



ASSOLOMBARDA  
Confindustria Milano Monza e Brianza

# Quanto costa la burocrazia? Osservatorio sulla Semplificazione

RAPPORTO

N°09/2017

A cura dei Settori

Competitività Territoriale, Ambiente ed Energia

Centro Studi

Quanto costa la burocrazia?  
Osservatorio sulla Semplificazione

# Indice

<b>EXECUTIVE SUMMARY</b>	<b>4</b>
<b>1. INTRODUZIONE</b>	<b>6</b>
<b>2. OBIETTIVI, ATTORI E PROCEDURE</b>	<b>7</b>
<b>3. RISULTATI</b>	<b>9</b>
<b>I TEMPI</b>	<b>9</b>
<b>I COSTI</b>	<b>12</b>
<b>4. CONFRONTO INTERNAZIONALE</b>	<b>17</b>
<b>5. CONCLUSIONI</b>	<b>21</b>
<b>6. APPENDICE: METODOLOGIA</b>	<b>23</b>

**A cura del Gruppo di lavoro Semplificazione:**

Laura Bernini, Emanuela Curtoni, Ilenia Curto Pelle, Cristian Ferraris, Alfredo Parodi, Vittorio Vay, Angelo Ventimiglia

**Per il Centro Studi:**

Francesca Bartoli, Valeria Negri

In collaborazione con:

**Università Cattolica di Milano:**

Susanna Paleari, Roberto Zoboli

Si ringraziano le imprese dei Gruppi Chimici, Gomma – Plastica, Meccatronici e Alimentazione di Assolombarda Confindustria Milano Monza e Brianza

# Executive summary

La burocrazia viene ancora avvertita come il maggiore ostacolo al fare impresa. L'Osservatorio sulla Semplificazione è stato creato per permettere un costante monitoraggio dei costi vivi che la burocrazia e le mancate semplificazioni comportano per le imprese.

Il Rapporto 2017 dell'Osservatorio sulla Semplificazione presenta un quadro aggiornato dei costi della burocrazia a carico delle piccole e medie imprese lombarde. Oltre al settore chimico e mecatronico, già monitorati nel Rapporto 2016, il Rapporto 2017 copre anche il settore alimentare. L'analisi riguarda nove procedure burocratiche, identificate come quelle che gravano maggiormente sull'attività d'impresa e relative ai seguenti ambiti: ambiente, edilizia, fisco, lavoro e previdenza e salute/sicurezza sul lavoro.

I principali risultati della nuova indagine, che confermano alcune delle conclusioni del Rapporto 2016, sono:

- ✓ I costi delle procedure (% sul fatturato) incidono maggiormente sulle piccole imprese.
- ✓ Le procedure in termini di ore per addetto incidono maggiormente sulle piccole imprese.
- ✓ Le procedure ambientali, edilizie, e richiesta di Certificato Prevenzione Incendi sono le più gravose in termini di tempi e di costi. Il consolidamento della procedura di Autorizzazione Unica Ambientale ha portato in taluni casi a un incremento dei tempi di attesa.
- ✓ Un significativo ammontare di 'costi ombra' (derivanti dai tempi di rilascio delle autorizzazioni) che penalizzano di più le imprese che investono maggiormente.
- ✓ Le procedure fiscali gravano su tutte le classi dimensionali e i settori. Permane inoltre, a livello trasversale, una cronica e continua richiesta di informazioni già in possesso delle Amministrazioni sintomo sia del pressoché inesistente scambio di informazioni tra le stesse, sia di una mancata visione d'insieme tra uffici della stessa amministrazione.

Si iniziano a scorgere alcuni segnali di discontinuità nei rapporti tra imprese e Pubblica Amministrazione. Ad es. il tentativo di riforma della PA (Legge Madia) appare potenzialmente in grado di incidere in maniera netta sui tempi e i costi sopportati dalle imprese. Ad oggi, purtroppo, la riforma appare però ancora lontana dall'essere concretamente operativa.

Dal confronto tra i costi della burocrazia sostenuti dalle imprese lombarde e quelli che gravano sui principali competitor regionali europei (Baden-Württemberg, Bayern, Rhône-Alpes, Cataluña ed Emilia-Romagna) emerge che:

- ✓ Tra il 2013 e il 2015 il peso della burocrazia è diminuito per le imprese tedesche, mentre l'incidenza sul fatturato dei costi della burocrazia è aumentato in Rhône-Alpes e Cataluña. In Lombardia, è cresciuta la percentuale delle imprese che collocano l'impatto della burocrazia nella fascia più bassa (meno del 3%), ma anche in quella più elevata (oltre il 5%).

I tempi di attesa rappresentano la voce principale dell'impatto delle procedure ambientali, soprattutto nelle regioni italiane e in Cataluña. Per l'apertura di un nuovo stabilimento e l'avvio dell'attività d'impresa, tra il 2013 ed il 2015, la percentuale delle imprese che dichiarano tempi inferiori a due anni è aumentata in misura consistente in Lombardia e nel Rhône-Alpes, mentre è diminuita in Cataluña.

# 1. Introduzione

Burocrazia, semplificazione amministrativa e riforma della Pubblica Amministrazione costituiscono da sempre materie nodali, sulle quali si concentrano costantemente l'attenzione e la preoccupazione del sistema imprenditoriale.

La burocrazia, insieme alla politica, viene ancora avvertita come il maggiore ostacolo al fare impresa: da troppo tempo i nostri "animal spirits", gli animi liberi e creativi che muovono gli imprenditori, restano imbrigliati da inadempimenti, ritardi e inefficienze di un mondo rigido e incapace di rinnovarsi.

Sportelli Unici solo a parole, servizi digitali incompleti, continue richieste documentali, carenza di competenze e di organico, mancanza di assunzione di responsabilità: sono ancora questi i fattori che frenano la competitività delle imprese, condizionando lo sviluppo del Paese.

La semplificazione delle norme e delle procedure amministrative appare dunque essenziale per recuperare il ritardo competitivo dell'Italia e rendere più attrattivi i nostri territori. Per le imprese, semplificare vuol dire ridurre la complessità delle leggi e assicurare tempi e procedure certe, promuovendo una visione unitaria e d'insieme dei procedimenti che implichi una valutazione metodologica ex-ante dell'impatto delle nuove norme e una migliore accessibilità alle informazioni necessarie al processo di adeguamento.

Certo, si scorgono alcuni piccoli segnali di inversione della tendenza, come ad esempio il tentativo di riforma della PA, purtroppo ancora ampiamente osteggiato e non concretamente operativo. La strada dunque è ancora lunga e, soprattutto, la capacità amministrativa degli enti preposti alla tutela dell'interesse pubblico non tiene assolutamente il passo con la velocità delle sfide poste in essere dalla trasformazione digitale e dal processo di innovazione, che impongono alle imprese di reagire sempre più rapidamente agli stimoli del mercato.

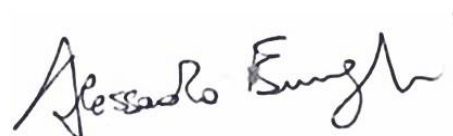
Assolombarda Confindustria Milano Monza e Brianza, nel tentativo di proporre un approccio nuovo a questi temi, ha voluto creare uno strumento concreto, che permettesse un costante monitoraggio dei costi vivi che la burocrazia e le mancate semplificazioni comportano per le imprese del proprio territorio.

L'Osservatorio sulla Semplificazione, giunto alla seconda edizione rappresenta la voce reale delle imprese da cui partire per rafforzare il confronto con la Pubblica Amministrazione, in un'ottica di effettivo e misurabile miglioramento del servizio.

Siamo convinti che soltanto una nuova spinta innovatrice di semplificazione del dialogo con l'amministrazione pubblica possa restituire la fiducia ai nostri colleghi imprenditori, quella libertà imprenditoriale motore di crescita e sviluppo, quella forza necessaria per tornare così a guidare il futuro del nostro Paese.

Alessandro Enginoli

Vicepresidente Assolombarda Confindustria Milano Monza e Brianza



## 2. Obiettivi, attori e procedure

Il Rapporto 2017 dell'Osservatorio sulla Semplificazione offre un quadro aggiornato dei costi della burocrazia a carico delle imprese lombarde.

Oltre al settore chimico e mecatronico, già monitorati nel Rapporto 2016, il Rapporto 2017 copre anche il settore alimentare. Per ciascun settore vengono prese in esame le piccole imprese (fino a 49 addetti) e le medie imprese (da 50 a 499 addetti).

L'analisi riguarda nove procedure burocratiche, già identificate nel Rapporto 2016 come quelle che gravano maggiormente sull'attività d'impresa e relative ai seguenti ambiti: ambiente, edilizia, fisco, lavoro e previdenza e salute/sicurezza sul lavoro.

Ciascuna procedura è stata suddivisa in fasi e sotto fasi che sono di riferimento per la rilevazione dei tempi delle procedure, inclusi i tempi di attesa, dei costi di adattamento e dei costi di consulenza nel caso le imprese deleghino lo svolgimento della procedura, o sue fasi, a consulenti esterni.

Le procedure variano, in parte, in funzione della tipologia di impresa, ovvero al settore di attività e, soprattutto, alla classe dimensionale.

Per le imprese chimiche e mecatroniche, piccole e medie, sono state monitorate le stesse procedure coperte dal Rapporto 2016.

Il set di procedure per le imprese alimentari medie è molto simile a quello per le medie imprese chimiche e mecatroniche, mentre per le piccole imprese alimentari, è stato monitorato un numero più circoscritto di procedure rispetto alle piccole imprese chimiche e mecatroniche.

Per il settore chimico e mecatronico si è proceduto ad una nuova rilevazione dei tempi delle procedure, inclusi i tempi di attesa, dei costi di adattamento e dei costi di consulenza, per registrare eventuali variazioni per l'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA), il Modello 770 e CU e lo «Spesometro». Queste procedure sono state, infatti, interessate, nell'ultimo anno, da modifiche normative, e processi di consolidamento e digitalizzazione.

Per le altre procedure che non hanno subito alcun cambiamento significativo, i dati raccolti attraverso la precedente rilevazione sono stati aggiornati in termini di costi per le imprese chimiche e mecatroniche ed incidenza sul loro fatturato. Nell'ambito delle procedure 'invariate' è compresa anche la CIG Straordinaria su cui è intervenuto il Jobs Act i cui effetti, tuttavia, data la recente introduzione, non sono coperti dalla nuova rilevazione.

Nel caso delle imprese alimentari si è proceduto alla rilevazione dei tempi di espletamento (inclusi i tempi di attesa), dei costi di adattamento e dei costi di consulenza per le procedure di Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), AUA, Modello 770 e CU, «Spesometro» e richiesta di Certificato Prevenzione Incendi (CPI) – Attività Cat. C, cioè per le procedure per le quali si è ipotizzato uno scostamento dei dati da rilevare rispetto ai dati raccolti lo scorso anno per le imprese chimiche e mecatroniche.

Per il Piano attuativo e l'Assunzione/Apprendistato professionalizzante, per cui non è stato ipotizzato un simile scostamento, i dati raccolti attraverso la precedente rilevazione per il settore chimico e meccatronico sono stati aggiornati in termini di costi per le imprese alimentari ed incidenza sul loro fatturato.

## Procedure amministrative monitorate per tipologia d'impresa

### Piccola impresa chimica:

- ✓ **AUA**
- ✓ Piano Attuativo
- ✓ **Modello 770 e CU**
- ✓ **«Spesometro»**
- ✓ CIG Straordinaria
- ✓ Richiesta CPI - Attività Cat. C

### Media impresa chimica:

- ✓ AIA
- ✓ Piano Attuativo
- ✓ **Modello 770 e CU**
- ✓ **«Spesometro»**
- ✓ Rimborso IVA
- ✓ Assunzione/Apprendistato professionalizzante
- ✓ Richiesta CPI - Attività Cat. C

### Piccola impresa meccatronica:

- ✓ **AUA**
- ✓ Piano Attuativo
- ✓ **Modello 770 e CU**
- ✓ **«Spesometro»**
- ✓ CIG Straordinaria
- ✓ CPI - Attività cat. C

### Media impresa meccatronica:

- ✓ **AUA**
- ✓ Piano Attuativo
- ✓ **Modello 770 e CU**
- ✓ **«Spesometro»**
- ✓ Rimborso IVA
- ✓ Assunzione/Apprendistato professionalizzante

### Piccola impresa alimentare:

- ✓ **AUA**
- ✓ Piano Attuativo
- ✓ **Modello 770 e CU**
- ✓ **«Spesometro»**

### Media impresa alimentare:

- ✓ **AIA**
- ✓ Piano Attuativo
- ✓ **Modello 770 e CU**
- ✓ **«Spesometro»**
- ✓ Assunzione/Apprendistato professionalizzante
- ✓ **CPI - Attività cat. C**

Le procedure amministrative in grassetto sono quelle per le quali si è proceduto ad una nuova rilevazione di: tempi di espletamento (inclusi i tempi di attesa), costi di adattamento e costi di consulenza.

La nuova rilevazione è stata effettuata attraverso questionari ad un campione di imprese lombarde, in numero variabile in funzione del settore di attività, della classe dimensionale, nonché della procedura monitorata. Per ciascuna fase o sottofase della procedura monitorata, è stato chiesto alle imprese di indicare i tempi di espletamento (inclusi i tempi di attesa) e gli eventuali costi di adattamento e consulenza. La metodologia utilizzata è illustrata in Appendice.



# 3. Risultati

## I tempi

Considerando il dato medio riferito congiuntamente ai settori chimico e meccatronico, l'espletamento delle procedure amministrative ha richiesto, nel corso di un anno, 478 ore/uomo per le piccole imprese e 1.251 ore/uomo per le medie imprese.

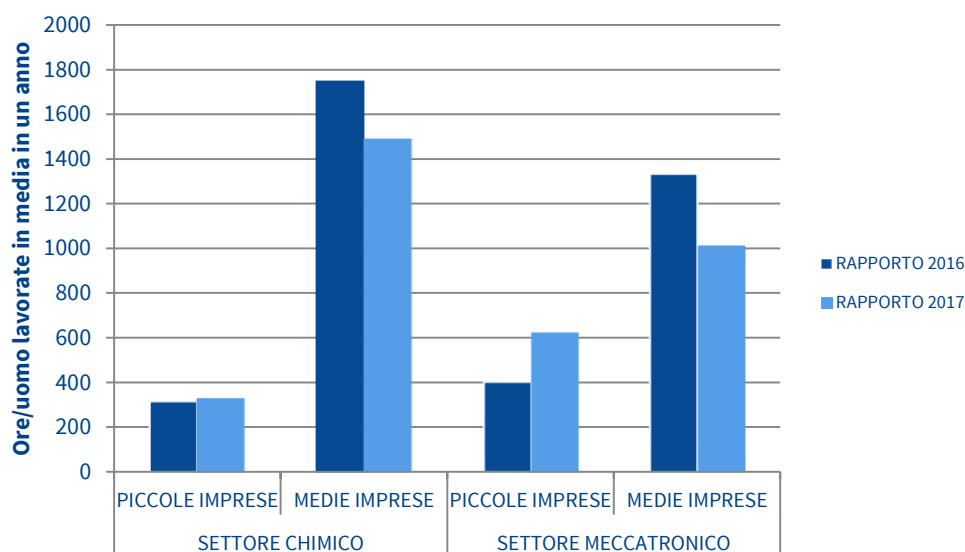
Per il settore alimentare, il numero di ore/uomo necessarie in media in un anno è il più basso nel caso delle piccole imprese (224 ore/uomo) ed il più elevato (1.679 ore/uomo) nel caso delle medie imprese. Il dato riferito alle piccole imprese alimentari risente del numero circoscritto di procedure monitorate. Il minor numero di ore/uomo per le piccole imprese dipende anche dal fatto che, essendo meno strutturate e con meno personale a disposizione, tendono a delegare a consulenti esterni lo svolgimento di intere procedure, o parte di esse, soprattutto in campo fiscale, ambientale ed in materia di sicurezza sul lavoro.

<b>Settore</b>	<b>Classe dimensionale</b>	<b>Ore/uomo lavorate in un anno</b>	<b>Ore/addetto lavorate in un anno</b>
<b>Chimico</b>	Piccole imprese	330	14
	Medie imprese	1.488	11
<b>Meccatronico</b>	Piccole imprese	625	31
	Medie imprese	1.013	9
<b>Alimentare</b>	Piccole imprese	224	16
	Medie imprese	1.679	26

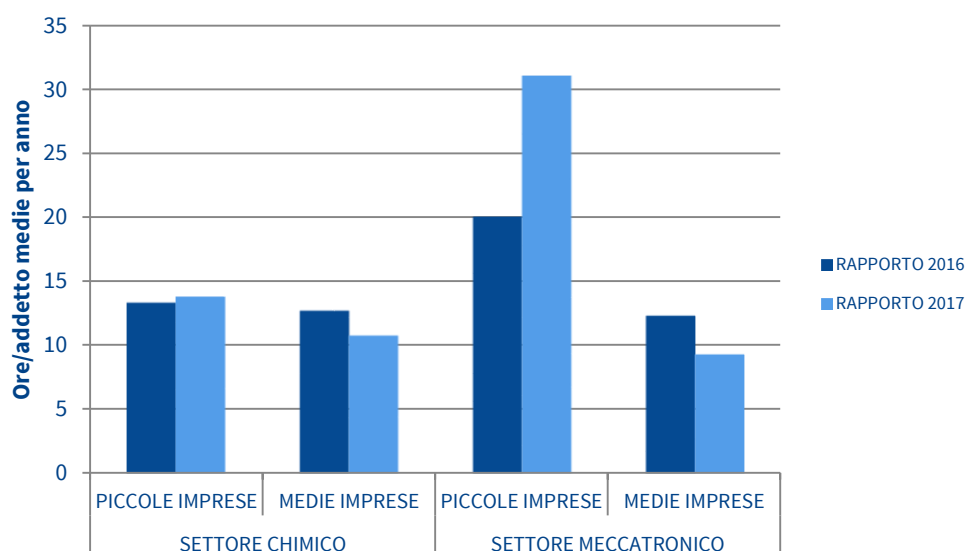
In rapporto al numero medio di dipendenti, le piccole imprese chimiche e meccatroniche hanno impiegato 22 ore ore/addetto medie annue per le procedure considerate, contro 10 ore/addetto delle medie imprese negli stessi settori. Nel settore alimentare le medie imprese hanno impiegato 26 ore/addetto rispetto alle 16 ore/addetto delle piccole imprese. Rispetto al dato del Rapporto 2016, nel caso dei settori chimico e meccatronico, si evidenzia una diminuzione delle ore/uomo lavorate in media in un anno nelle medie imprese ed un incremento delle ore/uomo nelle piccole imprese.

La diminuzione di ore/uomo per le medie imprese è imputabile soprattutto alle procedure fiscali, mentre sull'aumento di ore/uomo per le piccole imprese meccatroniche pesa la procedura di AUA.

### Ore/uomo impiegate in media nell' anno dalle imprese chimiche e meccatroniche



### Ore/addetto impiegate in media nell'anno dalle imprese chimiche e meccatroniche



Il cambiamento delle ore/addetto, rispetto al Rapporto 2016, è analogo a quello delle ore/uomo, vale a dire aumento per le piccole imprese e diminuzione per le medie imprese. Lo scostamento più significativo si registra per le piccole imprese meccatroniche che hanno subito un incremento delle ore/addetto del 55%.

Le procedure ambientali (AIA ed AUA), quelle edilizie (Piano attuativo) e la richiesta di CPI (Attività Cat. C) si confermano come le più gravose in termini di tempi di espletamento. Tali procedure, insieme alla CIG Straordinaria, sono caratterizzate inoltre da tempi di attesa dei permessi/autorizzazioni che variano da un minimo di un mese ad un massimo di 5 anni, a seconda della procedura e della tipologia d'impresa. In particolare, i tempi di attesa più lunghi, indipendentemente da settore di attività e classe dimensionale, sono quelli per le procedure ambientali: il rilascio/rinnovo di un'AIA richiede ancora fino a 5 anni, mentre il rilascio di un'AUA può richiedere fino a 20 mesi (2 mesi in più rispetto al tempo di attesa massimo rilevato nella passata edizione). Questi dati scontano però un importante arretrato sebbene in via di esaurimento, nonché processi di consolidamento e digitalizzazione che non si sono ancora perfezionati (si pensi che ad esempio che in Città

Metropolitana di Milano, a fine 2015 giacevano senza essere processate 955 Autorizzazioni Uniche Ambientali oltre a 109 rinnovi di Autorizzazioni Integrate Ambientali in attesa da oltre 5 anni).

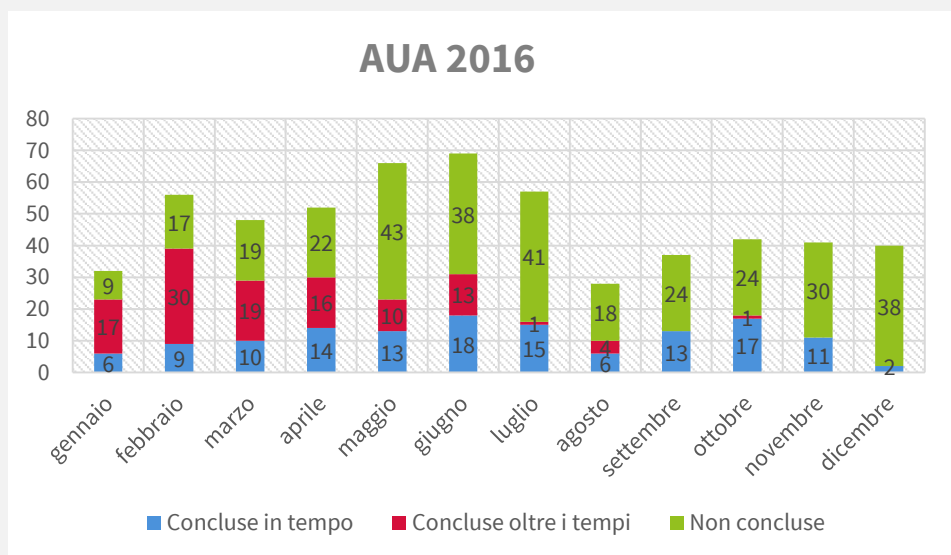
### Città Metropolitana di Milano - Istanze AUA 2016

Proprio dalla Città Metropolitana di Milano\* arrivano segnali di un'inversione di tendenza, ad esempio in materia di rilascio di Autorizzazioni Uniche Ambientali (AUA).

Nel periodo antecedente il 30 novembre 2015 la media di giorni in cui si concludevano le AUA era di **344 giorni** per quelle la cui durata istruttoria è per legge fissata in 90 giorni e di **387 giorni** per quelle con durata massima prevista in 120 giorni.

Nel 2016 invece, a fronte di **568** istanze presentate, per le **245** concluse (**43%**, tenendo però presente che le istanze intervenute nell'ultimo trimestre hanno termini istruttori nel 2017 e sul 2016 sono in parte gravate le 995 pratiche arretrate), il tempo medio di conclusione è sceso rispettivamente a **105** e **156 giorni**.

### AUA 2016: concluse in tempo, concluse oltre i tempi, non concluse per mese di arrivo



\* Città Metropolitana di Milano – Area Tutela e valorizzazione Ambientale – Ambiente in Numeri 2016

## I costi

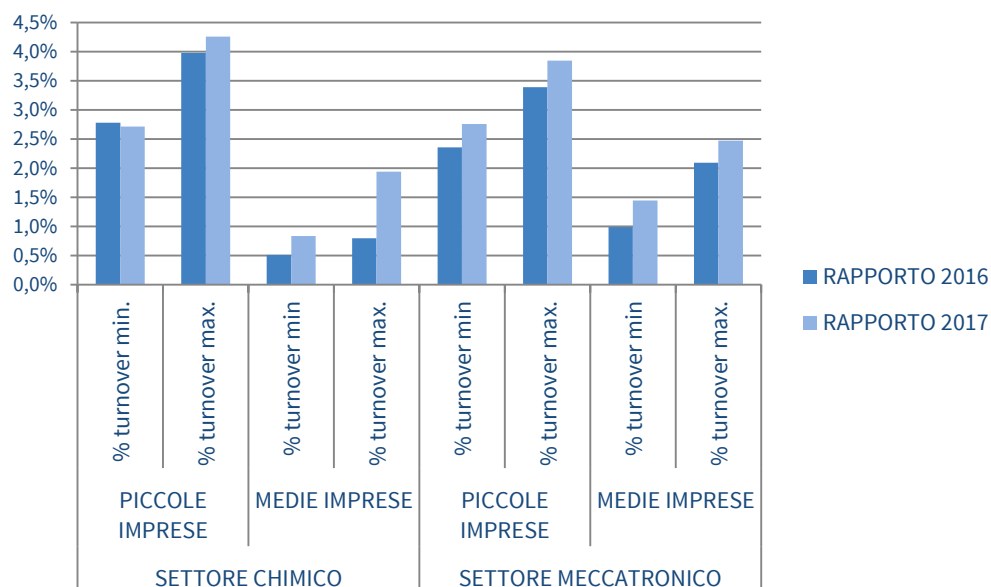
I costi complessivi di tutte le procedure considerate variano, a seconda della tipologia d'impresa, da 66.498 euro ad 1,5 milioni di euro, con un'incidenza sul fatturato compresa tra lo 0,2% ed il 4,3%.

Considerando il dato medio per i settori chimico e meccatronico, le piccole imprese hanno sostenuto dei costi complessivi compresi tra 166.618 euro e 250.312 euro, con un'incidenza sul fatturato che oscilla tra il 2,7% ed il 4% (contro il 2,6% - 3,7% del Rapporto 2016). Le medie imprese, invece, hanno sostenuto costi complessivi compresi tra 531.262 euro e 1.100.643 euro, con un'incidenza sul fatturato che oscilla tra l'1,1% ed il 2,2% (contro lo 0,8% - 1,4% del Rapporto 2016). I costi complessivi sono quindi più elevati, per le medie imprese, ma hanno un'incidenza media maggiore sul fatturato delle piccole imprese.

Per il settore chimico e quello meccatronico, il confronto tra i nuovi dati relativi all'incidenza dei costi complessivi sul fatturato e quelli del Rapporto 2016, evidenzia un generale trend di crescita, più marcato per le medie imprese rispetto alle piccole.

Settore	Classe dimensionale	Costi	
		Costi complessivi (€)	Incidenza fatturato (%)
Chimico	Piccola impresa	€ 206.412 (min)	2,7% (min)
		€ 323.673 (max)	4,3% (max)
	Media impresa	€ 628.664 (min)	0,8% (min)
		€ 1.460.081 (max)	1,9% (max)
Meccatronico	Piccola impresa	€ 126.824 (min)	2,8% (min)
		€ 176.951 (max)	3,8% (max)
	Media impresa	€ 433.861 (min)	1,4% (min)
		€ 741.206 (max)	2,5% (max)
Alimentare	Piccola impresa	€ 57.253 (min)	0,5% (min)
		€ 66.498 (max)	0,5% (max)
	Media impresa	€ 191.365 (min)	0,2% (min)
		€ 271.378 (max)	0,3% (max)

## Incidenza dei costi sul fatturato (%), imprese chimiche e meccatroniche



Per il settore alimentare, i costi complessivi (minimi e massimi) risultano inferiori, per entrambe le classi dimensionali, rispetto ai settori chimico e meccatronico, e anche l'incidenza sul fatturato appare molto limitata (inferiore allo 0,5%).

Osservando le diverse componenti dei costi complessivi, quelli amministrativi (ore lavorate per il costo orario per addetto) pesano in modo significativo sui costi complessivi per le medie imprese alimentari (21% dei costi massimi e 30% dei costi minimi), mentre per le altre tipologie d'impresa non superano il 12% dei costi complessivi.

Rispetto al Rapporto 2016, si segnala un sostanziale aumento degli oneri amministrativi per le piccole imprese meccatroniche, determinato dall'effetto combinato dell'incremento delle ore/uomo e dell'aumento del costo orario per addetto (+75%). Negli altri casi, non si rilevano scostamenti significativi.

I costi ombra (prodotto dell'indice di redditività degli investimenti per la variazione delle immobilizzazioni materiali 2015-2016 ed il tempo di attesa dell'autorizzazione/permesso) costituiscono la prima voce dei costi complessivi per le imprese del settore chimico e meccatronico, con una quota compresa tra il 51% e l'88%. Per tali settori, rispetto al Rapporto 2016, emerge un generale incremento dei costi ombra, più significativo per le piccole e, soprattutto, per le medie imprese chimiche. Questo incremento è imputabile all'aumento congiunto degli investimenti per immobilizzazioni materiali e della loro redditività per le imprese chimiche e all'incremento dei tempi minimi di attesa dell'AUA. Per le imprese chimiche, il più elevato costo ombra si traduce solo in parte nell'aumento dell'incidenza sul fatturato, a causa dell'aumento del fatturato medio (molto consistente per le piccole imprese chimiche).

I costi ombra rivestono un ruolo minore per il settore alimentare dove rappresentano una quota dei costi complessivi compresa tra il 32% ed il 50% per le medie imprese e tra l'11% ed il 23% per le piccole imprese. Per le piccole imprese alimentari, inoltre, rispetto alle piccole imprese chimiche e meccatroniche, i tempi di attesa sono alleggeriti dall'assenza, tra le procedure monitorate, della CIG Straordinaria e della richiesta di CPI - Attività Cat. C.

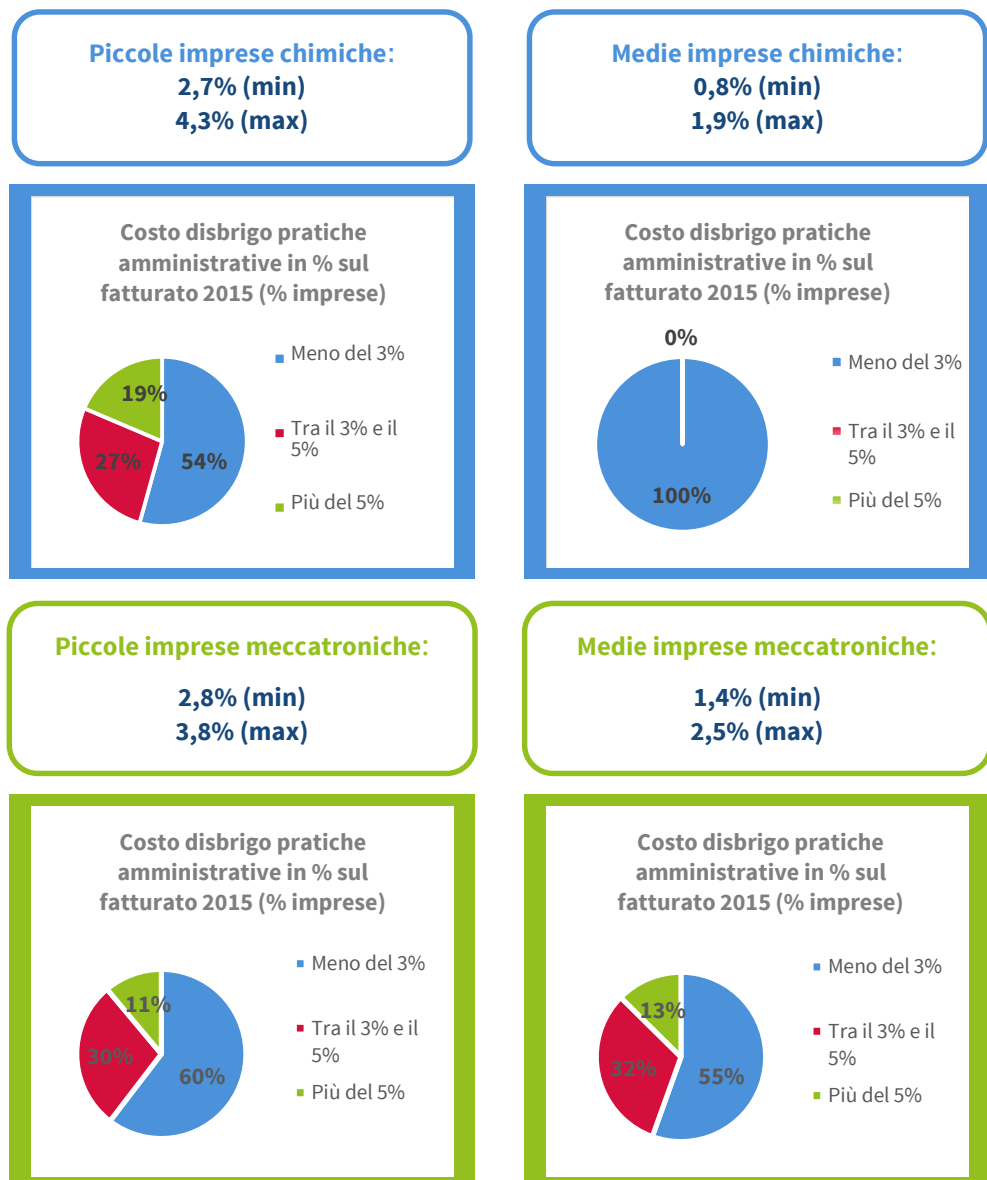
I costi di consulenza costituiscono la seconda voce dei costi complessivi, ad eccezione delle piccole imprese alimentari. L'incidenza dei costi di consulenza sui costi complessivi pare slegata dall'aspetto dimensionale.

I dati sull'incidenza dei costi complessivi delle procedure sul fatturato sono stati messi a confronto con i risultati di una specifica sezione relativa alla semplificazione amministrativa dell'Indagine Benchmark 2016 di Assolombarda Confindustria Milano Monza e Brianza, curata dal Centro Studi<sup>1</sup>. Nell'ambito di tale sezione, è stato chiesto alle imprese lombarde di indicare quanto hanno inciso i costi per il disbrigo delle pratiche burocratiche/amministrative in percentuale sul fatturato del 2015.

Dal confronto emerge un sostanziale allineamento dei dati rilevati e di quelli dell'Indagine Benchmark per il settore chimico e meccatronico. Infatti, la maggior parte delle medie imprese che hanno partecipato all'Indagine Benchmark 2016 riporta un peso sul fatturato inferiore al 3%, a fronte di un'incidenza compresa, a seconda del settore d'attività, tra lo 0,8% ed il 2,5%.

Più della metà delle piccole imprese partecipanti all'Indagine Benchmark 2016 dichiara un peso sul fatturato inferiore al 3%, ma il 28% delle imprese dei due settori riferisce un peso sul fatturato compreso tra il 3% ed il 5%.

Per il settore alimentare, non è stato possibile effettuare questa verifica in quanto il campione di imprese che ha risposto al quesito dell'Indagine Benchmark 2016 non è significativo.



<sup>1</sup> Indagine sulle imprese manifatturiere con più di 10 addetti, focalizzata sulle regioni del Baden-Württemberg, Bayern, Rhône-Alpes, Cataluña, Lombardia ed Emilia-Romagna.

## Il costo della burocrazia per le PMI svizzere

Lo studio realizzato nel 2010 da KPMG per USAM, l'organizzazione delle PMI svizzere, analizza i costi della regolamentazione a tre livelli, secondo l'approccio MCR: (1) costi del personale, dei materiali e finanziari richiesti dall'adempimento delle procedure burocratiche in generale; (2) costi supplementari, che sono specifici al tipo di procedura; (3) 'costi opportunità' che sono i costi delle risorse allocabili ad altre attività con maggiore rendimento.

Lo studio applica la metodologia ad un campione di imprese di diversi settori (costruzioni e manifattura, settori connessi all'alimentazione, compresi i servizi, e altri settori), analizzando 3 ampi ambiti di regolazione: diritto e sicurezza del lavoro, previdenza sociale, sicurezza alimentare.

I risultati indicano un costo totale di 4,8 miliardi di Franchi svizzeri, di cui 3,7 miliardi di 'costi supplementari' e 30 milioni di 'costi opportunità' - che nello studio svizzero non corrispondono ai 'costi ombra' definiti in questo rapporto (vedi Metodologia).

### Costi totali delle regolazioni per le PMI svizzere

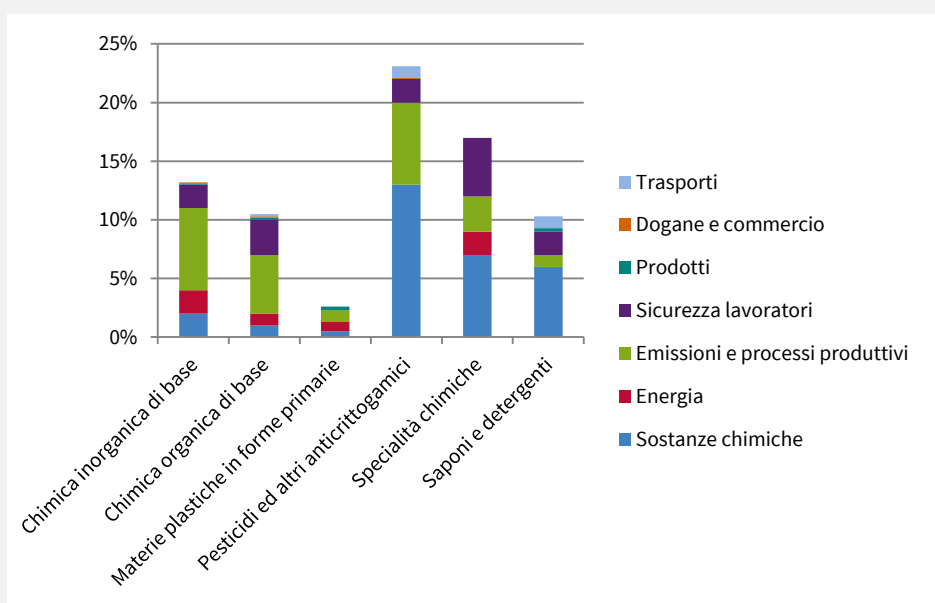
Tipo di costo	Milioni di Franchi svizzeri
Diritto e sicurezza del lavoro	1.222
Previdenza sociale	1.972
Igiene alimentare	1.585
<b>Costi della regolazione 1</b>	<b>4.780</b>
<b>Costi della regolazione 2 (costi supplementari)</b>	<b>3.751</b>
Costi opportunità	30
<b>Costi della regolazione 3 (costi supplementari + costi opportunità)</b>	<b>3.782</b>

Fonte: KPMG - USAM

## I costi della regolamentazione per l'industria chimica europea

Un recente rapporto per la Commissione europea<sup>2</sup> valuta i costi complessivi per l'industria chimica dell'UE dell'implementazione della legislazione europea. Vengono esaminati 70 strumenti legislativi in materia di sostanze chimiche, energia, emissioni e processi produttivi, sicurezza dei lavoratori, dogane, commercio internazionale e trasporti. Per l'intero comparto chimico europeo, i costi diretti per il periodo 2004-2014 ammontano a 9,5 miliardi di euro, pari al 2% del fatturato, al 12% del valore aggiunto ed al 30% del margine operativo lordo. Le tre principali voci di costo sono costituite dalla legislazione sulle emissioni ed i processi produttivi (33% dei costi diretti totali), dalla legislazione in materia di sostanze chimiche (30%) e dalla legislazione sulla sicurezza dei lavoratori (24%).

### Costi cumulativi della regolamentazione per l'industria chimica UE, 2004-2014, % del valore aggiunto



Fonte: European Commission, 2016, Cumulative Cost Assessment for the EU Chemical Industry – Final Report

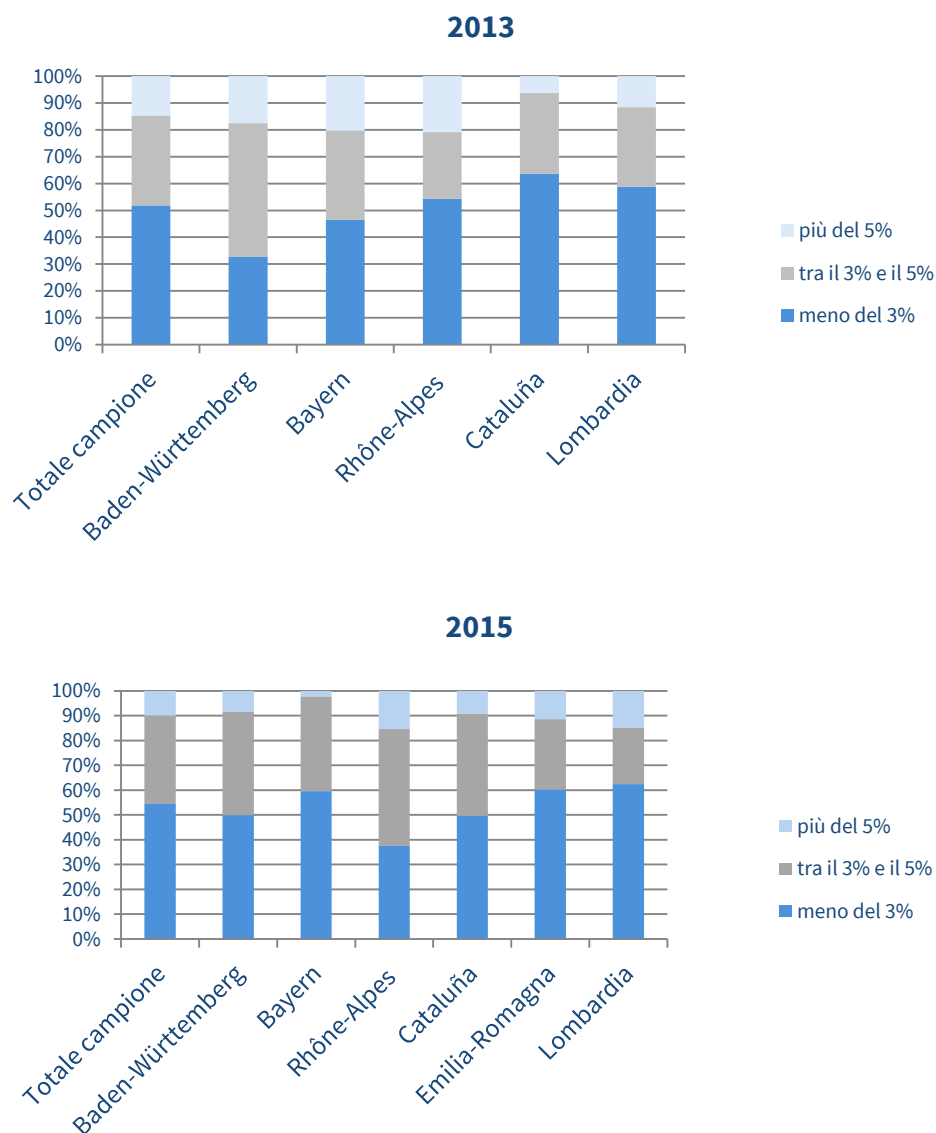
<sup>2</sup> European Commission, 2016, Cumulative Cost Assessment for the EU Chemical Industry – Final Report prepared by Technopolis



## 4. Confronto internazionale

I dati della sezione 'semplificazione amministrativa' dell'Indagine Benchmark 2016 consentono di confrontare i costi della burocrazia per le imprese lombarde con quelli dei principali competitor regionali europei. L'indagine copre, oltre alle regioni di Baden-Württemberg, Bayern, Rhône-Alpes e Cataluña, già monitorate dal Rapporto 2016, anche una regione italiana, l'Emilia-Romagna.

### Incidenza delle pratiche amministrative sul fatturato (% di imprese sul totale)



Fonte: Indagine Benchmark 2016, Centro Studio Assolombarda

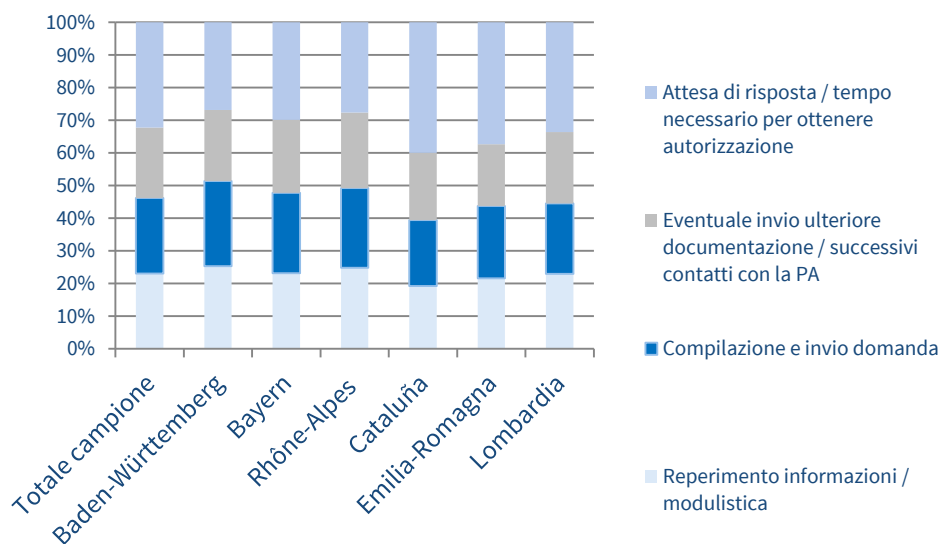
Il confronto tra i dati illustrati dal Rapporto 2016 (dati 2013) e quelli dell'Indagine Benchmark 2016 (dati 2015) evidenzia che il peso della burocrazia è diminuito per le imprese tedesche.

Nel Rhône-Alpes e in Cataluña è diminuita la percentuale delle imprese che dichiarano un'incidenza sul fatturato inferiore al 3% e si è dilatata la fascia di incidenza compresa tra il 3% ed il 5%.

Lombardia ed Emilia-Romagna sono connotate da una situazione simile. In Lombardia, è cresciuta, tuttavia, la percentuale delle imprese che collocano l'impatto della burocrazia nella fascia più bassa (meno del 3%) e in quella più elevata (oltre il 5%). Con riferimento alle sole pratiche di autorizzazione ambientale, l'Indagine Benchmark 2016 non rileva differenze sostanziali tra i competitor regionali.

I tempi di attesa rappresentano la voce principale dell'impatto delle procedure ambientali, soprattutto nelle regioni italiane e in Cataluña.

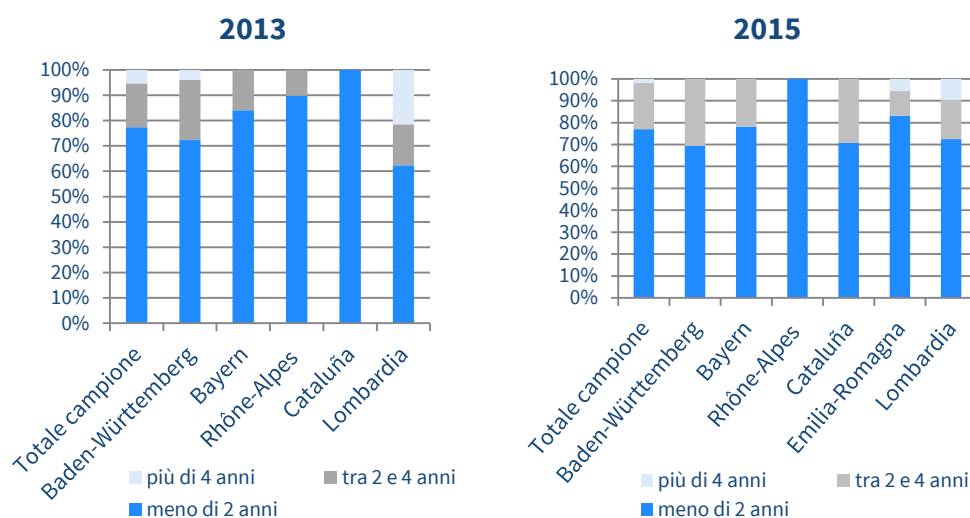
### Impatto delle pratiche amministrative ambientali sull'operatività delle imprese (% di imprese sul totale, 2015)



Per quanto riguarda l'apertura di un nuovo stabilimento e l'avvio dell'attività d'impresa, la Lombardia, nel 2013, era l'unica, tra le regioni monitorate, in cui meno del 70% dei rispondenti (precisamente il 62%) dichiarava un tempo necessario inferiore a 2 anni. Nel 2015, questa percentuale è salita al 73%, mentre si è ridotta sensibilmente la percentuale delle imprese che hanno dichiarato tempi superiori ai 4 anni.

La percentuale delle imprese che dichiarano tempi inferiori a 2 anni è aumentata nel Rhône-Alpes e diminuita in Cataluña. L'Emilia-Romagna è caratterizzata da una situazione simile a quella delle altre regioni concorrenti.

## Tempo necessario per l'apertura di uno stabilimento e l'avvio dell'attività d'impresa (% di imprese sul totale)



Fonte: Indagine Benchmark 2016, Centro Studi Assolombarda

### Indicatori internazionali: la posizione dell'Italia

Tra gli indicatori con cui il World Economic Forum valuta annualmente la competitività globale, figura l'onere per le imprese derivante dal rispetto degli obblighi posti dalla pubblica amministrazione (autorizzazioni, permessi, relazioni, ecc.). Su 138 Paesi, l'Italia si colloca al 136° posto, contro la media dell'UE-28 che occupa il 78° posto<sup>3</sup>.

Il rapporto *'Doing Business'* della Banca Mondiale<sup>4</sup> effettua un confronto internazionale sulla qualità ed efficienza della regolamentazione dell'attività d'impresa (con specifico riferimento alle PMI). Per l'indice fiscale aggregato, l'Italia si colloca al 126° posto contro la media dell'UE-28 del 41° posto. Per l'indice aggregato relativo ai permessi edilizi, l'Italia si contraddistingue per una performance peggiore (86° posto) rispetto alla media dell'UE-28 (57° posto).

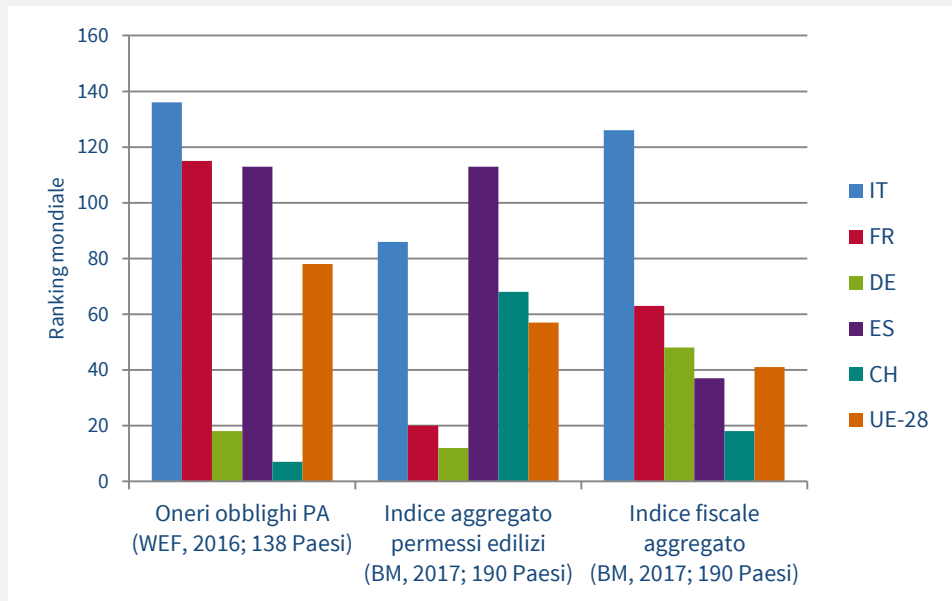
In campo ambientale, l'indicatore aggregato BEEP (*Burdens on the Economy due to Environmental Policies*) elaborato dall'OECD<sup>5</sup>, quantifica gli oneri economici derivanti dalle politiche ambientali. Tra i 20 Paesi dell'UE-28 per il quale il BEEP è misurato, il valore migliore si registra in Slovacchia (immediatamente seguita dalla Gran Bretagna) ed il peggiore in Spagna, immediatamente preceduta dall'Italia.

<sup>3</sup> Schwab K. (ed), 2016, The Global Competitiveness Report 2016-2017, World Economic Forum

<sup>4</sup> World Bank Group, 2017, Doing Business 2017- Equal Opportunity for All-Comparing Business Regulation for Domestic Firms in 190 Economies

<sup>5</sup> Kožluc T., 2014, The Indicators of the Economic Burdens of Environmental Policy Design. Results from the OECD Questionnaire. OECD Economic Department, Working Paper (2014)74.

### Ranking mondiale dell'Italia e di alcuni Paesi europei rispetto a tre indicatori di impatto della burocrazia sulle imprese



Nota: maggiore è il ranking, peggiore è la prestazione del Paese

A partire dal 1996, la Banca Mondiale valuta la qualità della governance degli Stati attraverso sei indicatori (partecipazione e responsabilità dei cittadini, stabilità politica, efficacia di governo, qualità della regolamentazione, stato di diritto e controllo della corruzione). In base ai dati più recenti (2015), per tutti gli indicatori menzionati, l'Italia occupa una posizione di rincalzo rispetto alla media dei Paesi OECD ad elevato reddito<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Si veda: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

# 5. Conclusioni

L'indagine 2016 ha sostanzialmente confermato le principali conclusioni del Rapporto 2016:

- ✓ I Costi **delle procedure** (% sul fatturato) **incidono maggiormente sulle piccole imprese**
- ✓ Le **Procedure** in termini di **ore per addetto incidono maggiormente sulle piccole imprese**
- ✓ Le **Procedure ambientali, edilizie, e richiesta di Certificato Prevenzione Incendi** sono le più gravose in termini di tempi e di costi. Il **Consolidamento della procedura di Autorizzazione Unica Ambientale** ha portato in taluni casi a un **incremento dei tempi di attesa**
- ✓ Significativo ammontare di **costi ombra** (tempi di rilascio autorizzazioni) che penalizzano di più le imprese che investono maggiormente
- ✓ Le Procedure fiscali gravano costantemente su tutte le classi dimensionali e i settori.

Permane inoltre, a livello trasversale, una cronica e continua richiesta di informazioni già in possesso delle Amministrazioni sintomo sia del pressoché inesistente scambio di informazioni tra le stesse sia di una mancata visione d'insieme tra uffici della stessa amministrazione.

Il tutto concorre a una dilatazione temporale delle istruttorie veramente penalizzante per la vita dell'impresa, oltre che impressionante se letta in relazione alle tempistiche previste per legge:

Procedura	Tempo massimo rilevato	Tempo massimo ex lege
AIA (rinnovo)	5 anni (1.825 giorni)	150 giorni
AUA	20 mesi (600 giorni)	90 - 120 giorni
Piano Attuativo	3 anni (1095 giorni)	180 giorni
CPI - Cat. C	2 anni (730 giorni)	135 giorni
CIGS	6 mesi (180 giorni)	90 giorni

Occorre però segnalare come molti interventi normativi in materia di semplificazione che hanno visto la luce tra la fine del 2015 e il 2016 non sono in alcuni casi ancora entrati in vigore ovvero non sono ancora riusciti a incidere in maniera significativa.

La riforma della Pubblica Amministrazione (Legge Madia) nonché i decreti attuativi intervenuti: riforma della Conferenza di Servizi, Riforma della Segnalazione Certificata di Inizio Attività - SCIA, le nuove misure in materia di autotutela, costituiscono un importante fattore, se ben coordinato nella sua delicata fase di applicazione, di modernità e di discontinuità nei rapporti con la Pubblica Amministrazione tale da poter incidere in maniera netta sui tempi e i costi sopportati dalle imprese.

Soprattutto la riforma della Conferenza di Servizi sembra centrale per tutti quei procedimenti che afferiscono a tematiche ambientali ed edilizie ridefinendo le tipologie di conferenza, semplificando le modalità di lavoro, riducendo e scandendo in maniera chiara i termini delle varie fasi, rafforzando e semplificando i meccanismi decisionali, introducendo il rappresentante unico della PA, limitando i poteri di revoca.

Rimangono pertanto valide e coerenti con quanto descritto, le proposte che Assolombarda Confindustria Milano, Monza e Brianza aveva già individuato in maniera trasversale a tutti i settori della regolamentazione e che costituiscono la base per sviluppare soluzioni di semplificazione maggiormente mirate.



## 6. Appendice: metodologia

Per misurare l'impatto della burocrazia sulle imprese lombarde è stata utilizzata la stessa metodologia messa a punto nell'ambito del Rapporto 2016, opportunamente validata e consolidata.

Per ciascuna delle procedure considerate, sono stati individuati i tempi di espletamento, con riferimento ai diversi settori d'impresa ed alle classi dimensionali coperti dall'indagine. In particolare, mediante i dati rilevati lo scorso anno o derivanti dalla nuova rilevazione presso le imprese (a seconda della procedura considerata), sono stati quantificati in modo distinto:

- 1) Le **ore/uomo medie** necessarie per coprire ciascuna procedura dall'avvio alla conclusione (nonché le relative singole fasi e sotto fasi);
- 2) I **tempi minimi e massimi di attesa** degli eventuali permessi/autorizzazioni.

L'analisi del fattore tempo permette di evidenziare lo scostamento della durata effettiva del procedimento dai termini applicabili per legge (quando esistenti). Essa rappresenta, inoltre, lo step preliminare per valutare l'incidenza dei costi della burocrazia sul fatturato delle imprese.

I costi complessivi (minimi e massimi) generati da ogni singola procedura amministrativa per ciascun settore d'attività e classe dimensionale d'impresa, sono stati calcolati come somma dei seguenti elementi:

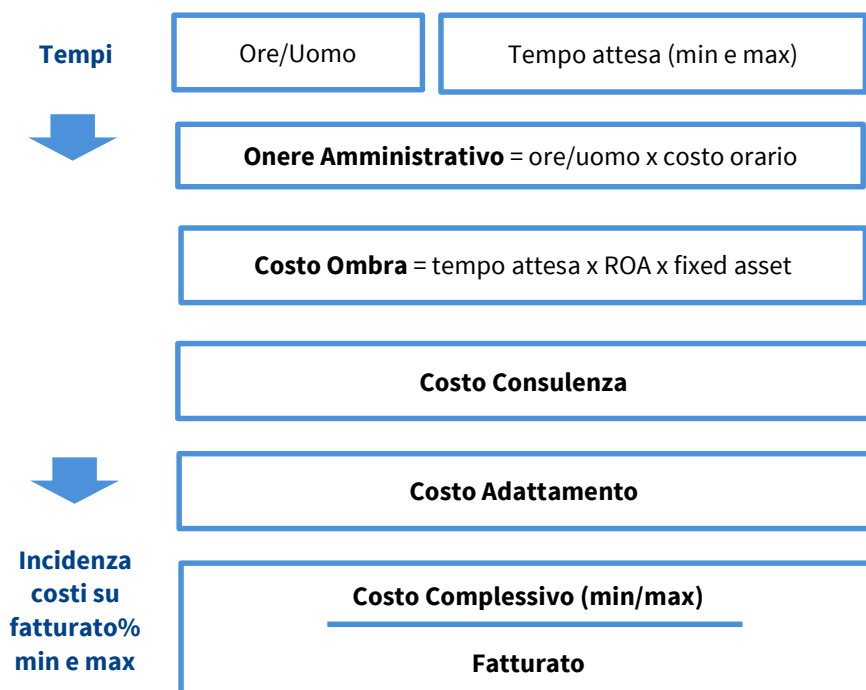
- 1) **Oneri amministrativi**, intesi come il prodotto delle ore/uomo medie necessarie per coprire la procedura amministrativa ed il costo medio orario per addetto.
- 2) **Costo ombra**, inteso come il mancato guadagno derivante dall'impossibilità di avviare l'impianto di produzione (e quindi di rendere produttivo l'investimento) per effetto dall'attesa del rilascio dell'eventuale autorizzazione/permesso. Il costo ombra viene calcolato come prodotto di tre fattori: l'indice di redditività degli investimenti fissi (return on asset o ROA); la variazione (se positiva) delle immobilizzazioni materiali tra il 2015 ed il 2016 ( $\Delta$  fixed asset) ed il tempo di attesa dell'autorizzazione/permesso<sup>7</sup>. Poiché quest'ultimo è stato rilevato come tempo minimo e tempo massimo di attesa per le procedure che prevedono il rilascio di un'autorizzazione/permesso, ne deriva che anche i costi complessivi generati da tali procedure e la loro incidenza sul fatturato delle imprese sono calcolati come un valore minimo ed uno massimo.
- 3) **Costi medi di consulenza**. Tali costi insorgono qualora le imprese scelgano di delegare lo svolgimento dell'intera procedura o di quale sua fase o sotto fase a consulenti esterni.
- 4) **Costi medi di adattamento**, connessi all'obbligo di conformare la propria condotta, la propria attività ed il proprio processo produttivo a quanto stabilito dalle norme.

---

<sup>7</sup> Nel caso della CIG Straordinaria il costo ombra è stato calcolato facendo delle assunzioni per quanto riguarda il numero di dipendenti interessati dalla procedura ed il trattamento economico mensile loro riservato. Il numero di dipendenti interessati dalla procedura è stato moltiplicato per il trattamento economico mensile e per i mesi di attesa.

I costi complessivi minimi e massimi di tutte le procedure amministrative considerate, calcolati in funzione del settore d'attività e della classe dimensionale d'impresa sono stati rapportati al fatturato medio della tipologia d'impresa considerata per determinarne l'incidenza (minima e massima).

Le ore/uomo medie, il tempo minimo e massimo di attesa, i costi di consulenza ed i costi di adattamento derivano dall'indagine condotta presso le imprese (nuova rilevazione o rilevazione dello scorso anno, a seconda della procedura considerata). Il costo medio orario per addetto, l'indice di redditività degli investimenti fissi, la variazione delle immobilizzazioni materiali tra il 2015 ed il 2016, nonché i dati di bilancio sono tratti dall'Indagine Benchmark 2016 di Assolombarda Confindustria Milano Monza e Brianza, curata dal Centro Studi.<sup>8</sup> L'Indagine Benchmark 2016 ha coinvolto un numero di imprese lombarde (compreso tra 2 ed 84), variabile in funzione del settore d'attività e della classe dimensionale.



<sup>8</sup> Indagine sulle imprese manifatturiere con più di 10 addetti, focalizzata sulle regioni del Baden-Württemberg, Bayern, Rhône-Alpes, Cataluña, Lombardia ed Emilia-Romagna.



#### Elenco rapporti pubblicati:

- "Osservatorio Assolombarda - Agenzie Per il Lavoro IV trim 2015" N° 01/2016
- "Quanto costa la burocrazia? Osservatorio sulla Semplificazione 2015" N° 02/2016
- "Osservatorio Territoriale Infrastrutture - Rapporto OTI Nordovest" N° 03/2016
- "4° Rapporto sulla fiscalità locale nei territori di Milano, Lodi e Monza e Brianza" N° 04/2016
- "Il lavoro a Milano 2015 - X Edizione" N° 05/2016
- "Osservatorio Assolombarda - Agenzie Per il Lavoro I trim 2016" N° 06/2016
- "L'internazionalizzazione degli atenei di Milano e della Lombardia" N° 07/2016
- "Osservatorio Assolombarda - Agenzie Per il Lavoro II trim 2016" N° 08/2016
- "Osservatorio Assolombarda - Agenzie Per il Lavoro III trim 2016" N° 09/2016
- "Credito e rischio delle imprese" N° 10/2016
- "Osservatorio Assolombarda - Agenzie Per il Lavoro IV trim 2016" N° 01/2017
- "Credito e rischio delle imprese - Osservatorio III trimestre 2016" N° 02/2017
- "5° Rapporto sulla fiscalità locale nei territori di Milano, Lodi e Monza e Brianza" N° 03/2017
- "Osservatorio Territoriale Infrastrutture - Rapporto OTI Nordovest" N° 04/2017
- "Osservatorio Assolombarda - Agenzie Per il Lavoro I trim 2017" N° 05/2017
- "Il lavoro a Milano - Edizione 2017" N° 06/2017
- "Il Progetto Life Sciences" N° 07/2017
- "Credito e rischio delle imprese - Osservatorio IV trimestre 2016" N° 08/2017

[www.assolombarda.it](http://www.assolombarda.it)  
[www.assolombardanews.it](http://www.assolombardanews.it)

