



**AIB** Associazione  
Industriale  
Bresciana

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore



**OpTer**

Osservatorio per il territorio:  
impresa, formazione,  
internazionalizzazione

# OSSERVATORIO SUI COSTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE



## INDICE

Prefazione di <i>Filippo Schittone</i>	pag. 5
Prefazione di <i>Giovanni Marseguerra</i>	pag. 7
1. Introduzione - Perché un Osservatorio sui costi della PA	pag. 9
2. L'Osservatorio sul territorio bresciano	pag. 11
2.1 Gli obiettivi dell'Osservatorio	
2.2 Gli attori in campo e il team AIB - La trasversalità del progetto	
2.3 I settori interessati e le procedure mappate	
2.4 Le modalità di rilevazione dei dati	
2.5 Le fasi di attuazione	
3. Il modello di analisi	pag. 15
4. I risultati	pag. 19
5. Conclusioni	pag. 25



## PREFAZIONE

*Filippo Schittone*

*Direttore Associazione Industriale Bresciana*

Il termine “burocrazia” fu coniato dall’economista francese Vincent de Gournay nella prima metà del ‘700, per stigmatizzare forme di amministrazione complesse e macchinose, che procedono con lentezza esasperante.

Per venire ai nostri giorni, le posizioni che l’Italia occupa nelle classifiche internazionali in tema di burocrazia sono semplicemente sconcertanti: nei fattori dei tempi dei procedimenti e dei costi amministrativi sul fatturato, con cui si misura l’impatto della burocrazia sul sistema delle imprese, siamo un “fanalino di coda”: pochi Paesi al mondo riescono a fare peggio di noi.

Questo si traduce in un gap competitivo molto negativo, mai colmato nonostante oltre un ventennio di riforme formalmente intestate alla semplificazione burocratica. Pressochè nessuna, infatti, ha prodotto reali ricadute, se è vero, come è vero, che la generalità degli imprenditori continua a ritenere che la burocrazia resti uno dei più grandi freni alla crescita economica del Paese, per molti il più grande.

Essere imprenditori richiede molto coraggio, ma l’Italia è da sempre terra di capitani coraggiosi, e la provincia di Brescia eccelle in questo. Il “fare impresa”, e attraverso l’impresa promuovere occupazione, sviluppo e benessere della collettività, è insito nel DNA dei nostri imprenditori, che non chiedono privilegi, né ambiscono a “vincere facile”. Chiedono, soltanto, di competere in condizioni di parità; chiedono alla politica di azzerare le inutili complicazioni, di cancellare questo mastodontico ostacolo alla crescita economica e allo sviluppo sociale del Paese che va sotto il nome di cattiva burocrazia.

Intendiamoci: una forma di “governo” dei procedimenti amministrativi è indispensabile e, se ben gestita, fa della Pubblica Amministrazione uno degli attori del progresso, al servizio di cittadini e imprese. Una PA che si estrinsechi nella “burocrazia positiva”, che i padri costituenti avevano in mente quando hanno sancito nella nostra Carta costituzionale il canone del “buon andamento” della PA (art. 97 Cost.), è assolutamente necessaria. Ma è di là da venire, se si eccettua qualche buon esempio, che pure esiste e che ci rafforza nella convinzione che è un obiettivo perseguibile.

Di qui, il compito di AIB e il senso di questo Osservatorio: fotografare lo stato dell’arte, monitorarne l’evoluzione, promuovere azioni di lobby per contribuire alla causa della “buona

burocrazia”.

Questo Osservatorio non è certamente un modo di alzare la voce, bensì di dare voce: la voce al territorio e all'intrapresa, alla testimonianza degli imprenditori che vivono tutti i giorni l'impresa, i suoi successi, ma anche le sue quotidiane fatiche.

Apprezziamo la presenza di un Ministero per la Pubblica Amministrazione nella compagine governativa, che presidia i temi della semplificazione e digitalizzazione: è certamente indice di attenzione per tali tematiche.

Come pure apprezziamo che Regione Lombardia da anni abbia avviato, in coordinamento con il sistema camerale, un percorso di semplificazione e digitalizzazione dei procedimenti amministrativi, e ne diamo atto.

Ma occorre fare di più, molto di più, a tutti i livelli.

Un obiettivo ambizioso quanto necessario, se si intende realmente aggredire quel gap che ci penalizza nel confronto con i principali competitor europei. Non c'è un'unica via, ma più azioni concorrenti, che tuttavia difficilmente coglieranno il successo se la “cifra” centrale dell'operazione non sarà costituita da una reale semplificazione normativa a livello legislativo, con una riscrittura in chiave moderna e liberale dei procedimenti, che comporti un forte ridimensionamento del potere della macchina burocratica, ai vari livelli di governo pubblico. In altri termini, meno stato e maggiore responsabilizzazione dei privati.

Un cammino virtuoso per tutti, che impegna tutti, comprese le Imprese, senza il quale l'idea di una buona burocrazia è destinata a restare ancora a lungo incompiuta.

## **PREFAZIONE**

*Giovanni Marseguerra*

*Ordinario di Economia politica e Direttore dell'Osservatorio per il Territorio (OpTer)  
Università Cattolica del Sacro Cuore*

È noto come l'Italia si caratterizzi per una crescita economica che tende sistematicamente ad essere più bassa rispetto a quella che contraddistingue i suoi principali competitor.

Questa tendenza non riguarda solamente gli anni della recente doppia recessione globale o il periodo immediatamente successivo, ma ha caratteristiche per certi versi strutturali.

Molteplici sono le cause all'origine di tale sistematico gap. Una di queste è certamente rappresentata dalla pesante macchina burocratica del nostro Paese, che risulta particolarmente penalizzante per le imprese e per i cittadini. Una burocrazia non adeguata alla seconda economia manifatturiera a livello europeo e alla settima a livello globale.

Il tema degli ostacoli che rallentano e imbrigliano il desiderio di "fare impresa" di tanti imprenditori del nostro Paese è cruciale per capire i ritardi strutturali dell'Italia e viene periodicamente descritto in report nazionali ed internazionali che, con prospettive diverse, redigono classifiche sui fattori alla base della competitività dei singoli Paesi o territori. In tale ambito l'Italia risulta sempre particolarmente penalizzata dalla sua macchinosa ed obsoleta burocrazia, caratterizzata da troppe regole, da tempi di risposta troppo lunghi ed incerti, da costi eccessivi e spesso insensati.

Il ritardo della burocrazia italiana è oggi un grave elemento di inefficienza che condiziona inevitabilmente la competitività dell'intero Paese. Le imprese sono il soggetto principale del processo di crescita e sviluppo e se la Pubblica Amministrazione, nello svolgimento delle diverse pratiche amministrative che riguardano le aziende, non riesce ad essere efficiente, sia in termini di costo che di tempo impiegato, è inevitabile che diminuisca la competitività dell'intero sistema Paese.

Il problema dell'eccessiva burocrazia non è però solo di dimensione nazionale ma anche locale, nel senso che non coinvolge solamente gli organi statuari centrali ma anche gli enti amministrativi regionali, provinciali e comunali. È proprio dalla constatazione di questo pericoloso e complicato scenario che si è sviluppata, su impulso dell'Associazione Industriale Bresciana (AIB) e dell'Osservatorio per il Territorio (OpTer) dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, l'iniziativa che ha condotto alla nascita di uno specifico soggetto, l'Osservatorio sui costi della Pubblica Amministrazione, con il compito di svolgere un'analisi sistematica

dei costi diretti e indiretti sostenuti dalle aziende bresciane nell'espletamento dei diversi obblighi burocratici con la Pubblica Amministrazione.

Questo Report, che ho il piacere di presentare, fornisce appunto un primo "spaccato" dei costi, in termini di denaro e tempo, che le imprese bresciane si trovano a sostenere. Poiché il sistema industriale bresciano riveste un ruolo di primo piano nell'Italia tutta, lo studio è di interesse non solo locale ma anche nazionale.

Il Report, sostenuto da dati empirici rigorosi lancia alle Amministrazioni di competenza un messaggio forte e chiaro: una burocrazia lenta e costosa danneggia le imprese e quindi, più in generale, l'intera collettività. I tempi devono essere ridotti, le procedure semplificate. È necessario insomma un allineamento della burocrazia all'apparato produttivo del Paese.

Le imprese, grazie al lavoro e alla dedizione di chi vi è impegnato ai diversi livelli, sono i soggetti che producono la ricchezza di un territorio e da cui dipende in misura decisiva il livello di benessere e sicurezza della comunità di persone che vi risiede. Una maggiore efficienza delle Amministrazioni pubbliche è sicuramente una condizione fondamentale per consentire a chi vuole intraprendere di poterlo fare nel modo più efficace ed efficiente. Lo spirito di intrapresa dei nostri piccoli imprenditori non va ingabbiato in un mare di norme e regole, di lacci e laccioli. Ha semmai bisogno di essere indirizzato verso un progetto di sistema che stimoli la creatività dei singoli. E questo è esattamente il compito di uno Stato moderno ed efficiente.

# 1

## INTRODUZIONE

### PERCHÉ UN OSSERVATORIO SUI COSTI DELLA PA

Uno dei mali del nostro Sistema Paese - a giudizio di molti, il principale - è rappresentato dalla burocrazia.

Una burocrazia pesante, complessa, lenta, esasperante, in sintesi una "cattiva" burocrazia. Una macchina, quella burocratica, che, se mal gestita, ostacola la competitività, la crescita economica e lo sviluppo sociale del Paese.

L'attività d'impresa, infatti, si scontra quotidianamente con un groviglio di leggi statali e regionali, di norme provinciali e comunali, con prassi interpretative diverse da territorio a territorio, con tempi di rilascio delle autorizzazioni fortemente penalizzanti rispetto alla media degli altri Paesi europei, con una mole di adempimenti soffocanti e spesso inutili.

Si tratta di un annoso problema: già nel lontano 1973 Guido Carli, riprendendo un aforismo di Guido Campanella, aveva denunciato i "lacci e laccioli" gravanti sul sistema delle imprese e sulla cittadinanza tutta. Dal 1973 a oggi, pur in presenza di un contesto fortemente mutato sotto ogni punto di vista, i "lacci e laccioli" sono tuttora ben saldi, nonostante le innumerevoli iniziative dei Governi succedutisi, volte, almeno nelle intenzioni, a semplificare la macchina burocratica italiana.

In questi anni Confindustria più volte ha posto l'attenzione sulla perdita di competitività del sistema economico nazionale causata dall'eccesso di burocrazia e ha misurato il potenziale beneficio in termini di crescita economica derivante da uno sgonfiamento delle componenti ritenute patologiche.

Il gap di competitività di cui l'Italia soffre è stato anche certificato da alcune rilevazioni elaborate da autorevoli istituti di ricerca internazionali che, annualmente, forniscono speciali classifiche sul posizionamento dei vari paesi in relazione al "fare impresa" nella sua più ampia accezione.

Tali istituti, pur utilizzando metodologie e approcci diversi, sono tutti concordi nel segnalare l'arretratezza dell'Italia con riferimento al contesto amministrativo in cui le aziende operano.

Secondo il Global Competitiveness Index 2018 (GCI), nella sua nuova versione "4.0", realizzato dal World Economic Forum (WEF), l'Italia occupa il 31° posto su 140, in evidente ritardo rispetto a Germania (3°), Regno Unito (8°), Francia (17°) e Spagna (26°).

Il World Competitiveness Index 2018 (WCI) dell'International Institute for Management Development (IMD) colloca l'Italia 42esima su 63 paesi. I nostri principali benchmark europei si posizionano così: Germania 15°, Regno Unito 20°, Francia 28°, Spagna 36°.

Infine, nella graduatoria stilata dalla World Bank nell'indagine Doing Business 2019 (DB) il nostro paese si attesta al 51° posto (su 190), dietro Regno Unito (9°), Germania (24°), Spagna (30°) e Francia (32°).

Al di là delle singole posizioni registrate nelle sopraccitate classifiche, appare evidente lo strutturale deficit di competitività che sistematicamente caratterizza l'Italia nei confronti delle economie a noi simili in ambito europeo.

La burocrazia, è ben vero, non può che essere fisiologica dinanzi ad ogni procedimento o adempimento amministrativo che sia.

È tuttavia l'eccessiva burocrazia che fa male all'attività di impresa, attraverso molteplici canali, determinando, fra l'altro:

- la diminuzione di attrattività dell'Italia nei confronti degli investitori esteri;
- la perdita di fiducia degli operatori economici (cittadini e imprese);
- l'incremento dei costi (diretti e indiretti) per le aziende.

Ed è proprio sull'aspetto dei costi che l'Associazione Industriale Bresciana intende concentrare la sua attenzione, attraverso un contributo proattivo, per la propria parte, invitando la PA, a partire dal livello locale, alla massima efficacia, efficienza ed economicità.

In questo contesto, AIB vuole porsi come interlocutore autorevole rispetto ai vari decisori pubblici sulla questione della burocrazia e dei costi diretti e indiretti che questa genera per le imprese.

Per tale motivo l'Associazione è fortemente convinta che un Osservatorio rappresenti uno strumento efficace e credibile per fotografare la burocrazia, la sua incidenza sul territorio e sull'attività delle imprese, oltre che per monitorarne l'evoluzione nel tempo.

Pertanto, il documento qui presentato, realizzato di concerto con OpTer (Osservatorio per il territorio: impresa, formazione, internazionalizzazione) dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, intende porsi quale utile aggregatore delle istanze di semplificazione del mondo economico e produttivo. Stimoli che AIB vuole raccogliere e promuovere nell'interesse del sistema imprenditoriale nonché della crescita e del benessere del territorio.

## 2

### **L'OSSERVATORIO SUL TERRITORIO BRESCIANO**

#### *2.1. Gli obiettivi dell'Osservatorio*

L'Osservatorio si prefigge l'obiettivo di analizzare i costi della burocrazia posti a carico delle imprese, riferiti alle procedure di maggiore impatto, e di monitorarne l'incidenza.

In altri termini, il senso del lavoro di cui si compone il progetto consiste nel "pesare" le politiche di semplificazione che intervengono nel tempo in termini di reale capacità di incidere, sgravando l'attività imprenditoriale dai costi generati dalla burocrazia a carico delle Imprese.

L'intento è altresì quello di evidenziare le semplificazioni che stentano ad essere poste in essere e rilevare eventuali aggravii conseguenti a nuovi interventi normativi e/o procedurali.

La realizzazione di un rapporto e di un monitoraggio periodico, quindi, si auspica possa rappresentare un punto di riferimento autorevole sul territorio sul tema del rapporto burocrazia-impresa.

Confidiamo, inoltre, che i risultati siano utili per consentire di attivare, presso gli Enti del territorio e, più in generale, gli interlocutori istituzionali competenti, azioni volte alla riduzione, in un'ottica di leale collaborazione a livello di sistema, dei costi della burocrazia a carico delle imprese e finalizzate all'introduzione di interventi di semplificazione capaci di ricadute positive sul mondo economico e imprenditoriale.

In particolare, crediamo fortemente che dai risultati dell'Osservatorio possano sorgere spunti per nuove strategie di azioni finalizzate alla individuazione delle procedure e degli adempimenti più onerosi e, quindi, da semplificare nonché alla definizione di misure concrete per snellire e velocizzare i procedimenti amministrativi, facendo sì che siano caratterizzati da tempi certi ed omogenei.

In una parola, ad aprire nuove vie di "sburocratizzazione" dei procedimenti amministrativi.

#### *2.2 Gli attori in campo e il team AIB - La trasversalità del progetto*

Tra gli attori in campo, vanno menzionati innanzitutto gli Organi della Governance di AIB, in particolare la Presidente di Piccola Industria e i Presidenti dei Settori Meccanica e Chimico, per la condivisione del progetto di lavoro e per l'essenziale azione svolta di

sensibilizzazione delle aziende sull'importanza del tema e della partecipazione attiva all'iniziativa. A loro va un sentito ringraziamento.

Si vuole inoltre esprimere gratitudine nei confronti di tutte le aziende che hanno aderito al progetto attraverso la condivisione delle informazioni necessarie alla realizzazione del documento.

Sul fronte della Struttura, il progetto è stato trasversale e ha impegnato un team composto che ha visto coinvolti il Settore Legale e Rapporti con la PA e l'Ufficio Studi e Ricerche, con il supporto degli esperti di AIB competenti in relazione alle diverse procedure oggetto di indagine.

Il gruppo di lavoro si è poi avvalso della strategica collaborazione di OpTer, "Osservatorio per il territorio: impresa, formazione, internazionalizzazione" dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, che ha fornito il proprio contributo, in particolare per quanto riguarda gli aspetti metodologici e quantitativi.

### ***2.3 I settori interessati e le procedure mappate***

L'indagine, come detto, ha riguardato i Settori Meccanica e Chimico.

Al fine di delineare il perimetro degli adempimenti amministrativi da mappare, sono state individuate le procedure burocratiche ritenute, sulla base dell'esperienza operativa, più onerose e gravose per le aziende, tratte dai principali ambiti in cui si dispiega l'attività di impresa.

In particolare, l'attività di misurazione degli oneri amministrativi ha riguardato procedure e adempimenti burocratici, da considerarsi a notevole impatto, selezionati in cinque aree e ambiti di regolamentazione:

- ambiente
- edilizia / urbanistica
- fisco
- lavoro e sicurezza / salute sui luoghi di lavoro.

Per ognuna delle procedure individuate sono state, quindi, identificate e mappate delle fasi e sotto-fasi del processo, interno all'azienda, di espletamento degli adempimenti amministrativi richiesti.

### ***2.4 Le modalità di rivelazione dei dati***

Per la raccolta dei dati necessari, la rilevazione è avvenuta tramite questionari specifici, appositamente elaborati, sottoposti alle aziende che hanno aderito all'iniziativa e delle quali è stata raccolta la disponibilità a collaborare.

Nel dettaglio, i questionari prendono in esame i seguenti iter amministrativi:

- questionario "AMBIENTE": Procedimento di rilascio o modifica sostanziale e non sostanziale di Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) e di Autorizzazione Unica Ambientale (AUA) nonché di mantenimento del titolo autorizzativo;

- questionario "EDILIZIA E URBANISTICA": Procedimento di Approvazione di Piano attuativo;
- questionario "FISCO": Certificazione Unica / Modello 770 Semplificato, Comunicazione IVA / Spesometro e Rimborso IVA;
- questionario "LAVORO E PREVIDENZA": Assunzione e CIG Straordinaria / Contratto di solidarietà / Adempimenti previdenziali;
- questionario "SALUTE E SICUREZZA": Procedimento di rilascio e di rinnovo del Certificato di Prevenzione Incendi - CPI.

I questionari presentano essenzialmente una "scheda di mappatura", suddivisa in fasi e sotto fasi, nella quale si è chiesto alle aziende di indicare principalmente le ore impiegate da parte degli addetti preposti a seguire gli adempimenti amministrativi del procedimento oggetto di analisi, per le pratiche annualmente svolte e gestite, l'eventuale costo sopportato dall'azienda per l'assistenza di consulenti esterni specialisti, nonché il tempo di attesa del rilascio del provvedimento amministrativo, o comunque del riscontro positivo da parte della PA.

Non si è, infatti, ritenuto rilevante né di interesse ai fini dell'Osservatorio quantificare le spese di segreteria e i costi istruttori che le imprese devono corrispondere nell'ambito degli iter mappati. E ciò in quanto tali costi conseguono all'obbligo - normativo o regolamentare - di corrispondere alla PA procedente la somma di denaro richiesta (spese e diritti di segreteria, tariffe e oneri istruttori, marche da bollo, etc.).

La finalità dell'Osservatorio, invece, è quella di valutare piuttosto l'impatto in termini economici della burocrazia con riguardo ai costi interni - e non già esterni - che le aziende devono affrontare per adempiere a tutti gli incombeni derivanti dalle procedure amministrative che vogliono portare a termine.

### **2.5 Le fasi di attuazione**

Quanto ai passaggi di attuazione del progetto, avviata l'indagine, sono stati somministrati i questionari sopradescritti ed elaborati ad hoc ad un selezionato panel di aziende associate ad AIB attive nei comparti Meccanica e Chimico e aderenti all'iniziativa.

Restituiti da parte delle aziende i questionari compilati, sono stati organizzati degli incontri individuali presso le stesse aziende o l'Associazione ovvero, anche per ragioni organizzative, tramite colloqui telefonici con i referenti aziendali indicati, per la finalizzazione della raccolta dati e il completamento della compilazione degli stessi questionari nonché la soddisfazione di eventuali esigenze di chiarimenti e/o precisazioni.

Questo momento di confronto reciproco ha permesso di conoscere più nel dettaglio e in modo più ampio i problemi reali che le aziende vivono, alla luce della loro quotidiana relazione con gli organi della Pubblica Amministrazione, e di raccoglierne la testimonianza così come la segnalazione di eventuali casi problematici e situazioni critiche.

Passando alle fasi conclusive, una volta analizzati i dati raccolti, sono poi state predispo-

ste delle tabelle riepilogative che fungono da base del presente documento, sintesi ed esposizione ragionata dei dati raccolti ed elaborati.

### 3

## IL MODELLO DI ANALISI

Come è stato precedentemente evidenziato, obiettivo concreto di questo Osservatorio è la quantificazione in valori monetari dei tempi che l'impresa impiega per portare a termine le procedure burocratiche individuate come le più significative.

Più nel dettaglio, i questionari e le interviste hanno permesso di raccogliere informazioni inerenti i seguenti dati:

- **ore/uomo**, ovvero il tempo che l'addetto dell'impresa ha impiegato per concludere una singola procedura;
- **costo adeguamento**, cioè il costo che l'impresa ha dovuto pagare per l'aggiornamento dei propri addetti e dei propri sistemi informativi;
- **costo consulente**, inteso come l'ammontare monetario che l'azienda ha dovuto versare al professionista incaricato, nel caso di esternalizzazione totale o parziale della pratica;
- **tempo di attesa**, vale a dire il lasso temporale che è decorso dalla presentazione dell'istanza da parte dell'azienda al momento in cui la Pubblica Amministrazione ha risposto in via definitiva, concludendo così l'iter procedurale.

Questi quattro fattori risultano infatti essere le componenti di costo che pesano in modo più significativo, sia direttamente che indirettamente, nella formazione dell'onere complessivo della procedura.

Alla luce di quanto sopra descritto, il costo per ogni procedura può essere così formulato:

$$\text{Costo procedura} = Oa + Cc + Ca + Co$$

In tale formula, "**Oa**" sta per onere amministrativo. Questa variabile è stata calcolata prendendo il costo medio orario dell'addetto amministrativo e moltiplicandolo per il numero di ore necessarie per completare la procedura ( $W \times \text{Ore/uomo}$ ).

Ai fini del calcolo del costo medio del lavoro orario (variabile "**W**") che l'impresa sostiene per un impiegato amministrativo, si è deciso di prendere a riferimento la classificazione dei contratti utilizzata nella "Indagine retributiva" che AIB realizza ogni anno con altre

Associazioni del sistema Confindustria: il “grado di qualificazione”. Si è considerato per tale figura un impiegato “specializzato” (CCNL Metalmeccanico - livello 6 e CCNL Chimico - livello C. 1.). Il costo medio orario per questo tipo di lavoratore è stato stimato pari a € 26,75 – approssimabile per semplicità a € 27,00 –, corrispondente ad un costo annuo pari a 44.000 – 45.000 euro. La cifra individuata appare indicata, nel momento in cui si considerano non solo i minimi tabellari dei CCNL, ma anche una componente riferita al cosiddetto “superminimo”.

“Cc”, invece, sta per costo consulente; tendenzialmente a elevati “Cc” corrispondono bassi oneri amministrativi (e viceversa).

“Ca” rappresenta, inoltre, il costo amministrativo che comprende sia gli oneri sostenuti dall’azienda per la formazione degli addetti affinché possano seguire efficacemente la materia fiscale ed essere aggiornati circa le novità normative sia l’adeguamento e l’adattamento del software riguardante gli adempimenti fiscali.

Infine, “Co” rappresenta la monetizzazione dei tempi di attesa e dei ritardi nel rilascio delle autorizzazioni nonché degli atti e dei provvedimenti amministrativi più in generale, tempi che generano costi in termini di mancati guadagni, causati dalla lentezza dovuta ai lunghi tempi di risposta da parte dell’ufficio pubblico di competenza. Questi gravosi oneri, di natura indiretta per le aziende, chiamati anche costi ombra, sono stati calcolati tramite la seguente formula:

$$\text{Costi ombra} = \text{ROA} \times \Delta \text{ fixed asset} \times T \text{ attesa autorizzazione}$$

- il **ROA** (Return On Asset) è un indice di bilancio calcolato come rapporto tra Reddito operativo e totale dell’attivo;
- il **Δ fixed asset** (incremento degli investimenti netti) è pari alla variazione delle immobilizzazioni materiali (2016 e 2017) al lordo delle quote di ammortamento registrate nell’esercizio 2017;
- la **variabile T** (tempi di attesa) è stata ottenuta tramite i questionari e le interviste alle aziende.

Sia il ROA che il ΔFA sono stati estratti dai bilanci delle società di capitale bresciane attive nei comparti chimico e meccanico, a loro volta segmentate per classi dimensionali (piccole e medie).

Le varie procedure burocratiche mappate, di natura molto eterogenea tra di loro, hanno tempi di completamento estremamente diversi. Le procedure fiscali, ad esempio, hanno una cadenza semestrale oppure trimestrale; le pratiche ambientali e urbanistiche superano frequentemente i dodici mesi. Per questo motivo, il calcolo del costo complessivo di tutte le procedure burocratiche è stato calcolato su un arco temporale di un anno.

Per entrambi i gruppi dimensionali è stato individuato quindi un **costo medio complessivo** di tutte le procedure mappate.

## **IL MODELLO DI ANALISI**

Dal confronto fra il costo complessivo e il fatturato medio per classe dimensionale si sono ottenuti indicatori relativi all'onerosità media delle procedure burocratiche rapportate al volume di affari delle aziendali.

I valori così ottenuti possono, quindi, essere considerati come una proxy del peso della burocrazia sull'attività d'impresa.



## 4 I RISULTATI

Le due principali tipologie di informazioni relative alle procedure burocratiche mappate, raccolte attraverso i questionari somministrati alle imprese e le interviste realizzate presso le stesse, vale a dire ore/uomo e tempi di attesa, sono state elaborate attraverso le elaborazioni descritte nel precedente paragrafo e quindi monetizzate, generando, rispettivamente, costi diretti ed indiretti. Ma andiamo con ordine.

Con riferimento ai costi diretti, in media sono 560 le ore/uomo impiegate in un anno dalle piccole imprese per adempiere agli oneri burocratici, mentre si raggiungono le 1.210 nelle imprese medie.

La variabile dimensionale risulta essere la causa principale di questo differenziale significativo.

Due sono i fattori in gioco.

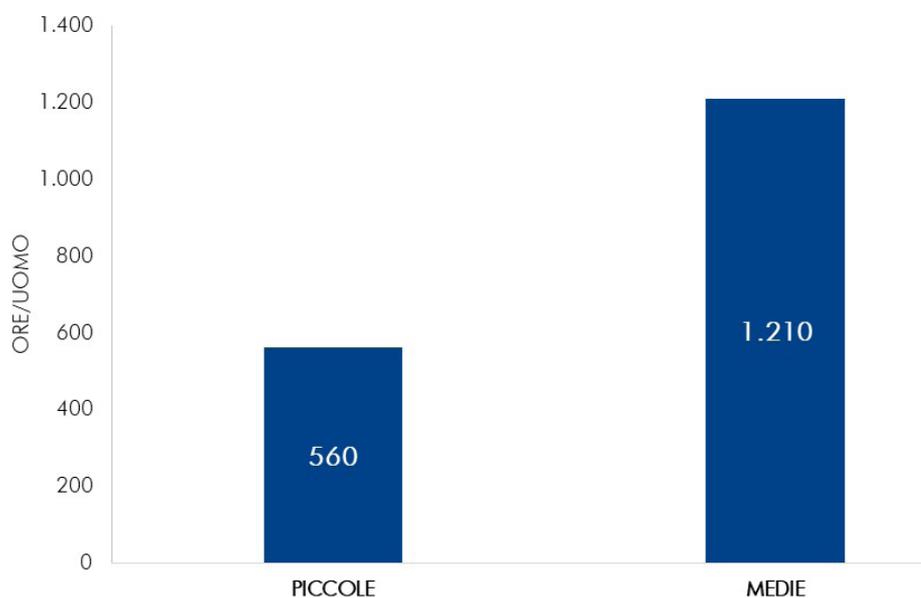
Il primo è dovuto al fatto che nelle realtà aziendali di maggiori dimensioni, il numero delle procedure realizzate e il livello di complessità delle stesse è verosimilmente più elevato.

Il secondo aspetto riguarda il problema che le piccole imprese, essendo meno strutturate e con un organico inferiore a quello delle medie, tendono maggiormente ad esternalizzare a professionisti esterni, parzialmente o addirittura integralmente, la gestione delle procedure burocratiche più complesse. A conferma di questa tesi, come si vedrà successivamente, il costo medio del consulente a carico delle piccole imprese, in termini relativi, è più del doppio dell'ammontare versato dalle aziende di dimensioni medie a consulenti e collaboratori esterni.

Quanto, invece, ai tempi di attesa necessari per portare a termine le procedure mappate, i periodi più lunghi per il rilascio delle autorizzazioni sono stati registrati in ambito edilizio e ambientale, in particolare:

- il tempo per il rilascio del "Certificato prevenzioni incendi" da parte del Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco si attesta mediamente intorno ai 4 mesi di attesa, toccando occasionalmente picchi di 6 mesi;
- le autorizzazioni ambientali (AIA e AUA) raggiungono un massimo di 18 mesi per il rilascio/rinnovo;

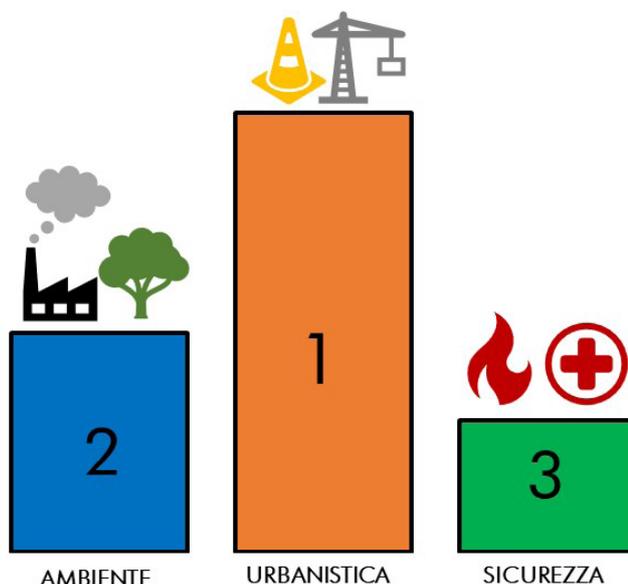
### Ore/uomo complessive annue per procedure con la PA



- l'approvazione dei piani urbanistici (Piano Attuativo), registra l'infelice primato di 2 anni. Questi periodi temporali, particolarmente lunghi, generano per le imprese uno stallo molto oneroso.

La variabile temporale risulta essere estremamente rilevante, anche a livello di onere complessivo. Le procedure più costose a livello monetario, infatti, sono le stesse che hanno tempi di durata più lunghi, in termini di anni.

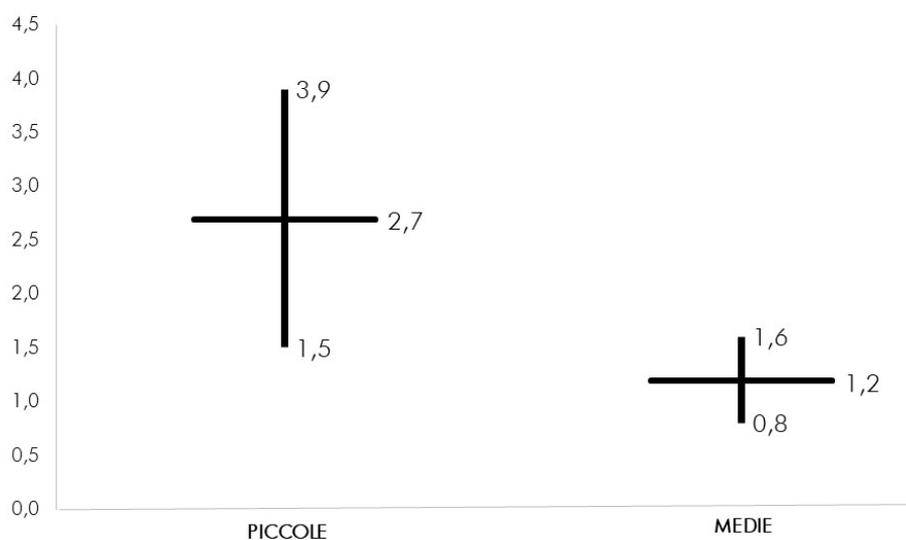
### La classifica delle procedure più costose



La segmentazione delle imprese intervistate in due macro-gruppi dimensionali - piccole e medie - ha permesso di calcolare, per ciascun sottoinsieme, un intervallo plausibile dei costi complessivi per le procedure mappate, al cui interno è stato individuato un valore medio:

- per le piccole imprese, la stima della quota dei costi della burocrazia si caratterizza per un range che va dall'1,5% al 3,9%, con un valore medio che si attesta al 2,7%;

### Incidenza costi della burocrazia sul fatturato



Valori %.  
 La linea orizzontale indica il valore medio.  
 La linea verticale indica gli estremi dell'intervallo dei costi plausibili.

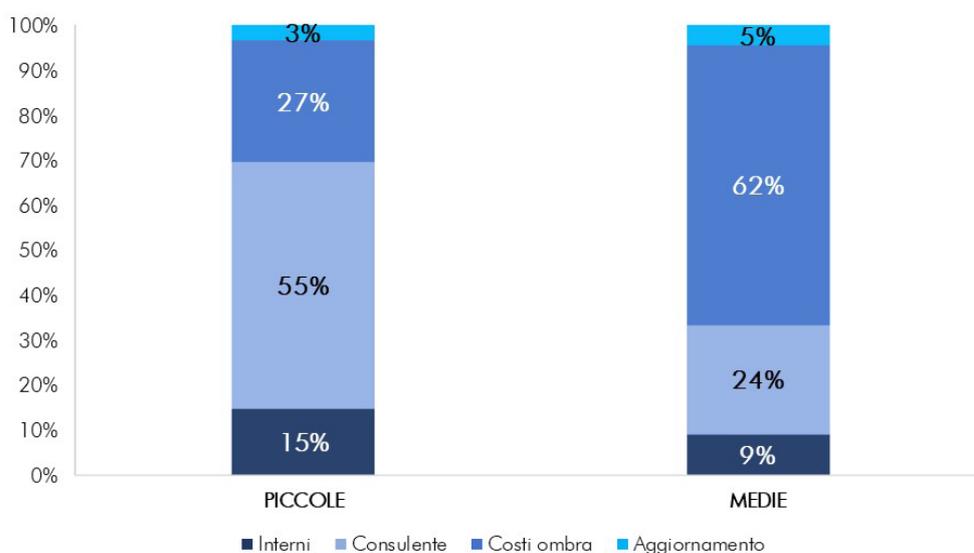
- per le imprese medie, gli oneri burocratici raggiungono in media l'1,2% del fatturato, con una forchetta compresa tra l'0,8% e l'1,6%.

Al di là dell'evidenza secondo cui le imprese medie si caratterizzano per un maggiore costo in termini assoluti, va sottolineato che in realtà sono le piccole imprese a sostenere il maggiore carico in termini relativi. Ogni 100 euro di fatturato generato circa 3 euro sono assorbiti dalla macchina della Pubblica Amministrazione.

Al riguardo, preme ricordare che i dati riportati sono prudenziali, visto che in realtà sotto-stimano il fenomeno nella sua portata generale. Ciò è dovuto al fatto che l'Osservatorio ha mappato solo alcune procedure delle molteplici possibili che ogni impresa può affrontare nella sua quotidianità.

Va poi precisato che le imprese di piccole dimensioni si caratterizzano non solo per un valore medio maggiore, ma anche per una forchetta più ampia (2,4 punti percentuali) rispetto a quella delle aziende medie (0,8 punti percentuali).

### Composizione dei costi della burocrazia per tipologia di onere



La maggiore variabilità dei dati relativi alle piccole imprese rivela uno scenario molto eterogeneo, nel quale sussistono sia aziende che sono riuscite a marginare i costi della Pubblica Amministrazione, sia aziende che risultano, invece, fortemente aggravate dal peso dagli oneri burocratici. Diversamente, per le realtà aziendali di maggiore dimensione, la forchetta risulta essere più stretta, a causa della maggiore strutturazione di queste, che consente di contenere i costi burocratici.

È importante chiarire che gli intervalli riportati non vogliono indicare il massimo e il minimo dei costi registrati, ma semplicemente un ordine di grandezza dei limiti entro i quali vero-

## I RISULTATI

similmente tali costi possono concretizzarsi. Per tale motivo i valori considerati anomali, al di sotto e al di sopra dei suddetti limiti, per scelta metodologica, non sono stati presi in considerazione nell'analisi dei dati.

Inoltre, i costi sopportati dalle piccole e medie imprese differiscono non solo per il valore e l'incidenza del costo, ma anche per la loro composizione dei costi della burocrazia per tipologia di onere.

Le principali differenze tra i due gruppi dimensionali riguardano in particolar modo, da una parte, le quote imputate ai costi di consulenza: 55% per le piccole e 24% per le medie. Dall'altra parte, l'incidenza dei costi ombra risulta sbilanciata verso le realtà aziendali di maggiore dimensione, con una percentuale registrata del 62% contro il 27% delle piccole.

Per quanto riguarda invece i costi ombra, tale differenza è giustificata dalla struttura della formula di calcolo degli stessi. Nelle medie imprese, a causa della maggiore complessità ed entità delle operazioni, i tempi di attesa sintetizzati dai costi ombra ( $CO = ROA \times \Delta \text{ fixed asset} \times T \text{ attesa autorizzazione}$ ) e l'eventualità di richieste di ulteriori chiarimenti e modifiche da parte della Pubblica Amministrazione sono fisiologicamente più alti rispetto alle piccole.

Infine, emerge come l'impatto dovuto al blocco degli investimenti - descritto nella formula dei costi ombra dalla variabile " $\Delta \text{ fixed asset}$ " - sia molto più pesante nelle imprese medie, che hanno tipicamente volumi di investimento maggiori rispetto a quelli delle piccole aziende.



## 5 CONCLUSIONI

L'Associazione Industriale Bresciana da anni sollecita e persegue politiche di semplificazione amministrativa, consapevole che nei rapporti con la Pubblica Amministrazione le imprese si scontrano ogni giorno con una serie inestricabile di complicazioni, capaci di trasformare anche gli adempimenti più semplici in una corsa ad ostacoli defatigante ed onerosa, senza certezze di tempi e di risposte.

Nell'ultimo ventennio non c'è stata stagione politica che non abbia posto alla base della propria azione anche obiettivi di semplificazione, tuttavia finora le misure concretamente realizzate sono state di impatto molto modesto sul versante dell'ammodernamento del Sistema Paese.

Occorre incidere ben più radicalmente sul fronte legislativo per realizzare una vera semplificazione normativa, che allinei l'Italia ai Paesi più virtuosi e civili.

Parallelamente, occorre promuovere anche un nuovo approccio culturale dentro la Pubblica Amministrazione. Infatti, molte delle complicazioni derivano dalla legge, ma sono molto più numerose quelle che derivano da prassi interpretative e dalla resistenza al cambiamento degli apparati burocratici, a tutti i livelli di governo della macchina amministrativa.

La semplificazione è vitale per le imprese, così come è vitale sradicare il diffuso sentimento anti-industriale che, anche attraverso i lacci di una cattiva burocrazia, frena lo sviluppo economico e sociale del Paese.

Sarebbe utopico fissare come obiettivo l'azzeramento della burocrazia: una "buona" burocrazia è funzionale all'interesse di ogni Paese.

L'Italia produttiva - il "partito del Pil", secondo una recente definizione - ha diritto di vedersi riconosciuto un sistema burocratico snello ed efficiente, condizione per competere sui mercati, nazionali ed esteri, e nel contempo fattore di crescita e di migliori equilibri sociali.

In questo scenario, la raccolta dei dati effettuata dall'Osservatorio ha il merito di avere dato una dimensione numerica al peso della burocrazia: colpiscono le ore/uomo impiegate in un anno - oltre 550 in media per le piccole imprese e oltre 1.200 ore per le medie imprese - e colpiscono i tempi di attesa per ottenere i provvedimenti necessari

all'attività d'impresa. Tra questi, il dato più eclatante si è registrato in ambito edilizio e ambientale, fino a 18 mesi per il rilascio/rinnovo delle autorizzazioni ambientali e fino a 24 mesi per l'approvazione dei piani urbanistici attuativi.

Quest'ultimo dato indica che per i procedimenti dinanzi agli Sportelli Unici delle Attività Produttive (SUAP) molto può e deve essere fatto per migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Pur mantenendo la logica alla base dei sistemi di "one point of contact", il miglioramento dei livelli di servizio passa attraverso:

- l'adeguamento tecnologico degli uffici e l'implementazione di strumenti informatici per la gestione degli iter amministrativi, funzionali all'avvio e conclusione del procedimento in modalità interamente telematica;
- l'uniformità dei sistemi informativi, per garantire la corretta interconnessione e la funzionale interoperabilità tra operatori e PA e tra Pubbliche Amministrazioni nell'ambito del SUAP, anche per il tramite dell'ulteriore evoluzione delle piattaforme digitali dialoganti tra Enti;
- l'accelerazione delle politiche di standardizzazione e uniformità delle prassi, che incidano anche su oneri istruttori e modulistica;
- l'elaborazione di Linee guida, funzionali a risolvere problematiche operative e per consolidare best practice.

Centrale è l'effettività dei tempi di conclusione dei procedimenti, cioè il rispetto da parte di tutte le amministrazioni coinvolte dei tempi che la legge loro assegna. Consapevole della centralità del fattore tempo, il cosiddetto "Decreto del Fare" ha introdotto meccanismi risarcitori a fronte dell'inerzia della PA. Questo è senz'altro apprezzabile, ma ad una condizione: che nel panorama complessivo dell'azione amministrativa la necessità di attivare questi meccanismi rappresenti l'eccezione. La regola deve essere quella del rigoroso rispetto dei tempi prescritti, perché solo questo è funzionale all'efficienza dell'intero Sistema.

L'Associazione Industriale Bresciana conferma il proprio impegno in materia di politiche di semplificazione, a tutti i livelli di governo della cosa pubblica: l'Osservatorio è lo strumento che potenzia la forza delle proprie idee e l'autorevolezza della propria azione, nell'interesse delle imprese, dello sviluppo, della collettività.

Il Rapporto è stato coordinato da Rubina Nolli.

I principali autori sono: Mattia Joseph Mariotti,  
Tommaso Ganugi (Università Cattolica) e Davide Fedreghini.

L'impaginazione è stata curata da Camilla Migliorati.







UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore



Associazione Industriale Bresciana  
Via Cefalonia 60 - 25124 Brescia

Osservatorio per il Territorio  
(Università Cattolica del Sacro Cuore)  
Via Trieste 17 - 25121 Brescia

CONTATTI:  
[mariotti@aib.bs.it](mailto:mariotti@aib.bs.it)