi, abbiamo evidenziato come tali limiti riducono, a parità di altre condizioni, la sostenibilità economica delle imprese e creano uno svantaggio competitivo per quelle virtuose. Abbiamo anche evidenziato come le imprese minori soffrano maggiormente questi effetti negativi e siano quindi più esposte alle seguenti quattro conseguenze: i) minore capacità di accumulazione economica; ii) maggiore rischiosità; iii) affievolimento della spinta imprenditoriale; iv) maggiore divario dalle imprese di dimensioni relativamente più grandi. È ampiamente noto come queste condizioni attivino vincoli molto forte alla crescita dell’azienda.

Fig. 21 L’impatto dei limiti della PA sulla capacità di crescita della MPMI



⁶³ E vanno naturalmente considerati anche le caratteristiche della PA che sono la causa dell’elevato peso della normativa e della debole RoL, nonché quelle che enfatizzano l’impatto di tali due problematiche sulle condizioni dell’impresa, in particolare di dimensione minore.



Risolvere, o quantomeno contenere, le problematiche della PA e i loro impatti negativi sulle imprese e particolarmente su quelle di dimensione minore non è, dunque, nel solo interesse delle stesse imprese; assume un rilievo generale, considerato che la crescita delle micro e piccole aziende verso la media o medio-grande dimensione determina, a parità di altri fattori, un aumento delle sei leve fondamentali dello sviluppo economico sostenibile di un Paese; in particolare: i) produttività; ii) valore aggiunto; iii) occupazione, in particolare quella qualificata; iv) capacità innovativa; v) competitività internazionale; vi) valore ambientale e sociale generato.

Sulla base della modellistica elaborata in questo e nel precedente capitolo, e considerate le indicazioni date dalle imprese nella nostra rilevazione empirica (i cui risultati sono presentati nel prossimo capitolo) individuiamo nell'ultima parte di questo lavoro, le aree di miglioramento della PA rilevanti per abbattere gli impatti negativi che essa può avere sulla crescita sostenibile dell'impresa minore.

Una fattispecie concreta e molto frequente è l'espansione del raggio di azione dell'impresa connessa alla sua crescita. Il passaggio da un mercato strettamente locale ad uno interregionale (in alcuni ambiti, anche solo interprovinciale) espone l'impresa alla necessità di adeguarsi a normative diverse, vigenti nei vari territori. È la inevitabile conseguenza della frammentazione territoriale delle Autorità normative; l'ambito dei prodotti e servizi sanitari è eclatante in tal senso. Si tratta per lo più di differenze su aspetti tecnici ed operativi, che comunque non possono essere ignorati, moltiplicando gli adempimenti richiesti alle aziende. La problematica è enfatizzata quando la crescita dell'impresa si manifesta anche con l'avvio di attività produttive in territori diversi; occorre tenere conto di Discipline complesse, a partire da quelle sull'ambiente, tutt'altro che omogenee nelle varie Regioni; aumenta quindi la complessità e la necessità di adattamenti.



4. La verifica empirica dell'impatto della PA sulla competitività della MPMI

4.1 Le domande di ricerca nell'ambito del modello esplicativo dell'impatto della PA sulla MPMI

Per meglio comprendere le problematiche della PA impattano sui fattori di competitività e crescita delle MPMI in Italia, abbiamo elaborato un modello concettuale che identifica le connessioni tra tali problematiche (segnatamente il peso della normativa e la debolezza della EdN, il cui impatto dipende dalla qualità del capitale umano e delle tecnologie digitali disponibili) e le condizioni di sviluppo dell'impresa. In questo capitolo, illustriamo i risultati dell'indagine condotta su un campione statisticamente significativo di micro, piccole e medie aziende⁶⁴, per verificare la percezione delle imprese relativamente alle assunzioni fondamentali del modello elaborato nei due precedenti capitoli. In particolare, si è rilevato l'orientamento di tali aziende per quanto riguarda: i) la considerazione dell'impatto della PA sull'impresa in generale; ii) il rilievo del peso della normativa e dei limiti della RoL sull'attività imprenditoriale; iii) la valutazione della qualità del capitale umano e del grado di digitalizzazione; v) la specifica dimensione delle problematiche nella prospettiva delle micro e delle piccole imprese e i supporti che esse attendono. L'indagine approfondisce, infine anche le aree di miglioramento cui le imprese attribuiscono maggiore importanza; le evidenze relative a questo punto saranno presentate al termine del prossimo capitolo dedicato appunto alle direttrici di miglioramento della PA per lo sviluppo dell'impresa minore.

4.2 Una lettura d'insieme dei principali risultati dell'indagine empirica

Il rapporto tra PA e PMI è valutato sulla base delle relazioni che si instaurano tra i due attori nei processi di compliance normativa delle imprese rispetto agli oneri amministrativi gravanti su di esse, nonché in relazione a qualità e quantità della regolazione stessa, ossia in considerazione del relativo impatto sull'equilibrio economico e la competitività dell'impresa e delle azioni migliorative che possono essere intraprese.

L'indagine offre dunque l'occasione di interrogarsi su quanto negli ultimi anni sia stato fatto per rafforzare l'efficienza del funzionamento delle pubbliche Amministrazioni, e, in particolare, la risposta di queste alle istanze cittadine, tra cui quelle provenienti dal tessuto imprenditoriale, specie da parte delle piccole e medie imprese.

Preliminarmente, è opportuno segnalare alcuni elementi generali che possono rinvenirsi da una lettura complessiva dei dati oggetto di analisi.

Emerge, in primo luogo – come prevedibile, ma non auspicabile – un giudizio diffusamente negativo da parte delle MPMI italiane sull'operato della PA: tale elemento – che tuttavia poggia naturalmente su un antagonismo fisiologico e atavico – dimostra come gli interventi passati, volti ad aumentare la fiducia delle imprese nelle Pubbliche Amministrazioni attraverso un efficientamento dell'operato delle stesse, si siano dimostrati non pienamente efficaci nel raggiungere i propri intenti.

⁶⁴ L'indagine è stata condotta su un campione di 625 imprese intervistate con metodo Cawi/Cati da Format research S.r.l. nel giugno del 2025. Si segnala, inoltre, che il campione statistico è rappresentato da imprese variamente operanti sull'intero territorio nazionale e nei settori della manifattura, dell'edilizia, del commercio, del turismo e, più in generale, dei servizi.

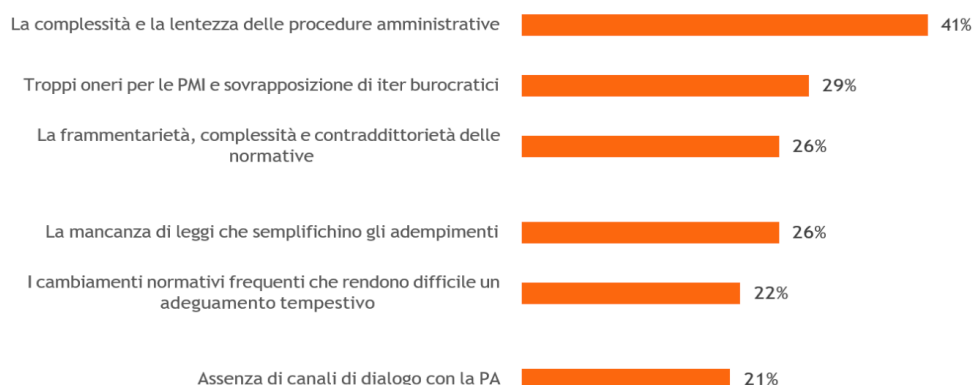


Le micro imprese operanti nelle regioni meridionali appaiono in generale maggiormente insoddisfatte sono quelle di dimensioni minori (0-9 addetti), confermando la rilevanza della proporzionalità degli oneri amministrativi rispetto a estensioni minori di attività e business. Sul fronte territoriale, invece, è utile rammentare che il divario industriale tra Nord e Sud Italia è tuttora elevato, nonostante gli ingenti investimenti economici compiuti da attori pubblici e privati: al contrario, la nascita e lo sviluppo di PMI nel Sud Italia incontra dunque ostacoli strutturali legati a contesti di partenza differenti; al contempo, è necessario sottolineare che proprio a causa del fatto che il take-off industriale del Sud Italia abbia avuto inizio in un momento successivo, sia maggiore in detto contesto il numero di micro imprese, ossia la categoria dimensionale più in sofferenza.

Altro dato significativo a livello generale è che, per quanto la percezione dell'evoluzione della PA riveli una certa stasi della stessa, con peggioramenti nel campo delle misure di semplificazione secondo il 48% delle imprese, grande fiducia è riposta dal 45% delle stesse nel processo di digitalizzazione delle Amministrazioni: tale fiducia può essere ben giustificata e incoraggiata se si pensa che da anni è in atto una trasformazione in senso digitale del Paese e, in particolare, della pubblica amministrazione, attraverso interventi volti a rendere pienamente digitale la fornitura dei servizi da parte della PA (si pensi, ad esempio, al processo di digitalizzazione dei SUAP) e l'interoperabilità dei dati e dei software. Ad ogni modo, anche allo stato attuale i sistemi digitali in uso vengono giudicati positivamente quasi dalla metà del campione intervistato. La promozione dell'uso del digitale nei sistemi della Pubblica Amministrazione, il cui processo, come ricordato, è già in atto, potrà dunque consentire un progressivo snellimento delle procedure, nonché una sburocratizzazione e velocizzazione delle stesse.

Proseguendo con un'analisi più nel dettaglio, a parere delle imprese intervistate, le difficoltà attualmente riscontrabili nel rapporto con le pubbliche Amministrazioni sarebbero principalmente imputabili alle disfunzioni di uffici amministrativi provinciali e comunali, dato che si trova in sintonia con l'individuazione nella complessità e lentezza delle procedure amministrative della principale criticità del suddetto rapporto (Fig. 22).

Fig. 22 Criticità nei rapporti con la PA



Fonte: indagine campionaria realizzata da Luiss BS



Emerge chiaro nell'indagine svolta il problema della lentezza e dei ritardi nei procedimenti amministrativi: tale sottrazione di tempo da parte dell'Amministrazione viene percepita dall'impresa come causa di un danno emergente, costituito dai costi diretti e indiretti che devono essere sostenuti per adeguarsi alla normativa (come, ad esempio, l'ausilio di consulenti esterni per un tempo maggiore rispetto al previsto) e di lucro cessante, in considerazione del momento di impasse che l'attività economica è costretta a vivere, così pesando sull'equilibrio economico dell'impresa. Tra i costi che le imprese affermano di dover sopportare, infatti, accanto agli adempimenti fiscali e ai costi indiretti, si situano i costi di adeguamento normativo, molto più cari nelle ipotesi di novelle normative che impongano la necessità di riadattare la conformità sostanziale dell'impresa.

Tra le conseguenze gestionali dell'inefficienza della PA, le imprese intervistate dunque collocano il sentimento di scoraggiamento che pervade gli operatori economici a fronte dei ritardi nei procedimenti, nonché l'aumento dei costi indiretti, legati alla compliance.

Gli interventi di semplificazione, inoltre, presentano, a parere delle imprese intervistate, un trend negativo: non trattandosi di un giudizio quantitativo, vista la innegabile mole di interventi succedutisi specialmente negli ultimi anni, la percezione di un peggioramento nel processo di semplificazione delle norme deve necessariamente ricondursi ad aspetti qualitativi dello stesso, su cui è opportuno innescare una riflessione. Un intervento giudicato incompleto, non risolutivo e poco efficace, ad esempio, potrebbe essere legato a una erronea comprensione dei problemi delle PMI, il che comporta che le misure di semplificazione potrebbero non avere intercettato i reali bisogni dei destinatari, così dimostrandosi insufficienti e/o inefficaci. In questo contesto, auspicabile è una – già evocata – maggior interlocuzione con gli stakeholders, ad esempio attraverso un ruolo più deciso delle associazioni di categoria, peraltro richiesto dalle stesse imprese intervistate.

Tuttavia, è da sottolineare come in generale gli interventi di semplificazione rappresentino, ex se, un implicito riconoscimento di un vizio sistemico. Il paradosso di tali misure risiede nel contestuale mantenimento del tradizionale regime ordinario, a cui è dovuto l'intervento correttivo, pure a fronte del successo dell'intervento stesso. Se la misura transitoria e semplificatoria si dimostra in grado di mantenere lo stesso standard qualitativo della misura ordinaria (non si giustificerebbe, altrimenti, la sua conservazione), è opportuno chiedersi se sia il caso di rendere stabile la stessa, sostituendola al regime ordinario. Tale ragionamento si lega alla più ampia questione della necessaria presenza di valutazioni "ex ante" ed "ex post" della regolazione, con controlli successivi in grado di vagliare la completezza, l'efficacia, la possibile stabilità e il contorno normativo della misura, così da mettere in atto interventi di mappatura e riordino normativo, evitando fenomeni di overlapping e stratificazione.

Necessita inoltre di essere vagliata la percentuale di utilizzo delle nuove misure introdotte, onde evitare, come denunciato nell'indagine in commento, una mancata conoscenza da parte degli attori interessati, di cui a breve si dirà. La complessità e lentezza delle procedure, infine, rappresenta un problema non soltanto dal punto di vista del processo di crescita delle PMI, ma anche in relazione al grande tema dell'attrattività, da parte dell'Italia, di investimenti e capitali dall'estero: un terreno burocratico impervio e un vivaio di imprese in difficoltà in ragione dei "costi burocratici" scoraggeranno investitori europei ed extraeuropei a indirizzare in Italia le proprie risorse, sia in relazione ad investimenti di portafoglio (in cui l'interesse è principalmente quello di diversificare gli investimenti, e in cui dunque minore sarà la propensione dell'investitore ad avere a che fare con operazioni burocratiche) che ad investimenti di ampia portata e di lungo periodo.



Nondimeno, le lamentate disfunzioni burocratiche determinano un eccessivo svantaggio delle imprese italiane in termini di competitività, ostacolando la crescita di campioni nazionali in grado di concorrere con grandi imprese europee e internazionali.

Le imprese lamentano, inoltre, una spiccata difficoltà nel rispettare gli oneri amministrativi, dato che invece si lega all'individuazione delle Autorità di controllo e delle Autorità amministrative indipendenti come forme di Amministrazione a cui viene imputata una responsabilità, seppur minore, relativa alla mancata crescita delle PMI. A differenza di quanto sopra, la difficoltà di adempiere correttamente la mole di oneri burocratici non può essere un elemento imputabile a organismi con funzione di controllo, quanto piuttosto a dedali normativi talvolta caratterizzati da sovrapposizioni e stratificazioni, che sarebbe onere del legislatore, di qualunque livello, evitare. In relazione alle Authorities, invece, seppur la giurisprudenza abbia ormai avviato un processo di riconduzione delle stesse nell'alveo delle pubbliche Amministrazioni, sia la natura peculiare delle stesse che l'impossibilità di ricondurre tutti gli esempi ad una categoria unitaria, rendono difficile imputare ad esse un qualche ruolo di ostacolo diretto al processo di take-off industriale delle PMI.

Merita grande attenzione, invece, il dato relativo alla percentuale di imprese che lamenta la mancata conoscenza degli interventi di semplificazione succedutisi negli ultimi anni: solo il 15% delle imprese intervistate dichiara di conoscere bene il nuovo Codice degli appalti, a fronte del 7% che è a conoscenza dell'esistenza dei decreti legge Semplificazioni e Semplificazioni-bis. Tale dato preoccupa sotto plurimi punti di vista.

La maggior risonanza degli interventi di rinnovamento del Codice appalti si comprende se si considera l'ampiezza dell'intervento e la vastità del mutamento generato, trattandosi di un intero corpo di leggi, nonché la enorme quantità di soggetti coinvolti nella applicazione dello stesso; inoltre, la maggior parte delle risposte positive proviene dalle imprese più grandi e più strutturate, ossia quelle potenzialmente maggiormente coinvolte. Le numerose misure adottate in questo contesto si indirizzano, spesso, proprio nella direzione di generare un favor participationis nei confronti delle PMI, ad esempio attraverso le disposizioni in tema di subappalto e di suddivisione in lotti, che tendono a superare le difficoltà delle imprese più piccole di eseguire un'intera commessa, nonché attraverso le innovazioni relative a contratti che possono essere riservati a detta categoria di imprese e a criteri premiali che valorizzano la partecipazione delle stesse, nell'ottica di una maggiore trasparenza e partecipazione, generata anche dalla digitalizzazione delle procedure di gara; ciononostante, la conoscenza di un intervento normativo di così ampia portata, anche solo nei confronti della categoria, si ferma al solo 15%.

La percentuale relativa ai decreti Semplificazioni e Semplificazioni-bis, invece, desta preoccupazioni non soltanto rispetto al dato in sé, ma altresì se si accosta lo stesso alla cattiva opinione espressa dalle imprese in relazione a tale tipologia di interventi, imprese che dunque potrebbero in realtà non aver mai avuto conoscenza delle misure semplificatorie ad essi rivolte, e dunque non averne beneficiato, arrivando così ad esprimere il loro disappunto. In relazione alle questioni problematiche appena evidenziate, le imprese evidenziano alcune soluzioni a loro avviso efficaci, tra cui (fig.23): insistere sul tema degli interventi di semplificazione, azione designata come principale al fine di "rendere le norme più accessibili e applicabili", e aumentare la conoscenza e il praticismo delle PMI attraverso l'istituzione di organismi pubblici di raccordo, oltre a un maggiore ruolo delle associazioni di categoria.



La prima proposta merita di essere condivisa, suscitando bastante ottimismo il fatto che, nonostante l'attuale valutazione negativa, il tessuto delle MPMI italiane continui a riporre fiducia negli interventi di semplificazione legislativa. Diversamente, l'idea relativa alla creazione di strutture pubbliche preposte al supporto delle PMI non appare in linea con gli intenti di razionalizzazione propri della prima soluzione individuata: la creazione di strutture dedicate, probabilmente, non farebbe che aggravare il processo di interlocuzione con la PA, con un ulteriore decentramento di competenze. La semplificazione, al contrario, dovrebbe mirare ad eliminare i corpi intermedi che allungano i passaggi e ostacolano una relazione diretta tra interlocutori. Un simil ruolo potrebbe esser svolto, invece, dalle associazioni di categoria.

Tra le altre misure individuate dalle PMI come possibili soluzioni ai problemi attuali, si menziona anche la possibilità di introdurre un meccanismo premiale che esoneri le PMI che raggiungono elevati standard di qualità. Tale misura, seppur astrattamente qualificabile come misura premiale in grado di incentivare un più ampio utilizzo di best-practice da parte delle PMI, necessiterebbe, per la sua implementazione, di criteri predeterminati e controlli sul rispetto degli stessi. Siffatto scenario potrebbe comportare nuovi oneri per le imprese, come oneri di rendicontazione annuali volti a dimostrare il pieno o mancato raggiungimento di suddetti standard. Al contrario, il trend – specialmente quello eurounitario – sembra volgere nel senso di eliminare per le PMI oneri di rendicontazione non essenziali che appesantiscono la gestione societaria: ad esempio, i pacchetti di interventi della Commissione europea Omnibus I e II hanno l'obiettivo di alleggerire e armonizzare gli obblighi di rendicontazione di sostenibilità (CSRD) e due diligence (CSDDD), riducendo la complessità e i tempi di applicazione, nonché di favorire il sostegno agli investimenti all'interno della Ue e dunque ridurre gli oneri amministrativi ad essi legati, agevolando le attività economiche e riducendo burocrazia e obblighi di rendicontazione.

Fig. 23 Misure ritenute più importanti per risolvere la distorsione creata dalla PA



Fonte: indagine campionaria realizzata da Luiss BS

Altro dato di certo rilievo che emerge dall'indagine condotta è l'analisi della reazione delle imprese dinanzi alle citate difficoltà: se da un lato consola che circa un terzo delle PMI dichiara di aver imparato a gestire le criticità del rapporto con la PA, contenendone l'impatto, preoccupa notevolmente che, invece, una percentuale di poco minore cerchi di ridurre i rischi limitando la crescita del proprio business.



Una siffatta scelta, infatti, può evitare che la crescita dell'impresa comporti nuovi oneri, sia dal punto di vista dell'espansione dell'ambito delle attività svolte (per le quali, ad esempio, potrebbero essere richieste nuove autorizzazioni) sia dal punto di vista dimensionale, al fine di non incorrere in una diversa qualificazione della stessa impresa: tuttavia, emerge qui chiaramente la situazione di incertezza delle imprese che si collocano alle soglie estreme delle categorie dimensionali.

La Commissione europea ha intercettato il problema in relazione alle imprese che si collocano sul confine della soglia più alta, e valutato la difficoltà dell'opportunità di portare avanti una crescita aziendale che determini, in parallelo, una sottoposizione dell'impresa ad un diverso e più oneroso regime giuridico.

È in questo contesto che, prima con il pacchetto Omnibus II e poi, diffusamente, con il pacchetto Omnibus IV, la Commissione ha proposto un ampliamento della definizione di PMI e determinato la nascita della figura delle c.d. small-mid caps, con il conseguente allargamento del bacino di imprese interessate dalla creazione di un regime semplificato.

Nello specifico, le soglie dimensionali stabilite dalla raccomandazione 2003/361/CE per le PMI lasciano spazio alle nuove soglie per le piccole e medie imprese a media capitalizzazione, che richiedono che l'impresa interessata occupi un massimo di 750 dipendenti (a fronte della precedente soglia di 250), presenti un fatturato annuo inferiore a 150 milioni di euro o il cui totale di bilancio annuo non superi i 129 milioni di euro. Dette nuove soglie possono essere applicate dagli Stati membri, dalla BEI e dal FEI solo in senso più stringente, al ribasso, non essendo innalzabili oltre, mentre è possibile in alcuni casi (fatta esclusione per le disposizioni del diritto dell'Unione in materia di concorrenza e aiuti di Stato) prendere in considerazione il solo criterio occupazionale per l'attuazione di politiche industriali nazionali. L'intervento della Commissione, tuttavia, non si limita all'estensione di misure di semplificazione ad una platea più ampia di imprese, ma determina, altresì, una ulteriore riduzione dagli oneri amministrativi in capo ad esse.

Tra i principali, si ricordano la semplificazione degli obblighi di tenuta dei registri sui dati personali previsti dal GDPR, validi solo per small-mid caps che gestiscano dati considerati "ad alto rischio", oltre che per le grandi imprese; la semplificazione per la quotazione in borsa; il differimento dell'entrata in vigore di alcuni nuovi obblighi, al fine di consentire alle imprese di adeguarsi per tempo, e, in generale, una riduzione della frequenza di reporting e di rendicontazione. Tale intervento, direttamente rivolto al panorama delle piccole e medie imprese, è volto a mettere in pratica i rilievi dei Rapporti Draghi e Letta in tema di competitività attraverso la valorizzazione del potenziale delle PMI, rendendo più semplici e meno onerosi i processi di scale-up, e dunque evitando che la crescita aziendale comporti automaticamente la sottoposizione ad obblighi di imprese proporzionalmente più grandi.

È dunque opportuno domandarsi se, a fronte di un allargamento della categoria sul fronte europeo, che si estende fino a ricomprendere imprese grandi fino al triplo del precedente limite, non si renda utile un ripensamento delle categorie: l'allargamento progettato dalla Commissione europea si giustifica, infatti, sulla base del principio di proporzionalità, al fine di non sottoporre agli oneri delle grandi imprese le aziende che fuoriescano appena dai limiti tracciati per la categoria delle PMI. Tuttavia, in questo modo si collocherebbero sotto lo stesso regime giuridico ex grandi imprese e microimprese, categorie invero molto differenti.

Sulla base del medesimo principio di proporzionalità, dunque, è conveniente in questo contesto aprire ad una riflessione sul tema, che tenga conto delle profonde differenze di risorse e di attività che intercorrono tra i due estremi della (ormai) stessa categoria. Sono infatti le microimprese, come dimostrato dal sondaggio, la categoria più in difficoltà nell'adempimento di obblighi standardizzati.



Emerge da detta analisi, dunque, l'opportunità non solo di semplificare in generale i rapporti tra PA e imprese, quanto altresì la necessità di ricalibrare i pesi e riadattare il sistema al contesto secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità.

Un ultimo dato di fondo molto significativo emerge dalla domanda relativa a "come la sua impresa ha reagito alle problematiche causate dalla PA: il 27% ha risposto "abbiamo sviluppato la capacità di gestire le criticità, contenendone l'impatto"; nel caso delle medie aziende (50-249 dipendenti), questa percentuale sale addirittura a quasi il 40%. Del resto, un 13% delle imprese indica di aver "creato una struttura di controlli interni per garantire il massimo allineamento a norme e regolamenti".

Questi valori trovano conferma nel 31% di aziende del campione che si è dichiarato d'accordo con l'affermazione "l'inefficienza e complessità della PA ha stimolato le PMI ad essere capaci di adattarsi e trovare soluzioni innovative". Per converso, vi è un 11% delle imprese che dichiara esplicitamente di "non sapere cosa fare" e se la situazione non migliora, dovrà valutare la cessazione dell'attività.

4.3 La verifica empirica delle ipotesi del modello concettuale

In questo paragrafo, riprendiamo i risultati dell'indagine campionaria per verificare le ipotesi di ricerca poste all'inizio e sistematizzate nel modello concettuale approfondito nei capitoli precedenti.

4.3.1 La percezione del peso della normativa e il suo impatto sull'impresa

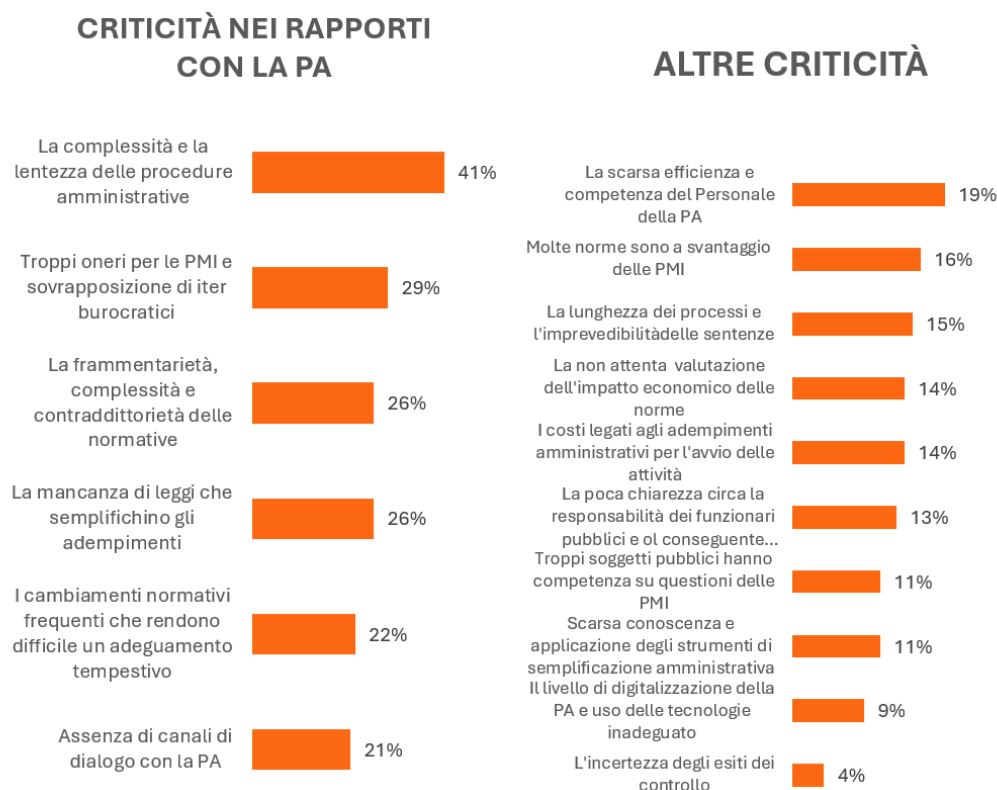
Il rilievo per le imprese del "peso della normativa è stato verificato e ha trovato ampia conferma in diverse domande dell'indagine campionaria.

La quasi totalità delle imprese (93% del campione) ritiene che leggi, regolamentazioni e adempimenti burocratici abbiano un impatto problematico sulle loro attività; di queste, oltre la metà (48% del totale), ritiene tale impatto sia esplicitamente negativo; la parte rimanente che richieda una "gestione attenta". Questi valori sono persino superiori per le piccole aziende e molto accentuati in quelle del turismo.

Le diverse componenti (indicate nel modello con l'acronimo SOCLI) che generano il peso della normativa sono evidenziate nella indicazione delle principali specifiche criticità che le imprese segnalano nei loro rapporti con la PA (tab.24). Al primo posto, la complessità e lentezza delle procedure amministrative (41% del totale delle indicazioni); la sovrapposizione degli iter burocratici e i troppi oneri per le PMI (29%), a cui si aggiunge il 14% che indica i "costi legati agli adempimenti amministrativi"; la frammentarietà, complessità e contraddittorietà delle norme e la mancanza di semplificazioni degli adempimenti (26% ciascuno), al quale si aggiunge un 11% che segnala "troppi soggetti pubblici che hanno competenza sulle questioni delle PMI; ancora, i cambiamenti normativi frequenti che rendono difficile l'adeguamento tempestivo (22%).



Fig. 24 Le specifiche problematiche subite dalle imprese nel rapporto con la PA⁶⁵



Fonte: Indagine campionaria realizzata da Luiss BS

L'indagine conferma anche il tipo di impatto che il peso della normativa ha sull'impresa (tab.25): la questione preponderante sono i maggiori costi: per il 42% quelli indiretti e per un altro 18% quelli diretti; per una certa parte delle imprese, questi maggiori costi richiedono la necessità di ridurre altre voci di spesa per rimanere in equilibrio economico; questa questione è confermata dall'indicazione data al tipo di reazione ai problemi della PA che nel 23% dei casi è "cercare di recuperare efficienza e contenere i costi di altre attività".

Va rilevato che circa un terzo dei rispondenti alla domanda relativa agli aspetti positivi rilevati nei rapporti con la PA, ha indicato "costi degli adempimenti amministrativi ragionevoli". Vi è, dunque, un nucleo di aziende che riesce ad assorbire facilmente i costi diretti della PA.

Molto diffusa è anche la percezione di impatto in termini di "perdita di tempo che scoraggia l'iniziativa imprenditoriale" e "i maggiori costi indiretti" (rispettivamente, 43% del totale delle indicazioni); molto percepito è anche la maggiore "esposizione al rischio di non conformità alla normativa anche in buona fede".

⁶⁵ Ogni impresa intervistata poteva indicare fino a tre criticità considerate rilevanti

Fig. 25 Le conseguenze gestionali più gravi causate dalle inefficienze della PA⁶⁶



Fonte: Indagine campionaria realizzata da Luiss BS

Va segnalato anche un nucleo di aziende minoritario in senso assoluto, ma consistente (18% del totale delle indicazioni) che dichiara un impatto negativo in termini di minore convenienza ad effettuare investimenti e quindi riduzione delle opportunità di crescita. La rilevanza di questa questione trova una significativa conferma nelle indicazioni relative al tipo di reazione che l'impresa ha rispetto alle problematiche causate dalla PA. La seconda risposta più frequente (25% del totale) è: "abbiamo limitato la crescita del business per ridurre i rischi e le complicazioni con la PA".

Sul piano dell'evoluzione nel tempo, la maggioranza assoluta degli intervistati (56% del totale) ha rilevato una situazione sostanzialmente invariata rispetto agli anni passati; chi rileva un peggioramento (28%) prevale su chi nota invece un miglioramento (16%); questi ultimi sono soprattutto le medie imprese. Proprio il problema della non semplificazione delle norme costituisce l'aspetto in peggioramento percepito più diffusamente dalle imprese: addirittura dal 43%; molto maggiore rispetto a quel 28% che ha indicato un generale peggioramento; del resto, su questo tema solo il 7% vede un miglioramento rispetto al passato. Molto diffusa è la versione negativa anche in senso di evoluzione nel tempo dei tempi dell'azione amministrativa (29%, in peggioramento e solo 11% in miglioramento).

⁶⁶ Le imprese intervistate potevano dare al massimo due indicazioni



4.3.2 Il rilievo della bassa effettività della normativa

L'indagine empirica conferma ampiamente anche la rilevanza dei limiti di effettività della normativa e il suo impatto distorsivo subito dalle MPMI virtuose.

Il 48% del campione intervistato dichiara di essere d'accordo con l'affermazione che: "il problema non sono le norme, ma la loro mancata o non corretta attuazione". È significativa anche l'alta percentuale (40%) di aziende che ritiene che "la complessità delle norme è anche colpa delle imprese che operano nell'area grigia". Questa indicazione conferma come molte aziende soffrano la concorrenza sleale di operatori che non rispettano le norme, approfittando dei vari fattori di debolezza

Va anche richiamato che, nell'approfondimento relativo alle conseguenze gestionali più gravi causate dalle inefficienze della PA, emerge come ben il 20% delle risposte ha segnalato "la mancata tutela dalla concorrenza sleale di altri soggetti".

Nell'indicazione delle criticità nei rapporti con la PA, il 15% segnala "la lunghezza dei processi e l'imprevedibilità delle sentenze" e il 4% l'incertezza degli esiti dei controlli.; nel loro insieme, si tratta di un valore significativo, potendo assumere che solo una parte del campione sia stato coinvolto in procedure giudiziarie o di controllo amministrativo e quindi abbia una sensibilità specifica sulla questione. L'accesso alla Giustizia è una delle problematiche dove è più diffusa (32% delle risposte) la percezione di un peggioramento della situazione rispetto agli ultimi anni e, per converso, meno (9%) l'idea di un miglioramento. Come già rilevato, la considerazione della dinamica generale della PA rispetto al passato è di peggioramento per il 28% del totale e di miglioramento per il 16%.

4.3.3 La valutazione della qualità del capitale umano e del livello di digitalizzazione

Interessante osservare che i due fattori di enfattizzazione o mitigazione del peso della normativa (qualità del capitale umano) e organizzativa e grado di digitalizzazione della PA, trovano un riscontro diverso. Nella indicazione delle principali criticità subite nel rapporto con la PA il primo aspetto è considerato critico da una quota consistente, anche se non maggioritaria del campione: il 19% indica, infatti la "scarsa efficienza e competenza del personale della PA e un altro 13%, la "poca chiarezza sulla responsabilità dei funzionari pubblici e il rischio di "non azione".

A fronte di questo, tra gli aspetti positivi riscontrati con la PA, il 18% indica proprio "l'elevata efficienza e disponibilità dei funzionari della PA", rafforzato da un altro 9% di indicazioni relative all' "elevato livello di professionalità dei funzionari pubblici. Come un segnale di miglioramento organizzativo può essere interpretato anche l'indicazione del 16% dei rispondenti che rileva un miglioramento rispetto al passato della "efficienza delle procedure amministrative" e "solo un 26% che rileva un suo peggioramento, inferiore al 28% che rileva un generale peggioramento della PA.



La percezione della maggior parte delle imprese è invece positiva sul fronte della digitalizzazione. È largamente minoritaria (9%) la considerazione tra le criticità della PA quella relativa ad “un livello di digitalizzazione della PA ed uso delle tecnologie inadeguato”. Per converso, tra gli aspetti positivi riscontrati, il più diffuso è proprio “sistemi digitali della PA efficienti e facilmente utilizzabili”; è stato indicato dal 39% del campione; se si considera che solo il 44% di esso ha riscontrato aspetti positivi nel rapporto con la PA, significa che per la quasi totalità delle imprese, tale aspetto positivo è appunto il grado di digitalizzazione raggiunto. Ad ulteriore forte conferma, anche il dato relativo all’evoluzione nel tempo. L’unico aspetto in cui la maggioranza delle risposte è stata nel senso del miglioramento (45%) del totale è stata appunto: “la digitalizzazione con effetti positivi sui costi e sulla rapidità”.

4.3.4 L’aggravio per le MPMI

L’evoluzione nel tempo della PA è considerata peggiorativa in modo specifico per quanto concerne la MPMI. Il 35% dei rispondenti vede un peggioramento per quanto riguarda la “comprensione dei problemi concreti delle PMI e la capacità di supportarle e solo il 9% un miglioramento. La significatività di questo dato è enfatizzata dal fatto che, sul piano generale, i rispondenti che vedono un peggioramento della PA nel suo complesso si fermano al 28% e quelli che segnalano un miglioramento arrivano al 16%. A conferma, anche il 28% che segnala in peggioramento “l’adattamento delle norme alle specificità delle PMI” e solo il 9% un miglioramento.

Questi problemi sono enfatizzati dal fatto che molta parte delle stesse MPMI intervistate (41%) riconosce che le “MPMI faticano ad innovarsi e a competere in mercati complessi a causa della ridotta dimensione”. Del resto, solo l’11% degli intervistati (per altro, in gran parte, medie aziende), ritiene che le misure adottate in questi anni per il miglioramento della PA siano state effettivamente utili; mentre il 38% le ritiene poco o affatto significative.

4.3.5 Le misure prioritarie per le MPMI

Prevedere regole semplificate per le MPMI, diverse da quelle previste per le grandi imprese, rappresenta l’esigenza di gran lunga più diffusa tra le aziende per contenere gli svantaggi che percepiscono dal sistema pubblico attualmente. Il 61% delle indicazioni riguarda, infatti, questa misura. Su questa stessa linea, si rileva il 19% delle indicazioni che sottolinea l’opportunità di “esentare e PMI in difficoltà economiche dall’adeguamento a normative che determinano un aggravio di costi” (fig.26).

La seconda misura molto sentita (41% delle indicazioni) riguarda sgravi fiscali o sostegni finanziari per le PMI, a sostegno dei costi necessari per adempiere a determinati oneri amministrativi; a questo si aggiunge un 21% di indicazioni relative all’introduzione di un “meccanismo premiale che esoneri da misure gravose e PMI che raggiungono elevati standard di qualità”.

Fig. 26 Le misure più rilevanti per ridurre gli svantaggi specifici per le PMI⁶⁷



5. Le direttrici di miglioramento delle PA prioritarie per lo sviluppo della MPMI

Le direttrici di miglioramento della PA illustrate in questo capitolo finale conseguono dalle implicazioni dello schema concettuale descritto al paragrafo 1.1, corroborato dai risultati dell'indagine empirica presentati in quello precedente.

Si ricorda che lo schema concettuale evidenzia sette criticità della PA e come ciascuna influenzi direttamente o indirettamente la redditività, competitività e capacità di crescita delle imprese, impattando sui costi, rischi, tempi e competitività relativa alle imprese internazionali. Il modello assume (trovando piena conferma nella percezione del campione di imprese analizzato) che vi siano due questioni che impattano direttamente sull'azienda: la ridondanza e complessità dell'insieme delle normative e le conseguenti problematiche delle procedure, sintetizzate nel testo con il termine "peso" della normativa"; i limiti nell'enforcement delle normative e nella protezione di chi le rispetta di fronte alle violazioni di altri, descritti in termini di debolezza della loro effettività.

Questi due fattori sono a loro volta la risultante, stratificata nel tempo, della frammentazione e in alcuni casi sovrapposizione degli organi legislativi, amministrativi e di controllo, aggravata dall'inefficacia di fatto dello spostamento di molte competenze legislative a livello regionale; delle diverse cause che rendono problematico il funzionamento del sistema giudiziario e amministrativo; infine, della almeno fino ad ora, limitata applicazione dell'analisi "ex ante" e "ex post" dell'efficacia delle normative rispetto alle loro finalità e ai benefici/costi sugli attori coinvolti. Il modello postula due ulteriori problematiche che agiscono da "amplificatori" dell'impatto delle criticità della PA direttamente rilevanti per le imprese: i limiti del capitale umano disponibile e l'utilizzazione ancora parziale e comunque non sempre efficace delle tecnologie digitali da parte delle organizzazioni pubbliche nella gestione delle procedure e più in generale delle relazioni con le imprese (oltre che con i cittadini). Naturalmente, il miglioramento di questi due fattori rappresenta una forza di mitigazione delle precedenti problematiche. In questo capitolo, presentiamo le direttrici strategiche per superare le due criticità direttamente impattanti sull'impresa e rafforzare i due fattori di amplificazione o mitigazione del loro impatto sulle aziende.



Delle tre problematiche “a monte”, ci concentriamo sulla questione della scarsa applicazione dell’analisi “ex ante” ed “ex post” dell’efficacia delle normative; le altre due hanno profili politici e istituzionali molto complessi e richiederebbero valutazioni ben oltre la finalità e la prospettiva di questa trattazione. Nell’ultima parte di questo capitolo, illustriamo i risultati le aspettative prioritarie delle imprese che emergono dall’indagine empirica già presentata in massima parte nel precedente capitolo.

Fig. 26 Le misure più rilevanti per ridurre gli svantaggi specifici per le PMI⁶⁷



5.1 La riduzione dell’impatto del peso della normativa sulla sostenibilità economica della MPMI

Sulla base delle evidenze illustrate nei due precedenti capitoli, definiamo gli ambiti di miglioramento della PA prioritari per ridurre gli effetti negativi che essa può avere sulle aziende e in particolare su quelle di dimensione minore. Nello specifico, in questo paragrafo sono individuati gli interventi finalizzati a ridurre il peso della normativa e il suo impatto sulla riduzione della sostenibilità economica delle micro, piccole e medie imprese.

5.1.1 Rafforzare le valutazioni “ex ante” e “ex post” della normativa in funzione del loro impatto economico

Per quanto concerne la semplificazione normativa e amministrativa (quindi la riduzione del peso della normativa) come anticipato sopra, non affrontiamo qui gli aspetti politico-istituzionali sui quali occorrerebbe intervenire. Piuttosto, focalizziamo l’attenzione sulla necessità di una maggiore diffusione della valutazione “ex ante” e soprattutto ex-post dell’impatto della normativa; riteniamo che essa costituisca una condizione “tecnica” che migliora (a parità di altri fattori) il potenziale impatto complessivo delle norme che vengono introdotte (valutazione “ex ante”); inoltre, favorisce la razionalizzazione e l’aggiornamento del corpus normativo, attraverso l’eliminazione delle leggi che si rivelano inefficaci, o ridondanti, o sovrapposte ad altre più recenti (valutazione “ex post”). Si è accennato nel primo capitolo che l’UE ha recentemente sollecitato i Governi degli Stati membri ad una maggiore applicazione dei meccanismi di valutazione, considerato che in molti Paesi (e tra questi, il nostro) essa è molto parziale.

⁶⁷ Le imprese intervistate potevano dare al massimo due indicazioni



Va sottolineato che questi effetti sono raggiunti nella misura in cui nelle menzionate valutazioni si dà un peso significativo ai possibili effetti negativi generati sull'attività economica e produttiva; in altri termini, tra gli obiettivi rilevanti rispetto ai quali si considera una determinata normativa, si includono concretamente quelli di diretto o indiretto interesse delle imprese nel loro insieme o di determinati comparti produttivi.

È naturale, di conseguenza, orientarsi a modalità relativamente "semplificate" in grado di fornire almeno un buon "ordine di grandezza"; questo approccio, però, indebolisce inevitabilmente la affidabilità della valutazione e quindi la sua valenza come determinante del ripensamento di una norma o della eliminazione di quelle che apparirebbero non efficaci.

Tale debolezza è molto rilevante anche rispetto al secondo ostacolo costituito dal rilievo che ha invece il peso "politico" sottostante ad una norma. Intendo con questo la circostanza che le norme (salvo, e non sempre, per quelle su tematiche fortemente tecniche) derivano da una valutazione politica del soggetto che l'ha elaborata e resa vigente e, non di rado, più precisamente dalla sua volontà di raggiungere attraverso quella norma, propri specifici obiettivi politici ⁶⁸. Tale valutazione è generalmente considerata prioritaria rispetto alle implicazioni di carattere più generale e alle eventuali esternalità negative in ambiti ovvero soggetti che sono al di fuori di quell'interesse politico. Questo, a maggior ragione se la misurazione di dette implicazioni risulta a sua volta parziale o comunque metodologicamente debole. Val la pena evidenziare che il prevalere, anche nell'opinione pubblica, della giustificazione politica (anche approssimativa) di una norma, rispetto alla considerazione dei suoi effettivi impatti economici è tanto maggiore quanto più forte è la componente ideologica nelle scelte della politica (e quindi del legislatore), ovvero minore è il suo livello di pragmatismo nonché l'aspettativa di una accountability del soggetto politico. Non a caso i Paesi dove la valutazione dell'impatto delle norme è più attuata e considerata sono quelli di matrice anglosassone. Si consideri che il sistema statunitense è, all'opposto, interessato dall'antitetico fenomeno della *paralysis by analysis*, dove i processi normativi e regolatori sono limitati e talvolta resi ostaggio dalla opposizione dei regolati e dalle attente e rigorose analisi di impatto delle misure adottate.

Nel Regno Unito, similmente, gli obiettivi di better regulation appaiono parecchio stringenti e minuziosi, sottoponendo le misure normative allo scrutinio di un Regulatory Policy Committee (RPC). Ciononostante, il RPC ha di recente sottolineato le difficoltà che un sistema come quello di matrice anglosassone presenta: tra queste, tempi eccessivamente ristretti che non consentono una analisi esaustiva, incidendo sulla relativa qualità, nonché la necessità di analisi più ampie e comprensive e la scarsa attività di monitoraggio e valutazione successiva. Tali osservazioni appaiono facilmente trasponibili anche a sistemi concettualmente e ideologicamente diversi, come nel caso italiano, aprendo la strada ad ampie riflessioni e possibilità di migliorare l'impianto nazionale. Intervenire sul secondo tipo di ostacolo è questione "filosofica" che, a dir poco, esce dalle competenze di questa trattazione. Per quanto riguarda il primo ostacolo, come detto: la complessità della valutazione, i conseguenti elevati costi e tempi necessari per avere risultati consistenti e la debolezza delle competenze necessarie all'interno degli organismi pubblici deputati, occorre chiarire che è difficile pensare a soluzioni che possano dare risultati immediati.

⁶⁸ Non teniamo qui volutamente conto anche dei casi nei quali una norma risponda in effetti ad interessi specifici, solo in parte o affatto coerenti con l'interesse generale o quantomeno di una parte rilevante della Comunità. Si tratta di situazioni patologiche che quindi vanno oltre il senso di questa trattazione, ma che rappresentano un ulteriore fattore che "mette in sordina" le valutazioni dell'impatto di una norma.



È invece del tutto possibile avviare un processo che, in un adeguato orizzonte temporale, crei le condizioni per realizzare una valutazione dell'impatto delle norme che siano tanto agevoli quanto affidabili (e, magari, con risultati significativi anche sul piano politico).

A riguardo, occorre, in primo luogo, lavorare all'efficace adozione dell'IA e della gestione dei "big data", per elaborare algoritmi di analisi sofisticati ed applicarli in concreto attraverso l'uso di database significativi; è implicita la necessità di dotare gli organismi chiamati a realizzare le valutazioni delle tecnologie e delle competenze tecniche necessarie. Inoltre, vanno attivati meccanismi di "maturazione culturale" tanto all'interno della PA, quanto tra gli stakeholders esterni, che accresca la rilevanza attribuita alla valutazione d'impatto di una normativa e alla responsabilità politica di introdurre (o non eliminare) norme che mostrano generare risultati complessivi negativi per larga parte degli attori coinvolti.

Poiché, come detto, si tratta di un processo di medio se non di medio-lungo termine, mentre la necessità di semplificazione per ridurre il peso della normativa è assolutamente urgente, si raccomanda di procedere con le valutazioni "ex post" negli ambiti normativi dove questa è tecnicamente fattibile anche con gli strumenti attualmente disponibili, per individuare e attuare tutti i possibili snellimenti dell'apparato normativo in essere. Ferma restando la necessità di adottare gli accorgimenti qui descritti, può comunque ricordarsi che alcuni primi passi avanti sono stati compiuti in questi anni. Si fa riferimento alle due strutture recentemente costituite per guidare la valutazione della legislazione e, più in generale, coordinare i processi di semplificazione normativa. Trattasi, rispettivamente, del Nuvir (Nucleo di valutazione dell'impatto della regolamentazione), istituito dall'art. 7-bis, d.l. 30 aprile 2022, n. 36 presso il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri, e della Struttura di missione per la semplificazione normativa istituita con d.P.C.m. del 18 gennaio 2023 alle dipendenze del Ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa.

Il Nuvir è composto da 5 esperti e dal 1° gennaio 2023 garantisce, in piena autonomia e in posizione di indipendenza, un supporto tecnico nello svolgimento della Valutazione di impatto della regolamentazione e dell'Analisi dell'impatto della regolazione. La Struttura di missione, invece, assicura al Ministro il necessario supporto di carattere tecnico-organizzativo per lo svolgimento delle attività delegategli dal Presidente del Consiglio dei ministri, ivi comprese quelle legate alla semplificazione normativa.



5.1.2 La riduzione del peso della normativa sulle MPMI

Insieme alla semplificazione e razionalizzazione delle norme, la PA dovrebbe adoperarsi per ridurre gli effetti negativi delle normative sulla sostenibilità economica delle imprese e in particolare delle micro, piccole e medie caratterizzate, nella maggior parte dei casi da margini economici contenuti. Sulla base di quanto evidenziato in precedenza, si tratta di agire da un lato, per rafforzare la capacità delle imprese di "neutralizzare" le implicazioni economiche negative del peso della normativa; dall'altro, per ridurre l'intensità dell'impatto di tale peso sulla contrazione della sostenibilità economica dell'impresa stessa.

In linea generale, occorre migliorare le cinque caratteristiche delle procedure amministrative della PA descritte: il fatto di essere svantaggiose, onerose, complesse, lente, ed incerte. Questi limiti sono in molti casi intrinseci alla stessa norma; essa può prevedere misure che comportano inevitabilmente costi o esternalità negative, eventualmente anche pesanti per le (e/o per altre tipologie di attori); oppure, può richiedere procedure complesse; o, ancora, aprire situazioni di incertezza che rendono difficile e rischioso per l'impresa (soprattutto se non dotata di competenze giuridico-amministrative sofisticate) operare nel rispetto della norma stessa. All'origine di queste problematiche c'è la logica delle verifiche formali e relativi controlli "ex ante" sulla quale è fondata l'intera impalcatura normativa. Fondata sull'adempimento e non sul risultato, essa porta la PA a definire un dettagliato elenco di procedure formali in maniera meccanica e rigida; a privilegiare un approccio formale in cui il perimetro di azione del funzionario pubblico è estremamente definito e dettagliato, risultando, nei fatti, controproducente rispetto ad obiettivi di efficacia ed efficienza. È evidente la necessità di superare tale approccio.

Nella trattazione, abbiamo rilevato che le MPMI soffrono in maniera spesso maggiore delle altre il peso della normativa anche perché questa è generalmente tesa a regolare attività produttive ed economiche di dimensioni rilevanti e che possono generare esternalità negative altrettanto significative. Occorrerebbe, quindi, prevedere delle semplificazioni di determinati adempimenti o complete esenzioni per le aziende di piccola dimensione la cui "impronta" è generalmente ben più lieve delle grandi. Va anche considerato che le imprese minori sono meno in grado di sostenere, ancora sul piano sia economico, sia organizzativo, i tempi lunghi e il perdurare di situazioni di incertezza conseguenti alla complessità di molte procedure. Tali imprese dovrebbero, quindi, beneficiare di percorsi amministrativi semplificati o addirittura, "semi-automatici", basati su pochi e relativamente semplici adempimenti.

Nella prospettiva di una normazione specifica per le MPMI, lascia ben sperare la "Legge annuale sulle PMI" è un disegno di legge (DDL) approvato dal Governo italiano il 14 gennaio 2025, in attuazione dell'art. 18 della legge 11 novembre 2011, n. 180 che prevede l'approvazione di un disegno di legge annuale «per la tutela e lo sviluppo delle micro, piccole e medie imprese volto a definire gli interventi in materia per l'anno successivo». Il suo obiettivo è introdurre misure strategiche per rafforzare il sistema produttivo italiano, con un focus sull'aggregazione, l'innovazione e l'accesso al credito. Presentato al Senato a maggio 2025, il disegno di legge è attualmente all'esame della 10ª Commissione Industria ed è volto a promuovere crescita dimensionale, semplificazione normativa e stabilità del quadro istituzionale per le PMI. A questa norma si attribuisce anche la funzione fondamentale di uniformare nei vari comparti/mercati procedure e adempimenti su scala nazionale superando la frammentazione e ridondanza territoriale che, come detto rappresenta una delle cause più rilevanti del "peso" della normativa" per le imprese. Anche sulla base dei risultati dell'indagine campionaria illustrati nel quarto capitolo e dell'incontro di approfondimento che il Gruppo di ricerca ha condotto con un gruppo selezionato di MPMI, nel corso di questo studio, si avanzano le seguenti linee di miglioramento



- Nel caso di normative con forte impatto economico, limitare il costo complessivo (diretto e indiretto) che l'impresa deve sostenere per allinearsi ad una proporzione sostenibile rispetto a fatturato, margine lordo, totale dei costi indiretti);
- attivare dei meccanismi di compensazione economica mirati alle imprese che per tipo di attività svolta, dimensione e posizione competitiva subiscono maggiormente gli effetti negativi di normative con rilevante impatto economico e/o sono meno in grado di farvi fronte;
- a riguardo, andrebbero introdotte – in forma strutturale nel tempo – delle premialità (es. credito di imposta) per chi investe nella messa in sicurezza degli impianti e nella mitigazione del rischio relativamente ai diversi possibili shock esterni;
- prevedere delle forme di esenzione per le imprese minori, nei casi in cui i costi diretti e indiretti generati dalla normativa sono troppo elevati rispetto al suo fatturato o al margine e, per converso, è intrinsecamente limitato l'impatto negativo che essa può avere sulle questioni oggetto della normativa ⁶⁹;
- queste esenzioni dovrebbero essere riservate alle MPMI che dimostrano di essere virtuose, presentando documentazione idonea (certificazioni qualità, ecc.); in questo senso, si potrebbe studiare la creazione di un albo delle imprese virtuose, definendo elementi e condizioni necessarie per essere ammesse e per poter beneficiare, in conseguenza, di esenzioni da adempimenti e controlli specifici. Si può altresì considerare l'idea di istituire dei meccanismi di asseverazione per le imprese che si dimostrano perfettamente compliant con le normative di settore, alleggerendo o rendendo meno frequenti i controlli sul loro operato: la misura fungerebbe da stimolo per le imprese non ancora conformi alla normativa e da strumento premiale per chi mantiene elevati standard di legalità. Sulle imprese ricadrebbe un necessario onere di rendicontazione periodica in relazione a informazioni ed elementi rilevanti ai fini dell'accesso a siffatti meccanismi premiali ⁷⁰;
- rafforzare la capacità e l'orientamento dei funzionari pubblici a gestire l'implementazione delle norme in maniera rapida ed efficiente, con l'intento di ridurre il più possibile il loro impatto negativo sull'attività imprenditoriale;
- a tal fine, è decisivo neutralizzare il fenomeno della "burocrazia difensiva": occorre da un lato, creare le condizioni perché il funzionario pubblico possa operare in situazioni di massima "sicurezza" personale rispetto ai rischi di commettere involontariamente illeciti; dall'altro, attivare meccanismi che lo incentivino ad agire (anche assumendo una responsabilità sostenibile) e per converso, lo disincentivino a non agire;
- migliorare la preparazione tecnica dei funzionari pubblici e la loro attitudine alla soluzione dei problemi, anche aumentando decisamente la percentuale di addetti con formazione di matrice ingegneristica e gestionale;

69 si sottolinea che tale esenzione è giustificabile a condizione che non risulti troppo grande l'aggregato delle imprese minori che (essendo esentata dalla normativa) assume comportamenti che danneggiano l'interesse pubblico; in situazioni di questo genere, l'esenzione va revocata;

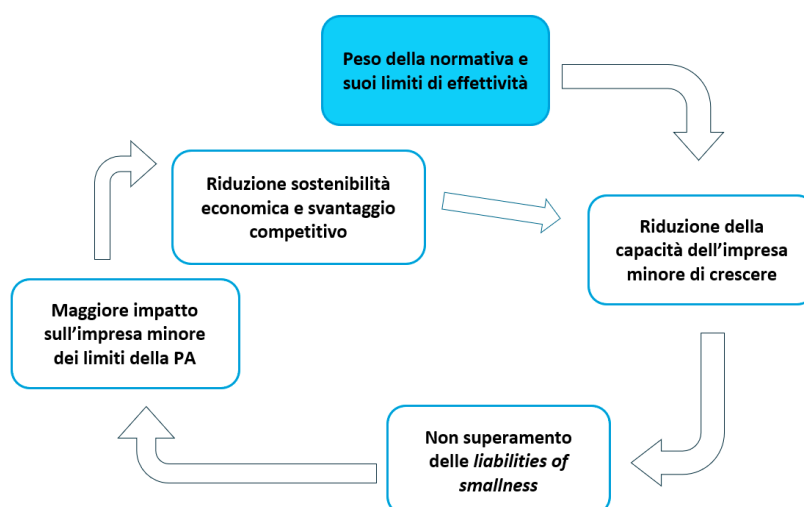
70 un modello da prendere in considerazione è Modello ASSE.CO (ma bisogna risolvere il problema di chi garantisce qualità dell'asseveratore)



- uniformare progressivamente le normative su scala nazionale per settore e tipologia di imprese, per arrivare a procedure e adempimenti omogenei in tutto il Paese;
- rafforzare il confronto con le associazioni di rappresentanza delle imprese minori per comprendere meglio le loro specifiche problematiche e necessità, compensando così la loro impossibilità di fatto di attuare individualmente attività di lobbying a tutela dei propri interessi (come è invece consueto fare da parte delle grandi imprese);
- continuare nel processo di adozione efficace delle tecnologie digitali nella gestione delle procedure previste dalle normative e in generali delle relazioni con le imprese;
- potenziare i canali di comunicazione tra PA e imprese con l'obiettivo di far meglio comprendere a queste ultime il rationale di determinate disposizioni di legge e come adeguarvisi in maniera efficace ed efficiente, oltre ai (possibili) vantaggi per l'impresa stessa;
- sul piano più operativo, la PA deve comunicare in modo più puntuale, diffuso e chiaro: i) l'ente responsabile nei procedimenti complessi; ii) tutti gli adempimenti richiesti, considerato che una problematica frequentemente segnalata dalle MPMI che vorrebbero essere virtuose è proprio il non riuscire ad essere certi di aver completato tutti gli adempimenti previsti dal complesso di normative di varia fonte;
- sarebbe molto utile prevedere un facile accesso delle imprese ad univoche interpretazioni ufficiali della norma e ad atti attuativi, soprattutto negli ambiti complessi come l'ambiente, la sicurezza, al fine di minimizzare la discrezionalità e incertezza dell'applicazione della norma.

Un'ultima considerazione riguarda il fatto che il maggior impatto negativo generato dal peso della normativa sulle imprese minori, rispetto alle altre, rappresenta una chiara manifestazione della *liability of smallness*, ben nota nella letteratura scientifica, quanto nella pratica di gestione delle imprese minori. In parallelo a tutte le aree di miglioramento descritte, trova conferma qui l'importanza di una politica per le MPMI che crei le condizioni oggettive e soggettive per la loro crescita dimensionale. In precedenza, abbiamo evidenziato come le problematiche della PA rappresentino uno tra i più significativi ostacoli alla crescita dimensionale delle MPMI; si osserva, dunque, un "circolo vizioso" che involuppa tali aziende e che è fondamentale superare (fig. 28).

Fig. 28 Il circolo vizioso determinato dai limiti della PA





Il peso della normativa e i limiti della sua effettività riducono fortemente la capacità di crescita delle imprese di minore dimensione; di conseguenza bloccano la possibilità per queste di superare gli svantaggi intrinseci alla piccola dimensione (liability of smallness). Il non superamento di tali svantaggi rende strutturale il più grave impatto dei limiti della PA sull'impresa minore, e in particolare sulla riduzione della sua sostenibilità economica e sullo svantaggio competitivo (soprattutto per le imprese virtuose); di qui, l'ulteriore rafforzamento dell'ostacolo alla crescita.

Anche rispetto ai profili sin qui evidenziati, vanno comunque richiamate le diverse iniziative assunte in questi ultimi anni dalle istituzioni e che consentono di nutrire un cauto ottimismo. Di questo recente attivismo è possibile riportare almeno quattro esempi.

In primo luogo, va richiamato come il Pnrr abbia dato nuova linfa alla semplificazione normativa e, nello specifico, ai processi di riordino normativo. Si pensi all'adozione e all'aggiornamento di nuovi codici, come il Codice in materia di contratti pubblici, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, e di testi unici, come il d.lgs. d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190 sulle rinnovabili.

Il diritto amministrativo è stato talvolta definito "il regno dell'ipertrofia normativa"⁷¹ a causa della moltitudine di fonti normative che lo compongono, spesso di tipo regolamentare, della talvolta scarsa e caotica qualità degli enunciati e della sua propensione alla mutevolezza, legata alla particolare vicinanza della materia alle decisioni politiche e all'esposizione alle pressioni dei gruppi d'interesse. Ciononostante, come si è accennato, una serie di interventi ed espedienti di vario tipo sono stati ideati al fine di sciogliere la matassa della regolazione nazionale, migliorandone la qualità e diminuendo i costi ad essa legati. In particolare, conseguenza diretta di un sistema normativo per certi versi farraginoso è la produzione di enormi costi amministrativi, inversamente proporzionali alla grandezza del soggetto che ne è destinatario. All'interno del tessuto imprenditoriale, infatti, a lamentare un prezzo più alto di burocrazia e una maggiore difficoltà ad allinearsi alle previsioni normative sono proprio le imprese di dimensione minore; all'interno di quest'ultima categoria, ancora, sono le microimprese a rasentare il tracollo.

Tra gli interventi pensati al fine di migliorare il sistema di regolazione e i relativi costi ci sono, oltre a misure di semplificazione dei procedimenti e dei rapporti tra imprese e PA, misure propriamente rivolte alle imprese e alle PMI, che costituiscono circa il 99% del tessuto imprenditoriale nazionale⁷². La crescita e lo sviluppo delle imprese minori appaiono dunque di fondamentale importanza per l'economia del Paese. Per tale ragione, tra le varie misure adottate al fine di favorire l'ingresso e la permanenza delle PMI sul mercato, il legislatore ha inteso altresì favorire l'ingresso della categoria nel settore delle commesse pubbliche, in cui la presenza di concorrenti più strutturati, nonché l'ampiezza di costi e prestazioni, sovente vi precludeva l'accesso. Il nuovo Codice Appalti (D.lgs. n. 36/2023) e il successivo Decreto Correttivo (D.Lgs. n. 209/2024) consacrano dunque la tradizione già avviata dai precedenti Codici (D.lgs. 50/2016 e D.lgs. 63/2006), relativa alla creazione di un percorso agevolato per micro, piccole e medie imprese. Nello specifico, si situano in questo solco la suddivisione in lotti delle commesse, il subappalto, la previsione di misure premiali, i contratti riservati. Molte di queste misure esprimono un importante temperamento di interessi. Nella suddivisione in lotti, ad esempio, finalizzata a consentire la partecipazione di imprese che non sarebbero in grado di eseguire l'intera prestazione; dunque, consentendo loro di concorrere

⁷¹ Così M. Mazzamuto, Il diritto amministrativo: un perfetto sconosciuto? in *Diritto&questioni pubbliche*, 2/2022, pp.167- 178

⁷² Fonte: Commissione europea, Annual Report on European SMEs 2024/2025, consultabile al seguente link: <https://webgate.ec.europa.eu/circabc-ewpp/d/d/workspace/SpacesStore/53bc7bdc-0e0f-4183-b936-c66a81a17864/download>



per l'aggiudicazione di porzioni di essa, l'interesse della Stazione appaltante (SA) sarebbe naturalmente quello di creare lotti di grandi dimensioni (c.d. lotti oversize), al fine di ottenere economie di scala e una miglior gestione dell'appalto; tuttavia, la necessità di consentire la partecipazione delle PMI porta le SA a dover strutturare i lotti in modo tale da non renderli accessibili ai soli operatori più strutturati. Tra le misure introdotte dal Decreto Correttivo del 2024, oltre alle relevantissime misure sull'obbligo di riserva di subappalto per le PMI, si segnala inoltre come il legislatore abbia inteso favorire l'aggiudicazione a favore delle PMI attraverso la possibilità per le SA di inserire per esse dei criteri premiali, sancendo altresì il principio della prossimità territoriale a favore delle MPMI. A favore delle imprese più piccole si schiera, inoltre, il principio di rotazione, che incentiva un ricambio tra imprese appaltatrici.

Nonostante gli apprezzabili intenti e i notevoli passi avanti mossi dal legislatore in tema di creazione di misure attive per la crescita delle imprese, anche attraverso la leva della partecipazione agli appalti pubblici, è da segnalare come ulteriori mosse possano essere fatte in questa direzione. In particolare, ad esempio, si segnala come le microimprese possano ancora trovarsi in situazioni in cui la propria dimensione possa pregiudicare l'aggiudicazione di un appalto: nel momento in cui l'offerta sia valutata dalla SA secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, infatti, le imprese più grandi potranno certificare la propria reputazione attraverso il rating di legalità, che tuttavia può essere richiesto dalle sole imprese con fatturato superiore a due milioni di euro. Tale soglia coincide precisamente con una delle soglie dimensionali che delimitano la categoria delle microimprese, precludendovi dunque l'accesso e la conseguente attribuzione di punteggi premiali. Come rimedio a tale squilibrio, la giurisprudenza e l'ANAC sono intervenute chiarendo come in detti casi sia necessario prevedere misure compensative rivolte alle imprese a cui l'accesso al rating di legalità è a vario titolo precluso.

Tuttavia, nella prassi si registra una frequente dimenticanza delle Stazioni appaltanti, da cui derivano contenziosi e costi aggiuntivi. Un esempio virtuoso in tema di incentivi alla crescita di PMI e start-up innovative e della relativa partecipazione agli appalti pubblici è l'art. 27 della Legge italiana in tema di attività spaziali ed economia dello spazio (l. 13 giugno 2025 n. 89). Al fine di agevolare l'accesso delle piccole e medie imprese agli affidamenti di contratti pubblici nel settore delle attività spaziali e delle tecnologie aerospaziali, il testo normativo in parola prevede, ove l'appalto non sia stato suddiviso in lotti, l'obbligo di subappaltare almeno il 10% del valore del contratto alle start-up innovative e alle piccole e medie imprese. Fino a qui l'impostazione sembra in linea con le intenzioni del legislatore del nuovo Codice dei contratti pubblici. La più grande e virtuosa novità risiede, a ben vedere, nel co. 2 dell'art. 27, il quale prevede che tra i criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa la Stazione appaltante possa considerare la quota percentuale di esecuzione che l'aggiudicatario intende affidare a start-up innovative o a piccole e medie imprese in caso di ricorso al subappalto.

Ciò che emerge in questo caso è un incentivo alla collaborazione tra grandi e piccole imprese: la misura consente di superare l'antagonismo delle imprese in concorrenza, generando invece una situazione di potenziale win-win con potenziale crescita e sviluppo di imprese ad alto contenuto tecnologico, dotate di personale altamente qualificato e forte impegno in attività di ricerca e sviluppo.

In secondo luogo, al pari di quanto avveniva negli anni Novanta, il legislatore sta tornando a pianificare i propri interventi di semplificazione e di liberalizzazione, al fine di garantire un certo ordine e regolarità a tali processi. Da un lato, in attuazione sempre di quanto previsto nel Pnrr, è tornata l'annuale adozione di leggi per la concorrenza e al mercato; si vedano, ad esempio, la legge per il 2021, l. 5 agosto 2022, n. 118, la legge per il 2022, l. 30 dicembre 2023, n. 214, e la legge per il 2023, l. 16 dicembre 2024, n. 193. Dall'altro, va fatto riferimento al disegno di legge già approvato dal Senato, S. 1192 in materia di "Misure per la semplificazione normativa e il



miglioramento della qualità della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie"⁷³.

Tale disegno prevede il ritorno alle leggi annuali di semplificazione già sperimentate in attuazione della prima legge Bassanini. Più precisamente, il disegno di legge prevede la presentazione da parte del Governo, entro il 30 giugno di ogni anno, di un disegno di legge annuale di semplificazione con cui il Parlamento deve delegare allo stesso Governo il compito di adottare uno o più decreti legislativi per semplificare la normativa vigente. Detti decreti di semplificazione potranno poi intervenire in diversi settori ed osservando una pluralità di criteri direttivi.

Invero, tra i criteri che il Governo dovrà osservare nell'adottare i decreti legislativi in materia di semplificazione vi sono anche quelli che prevedono: i) di semplificare la normativa sui rapporti tra amministrazione, cittadini e imprese, tenendo conto anche delle dimensioni di queste ultime e, dunque, anche dettando una disciplina differenziata per le piccole e medie imprese, (come richiesto dal 61% del campione intervistato); ii) la riduzione di oneri e di adempimenti non necessari, (come auspicato dal 21% delle imprese intervistate); iii) il riordino, il coordinamento formale e sostanziale e la semplificazione delle disposizioni vigenti, ricorrendo anche a testi unici e codici, nonché prevedendo, ove possibile, disposizioni di immediata applicazione. Dunque, si richiede al Governo di procedere anche alla semplificazione della normativa economica, venendo così incontro alle esigenze del mondo imprenditoriale ed espresse anche dal 57% delle imprese intervistate. In terzo luogo, va ricordato l'impegno assunto nel Pnrr e nell'Agenda per la semplificazione 2020-2026 di mettere a disposizione entro il 2026 un catalogo di seicento procedimenti semplificati ⁷⁴.

Più precisamente, si prevede la digitalizzazione, la "reingegnerizzazione" e la semplificazione – da promuovere innanzitutto estendendo l'applicazione della Scia e del silenzio-assenso – di ben seicento procedure. A tale operazione, inoltre, dovrà seguire la pubblicazione online di un catalogo delle stesse procedure semplificate e la messa a disposizione della relativa modulistica, la quale dovrà essere standardizzata per l'intero territorio nazionale e compilabile anche digitalmente ⁷⁵. Si registra infatti su tutto il territorio nazionale una notevole mancanza di organicità rispetto agli oneri burocratici che gravano sulle imprese per l'avvio e/o l'ampliamento di un'attività economica: alle differenze tra discipline normative regionali, provinciali e persino locali si aggiungono le difficoltà a reperire la modulistica specifica propria delle singole amministrazioni procedenti e la mancanza di modelli standardizzati, replicabili – ove aventi lo stesso oggetto – per procedimenti avviati da amministrazioni differenti.

⁷³ Per un esame del disegno di legge si veda il dossier di lettura predisposto dai Servizi Studi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, il quale è consultabile al seguente link: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1428481.pdf>

⁷⁴ Tale impegno, in realtà, non è altro che la prosecuzione delle azioni già intraprese in passato e, in particolare, nell'ambito della Riforma Madia. Invero, legislatore nel c.d. secondo decreto Scia, d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222, ha allegato una specifica tabella contenente l'elenco dei regimi amministrativi applicabili per le diverse attività esercitabili nei settori del commercio, dell'edilizia e dell'ambiente.

⁷⁵ Tuttavia, come precisato nel dossier su "Pubblica Amministrazione" del 6 novembre 2024, predisposto dal Servizio Studi della Camera dei deputati e consultabile dal link https://www.camera.it/temi/documentazione/temi/pdf/1288571.pdf?_1752411992076 tale obiettivo è stato formulato in termini leggermente diversi a seguito della revisione del nostro Pnrr approvata dal Consiglio UE con la decisione dell'8 dicembre 2023. Nello specifico, come si legge nel dossier, sono state apportate delle modifiche per: «specificare che le procedure di semplificazione previste possono essere, alternativamente, di semplificazione o di digitalizzazione; inserire nell'elenco delle procedure oggetto dei traguardi intermedi le procedure commerciali e la disabilità; chiarire che nel conteggio delle 600 procedure da semplificare (M1C1-63) sono incluse quelle dei traguardi intermedi (M1C1-60 e 61), nonché che dovranno essere garantiti la verifica e il monitoraggio dell'effettiva attuazione delle procedure semplificate».



L'ambizioso obiettivo del miglioramento della EdN necessita non solo di interventi volti a ripensare la quantità e la qualità della produzione normativa, ma anche – necessariamente – al modo in cui le previsioni in essa contenute possano essere concretamente adempiute. Da questo punto di vista, accrescere la EdN e favorire la crescita delle imprese significa anche semplificare i rapporti con le amministrazioni locali e rendere più snelli e immediati gli adempimenti burocratici posti in capo ai privati: un esempio potrebbe essere la creazione di modelli documentali reperibili sui siti web delle amministrazioni, il cui contenuto può essere conosciuto a monte dal privato, posto così nella condizione di poter provvedere per tempo all'adeguamento della propria posizione, e da questo compilabili direttamente online, evitandosi in questo modo il contatto diretto con gli uffici dell'amministrazione e snellendo la mole di lavoro degli stessi.

Altra via potrebbe essere, in aggiunta, la creazione di modelli standard validi sull'intero territorio regionale e integrabili, in minima parte, dagli enti locali sulla base delle specificità del singolo territorio. In questo senso, un coordinamento centrale (tendenzialmente ministeriale) sui contenuti minimi e sulle modalità di compilazione sarebbe fortemente auspicabile, mantenendo per le Regioni la facoltà di adeguare il modello, diffonderlo capillarmente tra le amministrazioni locali e renderlo immediatamente disponibile per cittadini e imprese.

In definitiva, aiutare le PMI a crescere passa anche da qui: non solo alleggerire il carico normativo, ma altresì semplificarne l'applicazione. Ciò consentirebbe alle imprese di: i) diminuire la quantità di tempo impiegata nei contatti diretti e indiretti con gli uffici delle singole amministrazioni; ii) espandere in maniera più agevole il proprio business sul territorio regionale e provinciale.

Al contempo, la digitalizzazione dei procedimenti e la standardizzazione dei modelli porterebbero simili vantaggi anche per le amministrazioni, così deputate al controllo di documenti digitali già nella disponibilità degli operatori economici privati.

In quarto e ultimo luogo, sono stati ulteriormente agevolati i rapporti tra pubbliche Amministrazioni e imprese. Più precisamente, in attuazione della legge sulla concorrenza per il 2021, è stato adottato il d.lgs. 12 luglio 2024, n. 103, sulla semplificazione dei controlli amministrativi sulle attività economiche, il quale, ad esempio, all'art. 5 dispone che i controlli devono «minimizzare le richieste documentali secondo il criterio del minimo sacrificio organizzativo per il soggetto controllato».

Sul fronte europeo, invece, va dato atto del progressivo e costante sforzo della Commissione europea di migliorare la qualità della regolazione dell'Unione e dei singoli Stati membri, nonché di intervenire in maniera diretta a supporto delle imprese minori.

Nella Consultazione avente ad oggetto il Libro Verde sulla competitività dei mercati finanziari italiani a supporto della crescita ⁷⁶, lo stato delle PMI è il tema che ha suscitato più di tutti interesse, in particolare in relazione alla questione del gold plating, e alla necessità di verificare la attuale sussistenza di motivazioni che giustifichino la presenza di livelli di regolamentazione superiori a quelli minimi richiesti dalla normativa europea, nonché il tema delle misure di miglioramento dei processi di listing e di efficientamento dell'accesso e della permanenza nei mercati.

⁷⁶ Ministero dell'Economia e delle Finanze, Consultazione pubblica sul Libro Verde "La competitività dei mercati finanziari italiani a supporto della crescita" 2022. Ciò che è emerso dalla Consultazione è stato oggetto di analisi nel Dossier della Camera Interventi a sostegno della competitività dei capitali, del 23 febbraio 2024, consultabile al seguente link: <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/FI0027c.pdf>



Sul primo tema, è opportuno evidenziare come uno dei problemi che sorge dai fenomeni di gold plating è la difficoltà nell'imputare il peso di una misura al regolatore nazionale o al regolatore europeo; in altre parole, il gold plating ostacola l'imputabilità del costo regolatorio, oltre a generare enormi squilibri concorrenziali tra gli operatori del Mercato unico. L'eccezionalità del ricorso a tale stratificazione normativa è, come si è detto, oggetto di specifica analisi da parte del DAGL nell'ambito del processo di analisi di impatto della regolazione.

In relazione a tale valutazione, ciò che il comparto imprenditoriale sottolinea è la necessità di affiancare alla verifica di compatibilità della legislazione nazionale con i requisiti posti dalla normativa eurounitaria, l'accertamento circa la sussistenza di ulteriori requisiti nazionali, eccessivi o non necessari, da abrogare. Il divieto di gold plating è stato esplicitamente inserito nelle disposizioni delle più recenti misure adottate dalla Commissione europea al fine di incentivare la competitività: è proprio con i pacchetti di interventi Omnibus I-V che anche il secondo tema, relativo alla difficoltà delle piccole imprese di quotarsi in borsa è stato nuovamente affrontato, dopo il più ampio intervento rappresentato dal Listing Act del 2024. I pacchetti Omnibus, come anticipato, mirano ad alleggerire e semplificare il processo di crescita delle Small and Medium-sized Enterprises, attenuando gli obblighi di rendicontazione societaria in tema di sostenibilità, allentando alcune previsioni in materia di privacy e di gestione dei dati, incentivando i processi di digitalizzazione e, soprattutto, creando la categoria intermedia delle Small-Mid Caps come ponte per favorire il passaggio graduale dal regime delle piccole imprese a quello delle imprese maggiori, evitando che l'impresa appena sopra-soglia sia catapultata immediatamente in un regime molto diverso e oneroso. I Pacchetti IV e V si concentrano, nello specifico, sulla semplificazione per le PMI.

Il pacchetto di interventi Omnibus V, in particolare, ha l'obiettivo di accelerare investimenti e produzione nel settore della difesa, attraverso la semplificazione delle normative sugli appalti e sulla circolazione dei prodotti legati a detto settore. La misura si basa sulla visione delineata nel White paper sulla preparazione alla difesa europea 2030, che individua nella semplificazione e nell'armonizzazione normativa gli elementi essenziali per rafforzare la preparazione dell'Europa in materia di difesa.

In questo contesto, la Commissione europea ha inteso agire attraverso l'introduzione di procedure di autorizzazione semplificate per i progetti di approntamento alla difesa, che potranno beneficiare della designazione da parte degli Stati membri di un'Autorità nazionale competente che funga da punto di contatto unico, incaricata di coordinare e facilitare il rilascio delle autorizzazioni, di orientare gli operatori economici, di garantire che le informazioni siano accessibili al pubblico e che tutti i documenti possano essere presentati in formato digitale.

L'intervento prevede inoltre, oltre a una generale attenuazione, per alcuni casi, del regime dei trasferimenti di prodotti per la difesa, la semplificazione delle norme sugli appalti, attraverso modifiche alla direttiva 2009/81/CE, tra cui l'innalzamento delle soglie di applicabilità della stessa, così esentando dal campo di applicazione della direttiva un numero sostanziale di contratti più piccoli e dunque riducendo gli oneri legati a procedure di appalto di valore minore. Si prevede altresì l'uso di procedure aperte e del sistema dinamico di acquisizione, nonché una nuova versione di partenariato per l'innovazione, una procedura semplificata per l'appalto diretto di prodotti o servizi innovativi derivanti da progetti di ricerca e sviluppo e l'introduzione di una deroga temporanea per consentire agli Stati membri di utilizzare la procedura negoziata senza pubblicazione preventiva per gli appalti comuni, disponibile per l'acquisto di prodotti per la difesa identici o soggetti solo a modifiche minori condotte da almeno tre Stati membri.



Come si può facilmente notare, il percorso di appianamento della strada delle PMI, iniziato anni addietro con lo Small Business Act del 2016, intreccia di continuo gli obiettivi di better regulation della Commissione, oggetto, tra gli altri, della Agenda Legiferare meglio del 2015, la quale stabiliva un pacchetto di riforme per migliorare la legislazione e l'elaborazione delle politiche dell'Unione europea al fine di garantire che esse coinvolgessero imprese, cittadini e parti interessate alla relativa progettazione e attuazione, evitassero di imporre oneri inutili e apportassero vantaggi tangibili e sostenibili ai cittadini Ue, a cui ha fatto seguito un'ulteriore Comunicazione del 2021 e, infine, l'adozione di un pacchetto di strumenti volti a orientare le forme della regolazione, tramite enunciazione di principi e vere e proprie indicazioni sui metodi di analisi "ex ante" ed "ex post" della regolazione.

A tale agenda fa inoltre capo il REFIT, Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione, con cui la Commissione garantisce che la legislazione dell'UE produca i benefici previsti per i cittadini e le imprese, semplificando nel contempo le leggi dell'UE in vigore e riducendo la burocrazia.

5.2 Il miglioramento del grado di effettività della normativa

Anche per quanto concerne il problema di effettività della normativa, non ci addentriamo sull'approfondimento di come superare i fattori che ne sono all'origine; piuttosto, focalizziamo l'attenzione su come ridurre l'impatto di tali limiti sullo svantaggio competitivo sofferto dalle imprese che decidono di essere comunque ben allineate alle normative. Si ricorda, che l'impatto negativo sulla competitività relativa delle imprese virtuose è tanto maggiore, quanto più il peso della normativa è elevato.

L'analisi condotta nei due capitoli precedenti ha evidenziato che l'intensità con la quale un certo livello di debolezza della EdN determina uno svantaggio competitivo delle imprese "virtuose" rispetto a quelle non compliant, dipende da due fondamentali caratteristiche del contesto in cui le imprese e le PA si trovano ad operare: i) la proporzione delle imprese che rispettano le norme rispetto al totale; nei contesti in cui queste ultime sono una larga maggioranza, la debolezza della EdN rappresenta uno svantaggio limitato perché si manifesta nei confronti di un insieme relativamente piccolo di aziende, in generale abbastanza marginali, proprio perché non allineate alle norme a cui la maggioranza aderisce⁷⁷.

ii) La misura in cui gli stakeholders, e in primo luogo, il governo riconosce un valore concreto alle imprese virtuose, e specularmente un disvalore significativo a quelle che approfittano dei limiti della EdN per avere comportamenti più o meno gravemente illeciti.

Rispetto a queste due caratteristiche, la PA dovrebbe, quindi, intervenire per stimolare le condizioni che riducono il possibile impatto della debolezza della EdN sullo svantaggio competitivo delle imprese virtuose rispetto a quelle che non lo sono; in particolare, dovrebbe:

⁷⁷ Richiamo quanto evidenziato in precedenza, circa le situazioni nelle quali, al contrario, le imprese virtuose sono una quota minoritaria del settore. In questi casi, lo svantaggio competitivo generato da una notevole debolezza della RoL è elevato e può arrivare a spingere le imprese virtuose verso l'insieme di quelle che non lo sono.

⁷⁸ Utile evidenziare che la strada ideale rimane il miglioramento della RoL in modo da aumentare la probabilità che i comportamenti non corretti siano scoperti ed effettivamente sanzionati in un tempo ragionevole e ridurre la loro generica accettazione da parte di molti attori. Tale miglioramento indica che il soggetto pubblico ha maggiori capacità e attenzione nel garantire un concreto rispetto delle norme da parte di tutti e favorisce la maturazione di una migliore etica nel business da parte degli operatori.



- Semplificare i controlli ex ante, favorendo una diffusione razionale delle autocertificazioni, rafforzando l'efficacia e rapidità dei controlli ex-post;
- Aumentare l'impatto economico del rischio di "non compliance": a fronte di un certo livello di debolezza della EdN, e della conseguente modesta probabilità che il non rispetto della norma sia scoperto e perseguito, occorre incrementare in maniera molto elevata la sanzione e rendere rapidissimi i meccanismi di sua applicazione.
- Va sottolineato che l'inasprimento della sanzione rimane una soluzione sub-ottimale, rispetto a quella ideale di migliorare la EdN ⁷⁸, perché aumenta il rischio che l'impresa possa essere messa in crisi economica anche da una violazione di gravità non commisurata alle conseguenze sulla stabilità dell'impresa.

Per altro, proprio questo possibile impatto eccessivo, porta in molti casi a cercare modalità per stemperare la sanzione, rendendo però così nuovamente conveniente i comportamenti non virtuosi.

- Le imprese minori soffrono particolarmente il limite intrinseco nella strategia di inasprimento delle sanzioni. La loro minore capacità di resistenza economica, implica che il rischio descritto al punto precedente si verifichi. In sostanza l'inasprimento delle sanzioni colpisce in maniera indistinta chi non rispetta le norme, approfittando dell'opportunità determinata dai limiti della EdN, e chi non lo fa, primariamente perché non è in grado di sostenerne i costi necessari.
- Appare, dunque, più efficace prevedere delle compensazioni degli svantaggi economici e competitivi causati alle imprese virtuose dal fatto che una parte consistente di altre aziende è lasciata nelle condizioni di non rispettare le norme; nelle situazioni in cui tali svantaggi sono rilevanti, se non si riesce a colpire queste ultime, occorre riconoscere alle prime alcuni benefici che bilancino tali svantaggi.
- Si può valutare la semplificazione di determinati adempimenti o controlli (in sostanza, riduzione del peso della normativa), giustificata anche dalla affidabilità dimostrata dall'impresa virtuosa proprio per il fatto di essere allineati alle norme anche quando altri operatori non lo sono. Nelle situazioni in cui è praticabile, si può, in alternativa, ridurre determinati costi direttamente o indirettamente conseguenti agli adempimenti richiesti.
- Questi meccanismi compensativi vanno attuati dal Soggetto pubblico, in primo luogo a livello regionale e locale che rappresenta la dimensione territoriale di più immediato rilievo (e come si è rilevato dall'indagine empirica, di maggiore problematicità) per le MPMI.
- Le Autorità competenti a livello nazionale dovrebbero attuare iniziative di "moral suasion" sui principali stakeholders e in particolare, organismi pubblici locali, banche e finanziatori, grandi imprese committenti, nel considerare la compliance delle micro e delle piccole imprese come un rilevante fattore distintivo da premiare nei loro rapporti economici con tali imprese.
- Va sottolineato che per un'efficace attuazione di detti meccanismi compensativi, è essenziale poter stabilire in modo rapido, oggettivo e non costoso, il fatto che l'impresa sia "virtuosa" e quindi meritoria dei benefici previsti. Si deve evitare di introdurre, paradossalmente, ulteriori appesantimenti burocratici e situazioni di incertezza che potrebbero alimentare opportunità per comportamenti scorretti o illeciti.
- In parallelo al supporto alla MPMI virtuosa, va rafforzata l'azione contro le imprese non compliant nel quadro di un più generale miglioramento della legalità e trasparenza dei rapporti economici tra privati e delle relazioni tra privati e organismi pubblici.



- Vanno quindi potenziati i meccanismi per ridurre l'economia "sommersa" che rappresenta il concorrente più temibile per le MPMI virtuose.

Condizione essenziale affinché dette linee di azione della PA risultino efficaci è la concreta possibilità per le imprese allineate alle normative di essere chiaramente distinte da quelle che non lo sono; in altri termini, è essenziale che vi siano delle modalità per valutare il grado di compliance delle imprese di dimensione minore.

A tal fine, si potrebbe elaborare un insieme (non troppo ampio) di indicatori e informazioni che dimostrano l'adesione dell'azienda alle previsioni di determinate normative rilevanti, lasciando naturalmente libera la singola impresa di fornire i dati richiesti, dimostrando così il proprio status di impresa virtuosa. Si tratta, in sostanza, di introdurre uno strumento volontario di trasparenza dell'azienda. È facile assumere che l'impresa che si sottopone alla valutazione sa di ottenere risultati che evidenziano la sua compliance; non è sempre vero il contrario, perché non necessariamente chi non si sottopone non è aderente alle norme. Di conseguenza, non è opportuno prevedere degli svantaggi per chi preferisce non fornire le indicazioni richieste. Va sottolineato che i dati richiesti per la valutazione devono essere oggettivi e rappresentabili in maniera facile e senza dover sostenere costi aggiuntivi.

5.3 Il rafforzamento dei controlli sull'iniziativa economica

Negli ultimi anni, complice anche l'esigenza di rispettare le stringenti tempistiche delineate nel Pnrr, si è assistito a una generalizzata e ulteriore riduzione dei termini assegnati alle Amministrazioni per svolgere i propri controlli sull'iniziativa economica privata e consentire l'avvio delle relative attività. Al contempo, è stata altresì favorita la concentrazione dei procedimenti necessari per autorizzare l'esercizio di attività incidenti su molteplici interessi pubblici, i quali vanno parimenti conclusi entro termini sempre più stringenti. Basti pensare, giusto per fare un esempio, alla c.d. conferenza di servizi accelerata di cui all'art. 13 del d.l. "Semplificazioni" n. 76 del 16 luglio 2020, nella quale le Amministrazioni partecipanti devono esprimersi entro un termine perentorio di soli trenta giorni ovvero, in presenza di interessi di rilevanza costituzionale, di quarantacinque giorni.

Le Amministrazioni, tuttavia, si sono rivelate strutturalmente incapaci di rispettare i termini imposti loro dal legislatore e ciò sia quando chiamate ad esprimere i pareri di propria competenza nell'ambito dei procedimenti complessi, sia quando tenuti a rilasciare provvedimenti autorizzatori. Tanto è vero che anche la plenaria del Consiglio di Stato, seppur pronunciandosi con specifico riferimento al settore dell'edilizia, ha recentemente parlato di una «"crisi" dei controlli amministrativi»⁷⁹.

Per impedire che i ritardi delle Amministrazioni rallentino l'avvio delle attività economiche, il legislatore ha sostanzialmente fatto ricorso agli istituti della Scia ovvero del silenzio-assenso, sia nella declinazione orizzontale nei rapporti tra più Amministrazioni, sia nella declinazione verticale nei rapporti tra istante privato e pubblica amministrazione.

⁷⁹ Così si è espresso il Cons. Stato, ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22, nell'affrontare l'annoso tema della "vicinitas" ai fini dell'accesso alla giustizia amministrativa.



Tali istituti, come si è già osservato, consentono alle imprese di intraprendere le loro attività anche in assenza di un'espressa presa di posizione delle Amministrazioni competenti; anzi, in realtà, in assenza di un loro effettivo controllo. In tal senso è sufficiente ricordare che molte Amministrazioni comunali svolgono un controllo soltanto a campione sulle Scia ricevute e, al contempo, non sono in media capaci di rispettare i termini di conclusione dei procedimenti soggetti a silenzio-assenso.

La soluzione individuata dal legislatore, più che intervenire sulle difficoltà delle Amministrazioni, sembra aggirare il problema stesso dei ritardi amministrativi, consentendo ai privati di avviare direttamente le attività senza un'intermediazione dell'Amministrazione che accerti la conformità delle stesse alla legge. Detto altrimenti, le politiche di semplificazione e liberalizzazione finiscono per costituire un semplice palliativo, anziché la cura, per la crisi dei controlli pubblici. Tutto ciò, tuttavia, non solo comporta il rischio dello svolgimento di attività economiche in contrasto con gli interessi pubblici e, dunque, della collettività, ma neppure consente un'effettiva promozione delle attività economiche per almeno tre distinte ragioni.

In primo luogo, poiché l'assenza di una decisione amministrativa finisce inevitabilmente per responsabilizzare le imprese che, nel dichiarare autonomamente il possesso dei requisiti e presupposti di legge per l'esercizio dell'attività, si assumono il rischio di interpretare correttamente normative sempre più complesse. In secondo luogo, poiché la corretta applicazione di tali istituti è ancora oggi oggetto di continui contrasti giurisprudenziali, così come dottrinali.

Basti pensare all'annoso dibattito – ancora non sopito nonostante l'intervento della Corte costituzionale – sulla tutela giurisdizionale del terzo a fronte dell'altrui Scia ovvero a quello sui presupposti per la formazione del silenzio-assenso.

Si registra, quindi, un'incertezza giuridica di fondo che non può che disincentivare nuovi investimenti. Tanto è vero che il favor manifestato dal legislatore per tali istituti si scontra inevitabilmente con la più che condivisibile tendenza di diverse imprese ad attendere una decisione espressa dell'amministrazione, anche se tardiva.

In terzo e ultimo luogo, poiché l'assenza di un controllo a monte non esclude successivi accertamenti; di conseguenza l'impresa che ha legittimamente fatto affidamento sulla regolarità della propria attività resta comunque esposta a tardivi interventi dell'amministrazione, se non dell'Autorità giudiziaria. In tal senso, e senza voler ovviamente esprimere alcun commento su una vicenda giudiziaria ancora in corso, sono particolarmente significative le indagini sull'urbanistica milanese che hanno condotto al blocco di numerosi cantieri a seguito dell'accertamento di possibili irregolarità nella realizzazione di interventi edilizi avviatisi negli anni precedenti.

Per tutte le ragioni elencate, appare evidente la necessità di intervenire sui tempi e le capacità di controllo delle Amministrazioni. Al riguardo la soluzione più ovvia e ragionevole sarebbe quella di investire nelle Amministrazioni e nel loro personale per rafforzare le loro capacità di controllo; tema quest'ultimo su cui ci si soffermerà anche nel prossimo paragrafo. Nondimeno, è evidente che gli istituti di semplificazione e liberalizzazione sono oramai destinati a restare e continueranno anche nei prossimi anni a giocare un ruolo di primo piano nei rapporti tra pubblica Amministrazione e privati. Per tale ragione, sono forse opportuni degli ulteriori interventi del legislatore per precisare quale sia la posizione e la responsabilità dell'impresa che avvia la propria attività senza una previa ed esplicita posizione dell'Amministrazione competente.



A questo riguardo alcuni importanti passi avanti sono stati compiuti di recente.

In particolare, il già menzionato decreto Semplificazioni del 2020 ha disposto l'inefficacia degli atti tardivi adottati dall'Amministrazione una volta decorsi i perentori termini soggetti a silenzio-assenso ovvero previsti per il controllo successivo sulla Scia presentata, ammettendo soltanto il possibile intervento in autotutela delle Amministrazioni. Si è così rafforzato il legittimo affidamento dei privati allo svolgimento di attività non tempestivamente vietate. Nondimeno, vi sono ancora diversi accorgimenti che potrebbero essere adottati. A titolo esemplificativo, è sufficiente fare riferimento all'esistenza di orientamenti giurisprudenziali particolarmente variegati e sovente piuttosto rigidi sulla definizione di dichiarazioni non veritiere e sulle conseguenze penali e, innanzitutto, amministrative che discendono dalle medesime. A questo riguardo parrebbe difatti opportuno un intervento del legislatore che chiarisca come nell'ambito delle false domande e istanze vadano ricomprese soltanto quelle effettivamente contenenti una falsa rappresentazione dei fatti e non anche quelle viziata da errori nell'interpretazione delle previsioni normative e tecniche da applicare.

In particolare, si potrebbe immaginare un intervento del legislatore per chiarire che non possono intendersi come false anche le domande e le segnalazioni caratterizzate da errore nell'interpretazione della normativa e, quindi, presentate in contrasto con la legge. A tal fine, si potrebbe pensare a una riformulazione degli artt. 21 e 21-nonies della l. n. 241/1990 e dell'art. 75 del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

L'intervento sull'art. 21 della l. n. 241/1990 consentirebbe così di ammettere la conformità delle attività oggetto di Scia, nell'ipotesi di controllo ex post, e di silenzio-assenso, nell'ambito invece del controllo ex ante rispetto all'avvio delle attività economiche. La circoscrizione della definizione di falsità nell'ambito dell'art. 75 del d.P.R. n. 445/2000 consentirebbe invece di ridurre i margini entro i quali l'amministrazione dispone la decadenza dei benefici conseguiti da privati e imprese grazie alla propria domanda o segnalazione.

Infine, intervenendo sull'art. 21-nonies, comma 2-bis, della l. n. 241/1990 si circoscriverebbe la facoltà per l'amministrazione di procedere tardivamente in sede di autotutela. Del resto, ammettere un intervento tardivo dell'amministrazione a fronte anche di domande o segnalazioni viziata da errori nell'interpretazione della normativa finirebbe per premiare una condotta parimenti scorretta della stessa amministrazione. Quest'ultima, difatti, è tenuta nei termini di legge a verificare la legittimità delle istanze e delle segnalazioni ricevute. Di conseguenza, consentire un suo intervento tardivo in autotutela su domande soltanto illegittime, ma non false, significherebbe premiarla per una sua negligenza, ovverosia per l'omesso tempestivo controllo sulle istanze e segnalazioni.

5.4 Il rafforzamento del capitale umano nella PA e il completamento del processo di digitalizzazione

Anche riprendendo le analisi dell'UE e dell'OCSE, e già citate nel primo capitolo, individuano con molta chiarezza le seguenti direttrici per il miglioramento della qualità del capitale umano impiegato nella PA:

- deciso rafforzamento dei sistemi premianti attraverso l'introduzione di MBO meglio centrati sui risultati individuali e meccanismi di carriera (e quindi di incremento salariale) maggiormente legati ai risultati. Per converso, riduzione degli aumenti salariali basati su automatismi (ad esempio, in relazione a elementi come l'anzianità di servizio).
- Di conseguenza, potenziamento dei meccanismi di valutazione individuale delle competenze e dei risultati.



- Oltre alla dimensione incentivante, il sistema retributivo deve prevedere una maggiore differenziazione attraverso l'aumento dei livelli professionali, in particolare nelle posizioni medie e alte, oltre ad una maggiore connessione della retribuzione al grado di responsabilità.
- Si dovrebbe anche introdurre un certo grado di decentralizzazione nella definizione dei livelli retributivi, aumentando l'autonomia delle singole Amministrazioni. In Olanda e nei Paesi scandinavi, nell'ambito di linee generali fissate a livello nazionale e condivise dagli attori sociali, è lasciata autonomia ai singoli soggetti anche a livello locale di definire il proprio "pay setting" in relazione alle proprie specificità ed esigenze.
- Aumento della mobilità interna delle persone, nella prospettiva di molteplici obiettivi: i) favorire lo sviluppo di persone con competenze organiche e maggiore capacità di operare in contesti complessi; ii) ottimizzare l'utilizzo delle persone in relazione al manifestarsi dei fabbisogni delle diverse Amministrazioni e delle varie funzioni all'interno di ciascuna; iii) poter costruire dei percorsi di maturazione e selezione interna per disporre di persone in grado di coprire efficacemente le posizioni apicali; iv) poter rispondere a specifiche aspettative individuali; v) ridurre il rischio di situazioni patologiche connesse alla staticità delle posizioni, particolarmente nel caso di quelle dirigenziali.
- Per favorire la mobilità interna, è decisivo potenziare la piattaforma digitale che rende immediatamente fruibile l'informazione delle "posizioni aperte" in tutti gli organismi della PA a livello nazionale, regionale e locale. In parallelo, vanno migliorate le condizioni organizzative e individuali di sua utilizzazione da parte sia della domanda, sia dell'offerta.
- Sviluppare l'osmosi di capitale umano tra PA e sistema privato (essenzialmente, le grandi imprese), nel senso di creare le condizioni per carriere sia tecniche sia manageriali che prevedano il passaggio da Amministrazioni pubbliche ad imprese e viceversa.
- Migliorare l'investimento nello sviluppo delle competenze necessarie per innovare il ruolo della PA nel senso dell'efficace collaborazione con il sistema delle imprese. Va posta maggiore attenzione alla qualità della formazione; al raggiungimento di una esposizione adeguata in termini di tempo e di contenuti delle persone alla formazione, di valutazione dell'effettivo apprendimento, infine, di valorizzazione delle competenze acquisite in termini di ampliamento delle funzioni e crescita professionale.
- Diversificare le competenze di natura giuridico-amministrativa oggi del tutto prevalenti, con un robusto innesto di persone con conoscenze tecniche e gestionali, in grado di intervenire efficacemente nella soluzione delle problematiche economiche, industriali e aziendali.



Insieme a queste aree di miglioramento, la PA italiana deve gestire un processo di rinnovamento del suo capitale umano, in considerazione della quota di personale in età avanzata già oggi molto elevata e in aumento strutturale nel futuro di breve e medio termine. Questo processo rappresenta una fondamentale opportunità di innalzamento del livello medio di preparazione delle persone e in particolare delle competenze digitali, operanti all'interno delle PA. Per cogliere concretamente tale potenzialità, la PA deve in primo luogo migliorare la propria attrattività come luogo di lavoro e di sviluppo professionale, attraverso, di nuovo, le misure suggerite sopra. In secondo luogo, deve meccanismi organizzativi e iniziative che valorizzino l'apporto dei lavoratori nella fascia "senior" (over 50) e la loro interazione positiva con le nuove leve che entrano nelle Amministrazioni.

Occorre anche che le procedure di selezione e assunzione abbiano la stessa rapidità e snellezza di quelle tipiche nel sistema privato; per le figure di maggiore responsabilità, la selezione va affidata a soggetti specializzati, superando il modello ancora molto diffuso delle "commissioni interne". Vanno anche modificati i meccanismi di "protezione" dei dipendenti pubblici che mostrano di non essere all'altezza dei compiti assegnati. Su queste tematiche, si può guardare con cauto ottimismo alle novità portate avanti dal Pnrr.

Innanzitutto, il Pnrr ha dato avvio a una nuova stagione di reclutamento, nella consapevolezza che le precedenti politiche di riforma e semplificazione amministrativa "ha[nno] avuto effetti solo parziali in termini di rimozione di vincoli e oneri" anche a causa del "progressivo impoverimento di risorse finanziarie, umane e strumentali che ha indebolito la capacità amministrativa della PA"⁸⁰.

⁸⁰ Così si leggeva nel Pnrr nella sua formulazione originaria.



In aggiunta, per accelerare i tempi del reclutamento sono state semplificate le stesse procedure di selezione del personale pubblico. Ad esempio, è stato introdotto il concorso abbreviato ed è stata altresì riconosciuta alle Amministrazioni la possibilità di reclutare esperti ricompresi in appositi elenchi, anche se tali misure finiscono per proseguire quel processo di dequotazione del concorso pubblico già avviatosi negli anni precedenti ⁸¹. Il miglioramento del capitale umano disponibile deve essere accompagnato da una decisa innovazione delle condizioni in cui i funzionari pubblici operano, nella direzione di favorire un approccio gestionale, orientato alla soluzione dei problemi.

A tal fine, occorre superare l'approccio attualmente prevalente basato sulla formalizzazione dettagliata dei comportamenti possibili e di quelli considerati illeciti o illegittimi e il conseguente rischio sanzionatorio "ex ante" che dilata i tempi operativi, riducendo l'attivismo e la responsabilizzazione del funzionario. Per di più, in molti casi, poiché il perimetro e le modalità di applicazione delle norme è ampio e non esattamente definito, risulta difficile definire a priori la liceità o meno di un atto. Ulteriore aggravio deriva dal fatto nel nostro ordinamento chiunque può denunciare un pubblico ufficiale, senza sanzioni in caso di denunce non avvalorate successivamente da prove.

Nel d.l. "Semplificazioni" del 2020 è indicata la priorità di individuare le responsabilità e misurare i comportamenti per stimolare i funzionari pubblici ad operare in modo efficiente e scongiurare la "burocrazia preventiva". A tal fine l'art. 21, d.l. n. 76/2020, ha introdotto in via transitoria – ad oggi, fino al 31 dicembre 2025 – il c.d. scudo erariale, la cui legittimità è stata riconosciuta anche dalla Corte costituzionale nella recente sentenza del 16 luglio 2023, n. 131. Detto scudo consiste nel limitare la responsabilità dei dipendenti innanzi alla Corte dei conti soltanto ai danni conseguenti a condotte commissive, ovverossia attive, e imputabili a titolo di dolo, anziché di colpa grave. Diversamente, il dipendente che ha cagionato alle Amministrazioni un danno in virtù di una propria condotta omissiva ne risponde non solo a titolo di dolo, ma anche a titolo di colpa grave. Di qui, l'incentivo per i dipendenti a "fare", piuttosto che a rimanere inerti, in quanto di fronte ad una loro azione potranno rispondere dei danni commessi soltanto qualora venga dimostrato che abbiano agito proprio al fine di cagionare l'evento dannoso. Lo scudo erariale non è però l'unica misura introdotta in questi anni per combattere la burocrazia difensiva e la sfiducia per l'operato dei dipendenti pubblici.

Basti pensare, oltre al recente iter normativo per una riforma complessiva della responsabilità erariale ⁸², all'abrogazione del reato dell'abuso di ufficio, di cui all'art. 323 cod. pen., disposta dalla legge 9 agosto 2024, n. 114, la cui legittimità è stata parimenti riconosciuta dalla Corte costituzionale nella sentenza del 3 luglio 2025, n. 95. Ancora, possono citarsi anche le diverse previsioni del nuovo Codice appalti del 2023 e, in particolare, l'art. 2 del Codice. La norma, difatti, sancisce il principio della reciproca fiducia tra operatori economici e funzionari pubblici e, al contempo, precisa quando il dipendente pubblico nell'ambito dei contratti pubblici possa essere chiamato a rispondere della propria condotta gravemente colposa. Nonostante quanto richiamato, resta però ferma la necessità di creare le condizioni organizzative, gli strumenti di governo e i meccanismi incentivanti che diano al funzionario pubblico (dotato delle necessarie competenze) dei poteri e delle responsabilità di un gestore. In tal senso, la strada da intraprendere è stata già tracciata dal già citato art. 2 del Codice appalti del 2023, il quale, ad esempio, richiede alle stazioni appaltanti di intraprendere le azioni necessarie per assicurare ai propri dipendenti la copertura assicurativa dei rischi e appositi piani di formazione.

⁸² Si fa riferimento al c.d. disegno di legge "Foti", C. n. 1621, approvato dalla Camera dei deputati in prima lettura il 9 aprile 2025.

LUISS Business School

Via Nomentana, 216 - 00162 Roma

info@luissbusinessschool.it | Numero **06 852251** | www.businessschool.luiss.it

Conflavoro PMI

Confederazione Nazionale Piccole e Medie Imprese

Via del Consolato, 6 - 00186 Roma (RM)

info@conflavoro.it | Numero Verde **800 911 958** | www.conflavoro.it