

## **Gli adempimenti amministrativi nel commercio e nella ristorazione: una stima del loro impatto economico**

*di Giorgio Casoni<sup>\*</sup>, Paolo Polidori<sup>†</sup>, Mariano Bella<sup>‡</sup> e Desirée Teobaldelli<sup>§</sup>*

### **Sommario**

I costi della burocrazia sono oramai da tempo oggetto di discussione e sono spesso chiamati in causa come i principali responsabili della difficoltà che affronta l'Italia nel fare impresa.

In questo lavoro è stata fatta una stima per l'Italia di un determinato set di costi amministrativi sopportati dalle piccole imprese dei settori del commercio e della ristorazione. Per ridurre i margini di incertezza è stata effettuata l'analisi di sensitività dei risultati attraverso il Metodo di Montecarlo (per i soli settori del commercio e della ristorazione con classe di addetti 1-9).

Da questa prima valutazione si è poi stimato il costo per tutti i settori economici in Italia (per la sola classe di addetti 1-19).

*Parole chiave:* Burocrazia, Costi amministrativi, Piccole imprese, Metodo di Montecarlo.

## **Administrative burden in trade and catering industries: an estimate of its economic impact**

### **Abstract**

The costs of bureaucracy have been discussed for a long time. They are often cited as the main cause behind the difficulties Italy faces in doing business.

In this work an estimate of a set of administrative costs borne by small businesses in trade and catering sectors was made for Italy. In order to reduce the margins of uncertainty, a sensitivity analysis of the results was carried out using the Montecarlo Method (for a sector subset in the class of 1-9 employees).

From this initial assessment, the cost for all economic sectors in Italy was then estimated (for the 1-19 employee class only).

*Keywords:* Bureaucracy, Administrative Costs, Small Business, Monte Carlo Method

---

<sup>\*</sup> Università di Bologna

<sup>†</sup> Università di Urbino Carlo Bo

<sup>‡</sup> Ufficio Studi Confcommercio

<sup>§</sup> Università di Urbino Carlo Bo

## 1. Introduzione

I costi della burocrazia sono oramai da tempo oggetto di discussione e sono spesso chiamati in causa come i principali responsabili della difficoltà che affronta l'Italia nel fare impresa.

La letteratura economica ha analizzato ampiamente gli effetti della regolamentazione dell'attività economica da parte dello Stato su occupazione, investimento, produttività, crescita e sviluppo. Sebbene non vi sia consenso unanime su quale tipologia di regolazione sia associata a risultati positivi si può sostenere che sistemi di regolamentazione efficaci sono essenziali per prevenire i fallimenti di mercato, tutelare gli interessi collettivi e realizzare rilevanti obiettivi di politica economica e sociale (Pigou, 2002; Acemoglu e Verdier, 2000). Al tempo stesso, l'intervento dello Stato comporta costi economici e sociali che possono minare il livello di investimento, la produttività, la crescita e l'imprenditorialità nel complesso. In particolare, la letteratura che ha guardato alla qualità delle istituzioni pubbliche che regolano l'attività economica, ha posto l'accento sulla corruzione dell'apparato burocratico come fattore principalmente determinante degli effetti negativi legati alla regolamentazione: non sarebbe negativa la regolamentazione di per sé, quanto l'applicazione discrezionale ed inefficiente della stessa (Teoria della Public Choice) (Shleifer e Vishny, 1998; Shleifer e Vishny, 1993; Mauro, 1995; Niskanen, 1977).

La burocrazia è spesso percepita esclusivamente come un costo, anche se ciò non è vero in assoluto, e più volte si è tentato di stimarne l'ammontare per i cittadini e le imprese proponendo soluzioni diverse (Ufficio Studi Confcommercio, 2017; Assolombarda, 2016; AIB-OpTer, 2019; OCSE, 2006; ISTAT, 2015)<sup>5</sup>. L'esercizio non è facile perché si tratta di individuare con attenzione il perimetro dei costi che si intende calcolare cercando di associare un valore monetario ad oneri burocratici diretti ed indiretti, evitando di dare per scontate semplici percezioni di cittadini ed operatori, nel tentativo di individuare quegli adempimenti che possono essere definiti come inutili aggravii all'attività individuale e/o d'impresa.

---

<sup>5</sup> Sul punto si veda anche Presidenza del Consiglio dei Ministri: <http://www.funzionepubblica.gov.it/semplificazione/la-misurazione-degli-oneri>; Governo Italiano, Agenda per la semplificazione 2015-2017, Rapporto di monitoraggio agosto 2015, [www.italiasemplice.gov.it/versione-testuale-news/agenda-impresa/](http://www.italiasemplice.gov.it/versione-testuale-news/agenda-impresa/); ANCI Lombardia, *La semplificazione amministrativa*, AnciLab, 2018.

In questo lavoro è stata fatta una stima per l'Italia di un determinato set di costi amministrativi sopportati dalle piccole imprese dei settori del commercio e della ristorazione. Gli adempimenti analizzati sono tratti dalla documentazione del Dipartimento della Funzione Pubblica sulle 100 procedure amministrative più onerose per cittadini ed imprese (Dipartimento della Funzione Pubblica (DPF), 2014). Le voci sono state integrate con le più recenti novità in materia di adempimenti amministrativi. Per assegnare un valore monetario alle procedure così identificate è stato utilizzato lo strumento dei *focus group* formati da funzionari di Confcommercio. I soggetti economici oggetto dell'analisi sono state le piccole e medie imprese della ristorazione e del commercio non alimentare. Da questa prima valutazione si è poi stimato il costo per tutti i settori economici in Italia (per la sola classe di addetti 1-19). Per ridurre i margini di incertezza è stata effettuata l'analisi di sensitività dei risultati (per i soli settori del commercio e della ristorazione con classe di addetti 1-9) attraverso il Metodo di Montecarlo.

## **2. Red tape e white tape ovvero le diverse tipologie di costi della burocrazia**

Secondo l'antropologo Graeber (2015) mai come in questo periodo storico il genere umano si trova a passare tanto tempo ad occuparsi di «scartoffie d'ufficio» e di complicazioni burocratiche. Sembra quasi che la presenza della burocrazia sia diventata il carattere dominante delle relazioni fra cittadini e istituzioni.

I costi della burocrazia in letteratura vengono spesso denominati *red tape* dal nome dei nastri rossi utilizzati per legare i faldoni che raccoglievano le pratiche d'ufficio delle amministrazioni inglesi e americane. Con il tempo il termine ha assunto una serie di significati principalmente negativi legati alla cattiva amministrazione quali eccesso di regolazione, complicazioni, ritardi, leggi poco logiche e dagli effetti sproporzionati quando non addirittura vessatori, diseconomie amministrative (Ingrassia, 2015). Come riporta ISTAT (2015):

“La regolamentazione, produce dei costi impropri che si ripercuotono sull'intera collettività. Questi oneri sono sintetizzati in tre ampie tipologie di costo sociale e che riguardano la sfera economica, della pubblica amministrazione e di conformità. I costi economici si riferiscono esclusivamente agli effetti indiretti prodotti dalla

regolazione. Questi costi hanno una natura dinamica e moltiplicatrice e generano comportamenti caratteristici negli attori economici coinvolti in una data regolazione. Si presentano quando le norme, connesse ad una determinata regolazione, compromettono la produttività e la capacità di innovare delle imprese, per esempio ostacolando la gestione efficiente del management o inducendo distorsioni nell'allocazione efficiente delle risorse.”

Al termine *red tape* è stato contrapposto il termine *white tape* per indicare norme che fossero poste a garanzia delle istituzioni democratiche e del rispetto dei principi costituzionali; concepite a difesa dall'arbitrio dei burocrati e dalla corruzione; sorte per correggere il cattivo funzionamento del libero mercato o per produrre valore sociale; emanate per tutelare alcuni particolari portatori di interessi sociali. Nell'analisi dei costi della burocrazia, da un punto di vista teorico, è importante riuscire a distinguere fra gli oneri inevitabili e virtuosi da quelli che producono un impatto sociale negativo.

In maniera sintetica i *red tape* possono essere definiti come gli oneri collegati a norme e procedure che non producono alcun sostanziale contributo al raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione e che non generano un particolare valore per il soddisfacimento degli interessi ai quali essi sono preordinati.

I *red tape* possono essere interni od esterni. I primi detti anche *red tape* organizzativi si rivolgono a membri dell'organizzazione pubblica come dipendenti, sindacati, manager, amministratori mentre i secondi, o stakeholder *red tape*, sono destinati a portatori di interessi esterni come cittadini, imprese, fornitori, finanziatori. Infatti, poiché le norme possono anche essere destinate direttamente all'apparato burocratico, la dinamica degli oneri da esse indotti sugli stessi operatori della PA non è dissimile da quella che le norme possono generare sui soggetti ad essa esterni. I *red tape* possono anche essere individuati all'interno dei rapporti fra amministrazioni diverse.

In generale dovrebbe esistere una correlazione inversa fra i costi della burocrazia ed i costi di funzionamento delle organizzazioni private e pubbliche. Infatti i primi quando non sono eccessivi e nascono da norme ben congegnate dovrebbero essere funzionali alla riduzione del carico amministrativo per i soggetti interni alla Pubblica Amministrazione e per gli operatori economici. In questa prospettiva siamo in presenza dei già citati *white tape* ovvero di forme di regolamentazione che producono un costo iniziale a che nel medio e lungo periodo hanno un impatto virtuoso sull'attività economica e amministrativa. Ma la correlazione fra costi dell'apparato e quelli del sistema economico istituzionale esterno può spesso portare ad effetti perversi. Infatti i lavoratori della PA aumentando il proprio

sforzo riducono i costi per gli stakeholder esterni. Questi ultimi tendono nel tempo a considerare come uno standard il livello di servizio che ricevono dall'apparato burocratico e ogni deviazione, in senso peggiorativo, viene percepita con disappunto. Inoltre una PA efficiente riduce il potere di controllo degli apparati burocratici e, in assenza di un adeguato set di incentivi, genera una generale insoddisfazione di burocrati e funzionari. In sostanza, la semplificazione amministrativa per i cittadini può determinare un sovraccarico di lavoro e un aumento di complicazioni per l'organizzazione interna suscitando nei dipendenti pubblici sentimenti di ostilità verso simili iniziative, scarsa credibilità nelle riforme e fuga dalle responsabilità amministrative.

Le cause dei *red tape* sono state ben identificate (Kauffman, 1977; Bozeman, 1993, 2000; Ingrassia, 2015). I *red tape* sono la conseguenza di norme nate male, cioè di norme che fin dalla loro origine sono state concepite al servizio di sé stesse, hanno imposto onerosi adempimenti al destinatario o hanno introdotto una disciplina di merito sbagliata. Sono norme nate male anche quelle in contrasto con regole esistenti. I *red tape* possono essere anche la conseguenza di norme finite male cioè di norme obsolete, applicate male dall'amministrazione oppure in contrasto con regole intervenute successivamente o, ancora, risultate onerose a posteriori a causa di eventi non prevedibili.

È possibile distinguere fra *Intra organizational vs. Ordinary red tape*. I primi sono norme rivolte a soggetti interni e che traggono origine dall'interno dell'organizzazione pubblica per lo più per regolarne l'operatività (per esempio, norme sindacali, criteri di *budgeting*, procedure interne di gestione degli utenti). I secondi traggono origine sempre dall'interno dell'organizzazione ma che sono destinati a portatori di interesse esterni per disciplinarne obblighi e comportamenti (procedure di accesso ai servizi, norme di *compliance* ad atti amministrativi, reclami, ecc.).

Vi sono poi gli *External control red tape* che traggono origine da poteri esterni ma che sono destinati ai membri interni dell'organizzazione pubblica per esigenze di controllo come, per esempio, le attività ispettive, le attività di audit interno, il rispetto dei vincoli di bilancio, il blocco del turnover del personale o il mantenimento di un certo grado di indebitamento.

Infine la letteratura individua i *Pass-through red tape* che sono norme create da poteri esterni per i portatori di interessi esterni all'organizzazione pubblica. Si tratta di norme che vengono imposte da amministrazioni collegate o sovraordinate per disciplinare i comportamenti di utenti o fornitori.

Ma che cosa influenza i costi della burocrazia? Le classificazioni presentate sono utili in quanto permettono di comprendere da quale fonte

traggono origine e chi colpiscono i *red tape* e, dunque, di individuare più chiaramente coloro che ne sono responsabili, da un lato, e coloro che sono legittimati, dall'altro, a pretenderne semplificazione ed economicità. L'utilità emerge in una prospettiva di *policy* ovvero di intervento nella direzione di ridurre una certa tipologia di *red tape* oppure di mettere in campo interventi che possano trasformare un *red tape* in un *white tape*.

Gli studi empirici e teorici si sono concentrati sulla potenziale capacità dei *red tape* di generare oneri giuridici, economici e organizzativi su coloro ai quali erano destinati ed in particolare sulle variabili in grado di determinarli. Sono state così individuate variabili di ordine psicologico, organizzativo, politico-strategico e ambientale (Giauque *et al.*, 2012; Walker e Brewer, 2008; Djankov *et al.* 2002).

Per quanto riguarda le *variabili psicologiche* sono state trovate correlazioni negative tra alienazione, soddisfazione, demotivazione, intenzione di abbandonare l'impiego e produttività/qualità del lavoro dei dipendenti pubblici. Un atteggiamento positivo verso il lavoro sembra essere una precondizione affinché i manager pubblici elaborino strategie efficaci per affrontare le complicazioni burocratiche riguardanti le procedure di gestione del personale.

Con riferimento alle *variabili organizzative* sono stati individuati aspetti che riguardano la gestione aziendale e le risorse umane. Sistemi di pianificazione razionale sembrano generare più *red tape* di sistemi di programmazione incrementale a motivo delle complesse procedure di elaborazione delle informazioni che un eccessivo razionalismo comporta. La responsabilizzazione del personale e la delega delle decisioni sono strumenti sui quali fare affidamento per ridurre la produzione di *red tape*.

Riguardo alle *variabili politico-strategiche* si ha che politiche amministrative particolarmente innovative e proattive, una cultura organizzativa orientata ai risultati e un elevato supporto politico esterno tendono a moderare l'influenza dei nastri rossi con positive ricadute sulla performance di sistema. Mentre le esigenze di controllo esterno e una vasta platea di portatori di interesse tendono ad aumentare i *red tape* a garanzia della necessità di rispettare complesse procedure e obblighi di trasparenza amministrativa.

Infine per quanto riguarda le *variabili ambientali* correlazioni significative sono state trovate tra ritardi burocratici (una forma di misura dei *red tape*) e corruzione come anche tra lunghezza dei procedimenti amministrativi e tangenti. Nell'attività di ricerca l'eccessiva regolamentazione dei fondi pubblici genera costi improduttivi e distrae risorse dall'attività scientifica per destinarle alla gestione amministrativa dei progetti con negative ricadute sui risultati e sulla qualità della ricerca.

In definitiva ciò che sembra emergere dalla letteratura è che i *red tape* sono un fenomeno ambiguo, complesso e contingente in quanto:

- può colpire tanto i portatori di interesse interni quanto quelli esterni all'organizzazione pubblica e avere origini e motivazioni diverse;
- non è presente allo stesso modo in tutti i settori pubblici;
- dipende da come viene percepito dai destinatari in base agli atteggiamenti, agli interessi e ai valori da essi perseguiti;
- è correlato con fattori organizzativi come il modello di programmazione, il grado di decentramento decisionale, l'organizzazione interna del lavoro, la professionalità del personale;
- è influenzato da alcune variabili politico-strategiche e ambientali come le strategie perseguite, le attività di controllo esterno, il grado di concorrenza del settore pubblico, il livello di corruzione, il sostegno politico;
- genera oneri riflessi e costi economici per coloro che ne sono interessati.

Data la complessità delle diverse dinamiche che determinano e influenzano la nascita e lo sviluppo dei *red tape* che spesso ricadono sotto il generico termine di “costi della burocrazia” è necessario, nel momento in cui si accinge ad effettuare una stima economica dei costi degli adempimenti amministrativi, effettuare una scelta che consenta di circoscrivere il perimetro di ciò che si sta studiando. Il focus di questo studio non sarà quello di identificare quali sono i possibili interventi di *policy* che possono ridurre i *red tape* quanto piuttosto di tentare di quantificare/stimare il peso economico di un particolare insieme di «costi della burocrazia» per alcune tipologie di imprese del commercio e della ristorazione. A tal fine è utile comprendere bene la differenza fra costi reali e costi e percepiti della burocrazia.

Come accade per la corruzione (o per altri fenomeni sociali come l'immigrazione) la percezione dei cittadini può essere distorta rispetto al dato reale. Dunque può accadere che, ad esempio nel caso di sondaggi, fenomeni di sovrastima o sottostima siano determinati da *bias* cognitivi dei soggetti siano essi cittadini utenti/consumatori o imprenditori. Ciò vale in particolare, ad esempio, per i costi in termini di tempo (ore uomo) dedicato all'espletamento delle pratiche burocratiche.

Con particolare riferimento all'impatto della burocrazia la principale difficoltà che hanno i soggetti è spesso quella di non riuscire a distinguere fra *white tape* e *red tape* ovvero di non comprendere quali oneri burocratici sono funzionali al miglioramento del sistema economico produttivo e quali sono invece extra-oneri derivanti da un apparato di regole inefficiente ed inefficace. Ciò anche a seguito dell'incapacità della PA di riuscire a comunicare adeguatamente la ragione delle procedure imposte a cittadini ed

imprese. Extra-costi sono anche spesso associati a riforme applicate con tempistiche inappropriate (si pensi alla fatturazione elettronica o all'abolizione dell'utilizzo di plastiche monouso).

Un impatto negativo può anche essere correlato all'introduzione di procedure amministrative informatizzate che, soprattutto in presenza di piccole attività economico-produttive di prima generazione, possono risultare particolarmente onerose in termini di tempi di adeguamento e/o possono indurre la necessità di ricorrere a consulenze esterne per colmare il gap interno di abilità funzionali.

Per queste ragioni in questo studio si è scelto di stimare alcune voci di costi ben specifiche e che sono già state già oggetto di riflessione in un articolato studio del Dipartimento della Funzione Pubblica (2014). Queste sono i costi amministrativi, i costi uomo, i costi di consulenza, i costi di adeguamento e i costi ombra la cui descrizione verrà ripresa nel paragrafo 5.2. Per ottenere la stima del costo degli adempimenti burocratici a carico delle imprese sono stati utilizzati *focus group* che hanno coinvolto personale qualificato ed esperti che lavorano presso una associazione di categoria che fornisce servizi alle imprese nel settore del commercio e della ristorazione al dettaglio. Questa procedura dovrebbe ridurre il rischio di incorrere in errori di carattere percettivo. La procedura di stima utilizzata è brevemente descritta nella nota metodologica seguente.

### **3. Il metodo utilizzato per la stima dei costi della burocrazia: modello e risultati**

Nel processo di stima dei costi della burocrazia effettuato in questo lavoro il primo passaggio è stato quello di decidere come individuare l'ordine di grandezza associato alle varie voci di costo rilevanti nella definizione della più generale voce «costo della burocrazia». Ciò anche a seguito di quanto evidenziato nella prima parte del lavoro in merito alle diverse possibili definizioni di *red tape*.

Le due principali opzioni per raccogliere le informazioni necessarie alla stima sono quelle di ricorrere ad una indagine campionaria o di procedere attraverso l'utilizzo di *focus group*. La prima tecnica consente di ottenere informazioni sulla popolazione evitando un'analisi completa di tutti gli elementi della stessa. A tale vantaggio corrispondono costi di indagine piuttosto elevati correlati alla necessità di effettuare un numero cospicuo di interviste dirette per poter selezionare un campione sufficientemente rappresentativo della popolazione oggetto dell'indagine. In alternativa è possibile ricorrere alla raccolta delle informazioni attraverso *focus group*. Si



tratta di una tecnica non standardizzata di rilevazione dell'informazione basata su una discussione che è solo apparentemente informale tra un gruppo di persone, di dimensioni non troppo estese, alla presenza di uno o più moderatori, focalizzata su un argomento che si vuole indagare in profondità. I *focus group* hanno il vantaggio di essere più economici e affinché possano restituire informazioni robuste devono essere effettuati con soggetti qualificati e condotti da un moderatore esperto. Un ulteriore vantaggio dei *focus* dovrebbe essere, come accennato in precedenza, quello di ridurre eventuali *bias* di percezione (Acocella, 2015; Corrao, 2005; Colella, 2011).

Nel presente studio si è scelto di utilizzare i *focus group* sia perché si è potuto utilizzare operatori del settore esperti (funzionari di Confcommercio) sia perché si è pensato di ridurre alcune componenti di semplificazione che potevano essere associate all'uso di *focus* utilizzando tecniche statistiche di stima particolarmente efficaci per una corretta analisi di sensitività della stima stessa (Metodo di Montecarlo)<sup>6</sup>.

Nel lavoro sono anche state fatte delle scelte ben precise in merito agli adempimenti che si intendeva prendere in analisi ed alle relative voci di costo ad essi connessi.

Il template di raccolta dati è stato redatto partendo dalla documentazione del Dipartimento della Funzione Pubblica sulle 100 procedure amministrative più onerose per cittadini ed imprese integrando le voci di costo presenti con le più recenti novità in materia di adempimenti amministrativi (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2014).

Le informazioni quali/quantitative sulle procedure amministrative più onerose e sui costi (minimi e massimi) sostenuti dalle unità produttive sono state raccolte, come si è detto, attraverso *focus group* effettuati con esperti di Confcommercio che operano nelle tre città oggetto dell'indagine: Milano, Bologna e Bari. I *focus group* sono stati condotti a più riprese con un percorso di affinamento delle informazioni raccolte che ha visto coinvolti gli esperti interpellati ed i ricercatori. I dati incerti sono stati verificati con gli esperti che avevano partecipato all'indagine.

I *focus* sono stati utilizzati sia per la stima dei costi per le imprese tipo indicate nel rapporto (ristorazione e commercio con classe dimensionale 1-9 addetti) sia per la stima dei moltiplicatori attraverso i quali poter ottenere dati nazionali per le tipologie di imprese con classi dimensionali diverse da quelle oggetto della stima (ottenuta utilizzando il metodo di Montecarlo). Anche i valori dei moltiplicatori sono stati verificati a più riprese attraverso un feedback fra esperti e ricercatori eliminando valori classificabili come *outliers*.

---

<sup>6</sup> Le stime sono state fatte utilizzando il pacchetto software @Risk della Palisade.

Il percorso *step by step* del processo di raccolta dati può essere così sintetizzato:

1. Scelta tipologia indagine: *focus group* con responsabili degli uffici.
2. Costruzione del template di raccolta dati partendo dalla documentazione del Dipartimento della Funzione Pubblica sulle 100 procedure amministrative più onerose per cittadini ed imprese.
3. Integrazione delle voci di costo con le più recenti novità in materia di adempimenti amministrativi.
4. Validazione ed aggiornamento del template in rapporto al prototipo di imprese rappresentative oggetto dell'indagine.
5. Somministrazione del template di raccolta dati ad interlocutori esperti.
6. Verifica dei dati e secondo passaggio di validazione-integrazione dati con gli esperti.
7. Costruzione del Data Base di lavoro per la stima.
8. Controllo e pulizia dei dati e corrispondenti scelte metodologiche di stima.
9. Stima del modello.

Sintetizzando: la scelta del focus group rispetto all'indagine quantitativa estesa si spiega con la volontà di conoscere in dettaglio i veri costi sostenuti da un ristretto numero di aziende su molte questioni specifiche collegate al carico burocratico. L'alternativa dell'indagine quantitativa – CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing) , CAWI (Computer Assisted Web Interviewing) o un mix di questi due metodi secondo le consuetudini ormai vigenti - sarebbe stata coerente con la scelta di conoscere solo vagamente il fenomeno, identificandolo, per ragioni di opportunità, con espressioni del tipo “carico burocratico” oppure “oneri burocratici” al fine di formulare una domanda durante le interviste al campione rappresentativo di una qualche popolazione di riferimento. Ma dovrebbe essere chiaro che si ritiene non esista un “carico burocratico” in generale quanto piuttosto una pletera di adempimenti ai quali va correttamente associato uno specifico costo: il “carico burocratico” si deve desumere per somma ponderata degli oneri relativi ai suddetti adempimenti. In aggiunta, si presume che la varianza della media riferita a singoli costi di specifiche operazioni burocratiche sia relativamente esigua, soprattutto se la popolazione di riferimento è costituita da imprese di limitate dimensioni come nel caso che è stato esaminato, mentre la varianza riferita alla quantificazione di un supposto “carico burocratico” aggregato assumerebbe dimensioni cospicue in dipendenza non da eventi reali, ma dall'auto-percezione di esperienze pregresse, costi di riferimento specifici ma non esaustivi, stati d'animo dell'imprenditore nel momento dell'intervista. Il focus group come intervista

guidata in profondità permette all'intervistato una ricostruzione piuttosto fedele della relazione tra attività produttiva e costi burocratici effettivamente sostenuti. Infine, la pretesa di effettuare un riporto all'universo a partire dai dati dei focus group (cfr. paragrafo sulle stime a livello nazionale) appare ben sostenuta dalla trasparenza dei conteggi effettuati. Eventuali criticità o errori commessi nei passaggi che conducono dalle valutazioni quantitative rinvenienti dai focus group fino alla stima delle medie riferite a popolazioni più ampie sono facilmente individuabili proprio perché la procedura non è viziata da difetti nella modalità di costruzione o somministrazione del questionario o da deficit collegati a equivoci nell'interpretazione delle domande da parte dei rispondenti.

Il modello di simulazione Monte Carlo utilizzato per effettuare la stima dei costi della burocrazia ha seguito le seguenti fasi.

Sono state assegnate alle variabili input del modello di valutazione (tipologie di costi adempimenti amministrativi) opportune funzioni di distribuzione di probabilità (nel nostro modello: distribuzione triangolare o uniforme): la distribuzione di probabilità mostra sia i possibili intervalli di valore delle variabili input sia le relative probabilità di accadimento.

È stata definita la variabile di output relativa al costo totale individuata come somma dei costi dei singoli adempimenti. Tale variabile output, in quanto collegata a voci di costo che oscillano all'interno di un intervallo di valori finirà per essere a sua volta rappresentata con una funzione di distribuzione di probabilità.

Utilizzando il Metodo di Montecarlo si ricorre a funzioni che generano numeri casuali per arrivare a determinare un certo numero di possibili risultati per il costo totale per le due tipologie di imprese, nei due diversi stadi di sviluppo. Ciò nella pratica si ottiene nel seguente modo: l'estrazione del numero casuale provoca il manifestarsi dell'evento che ad esso è fatto corrispondere, il quale, a sua volta, essendo legato agli output, ne determinerà il valore. Questa operazione viene reiterata un numero prestabilito di volte (1000 volte nel caso del presente studio).

Il risultato così ottenuto consente di evidenziare la relativa frequenza delle variabili output, ossia la distribuzione di probabilità delle variabili obiettivo che nel nostro caso misura il costo economico degli adempimenti per il commercio e la ristorazione.

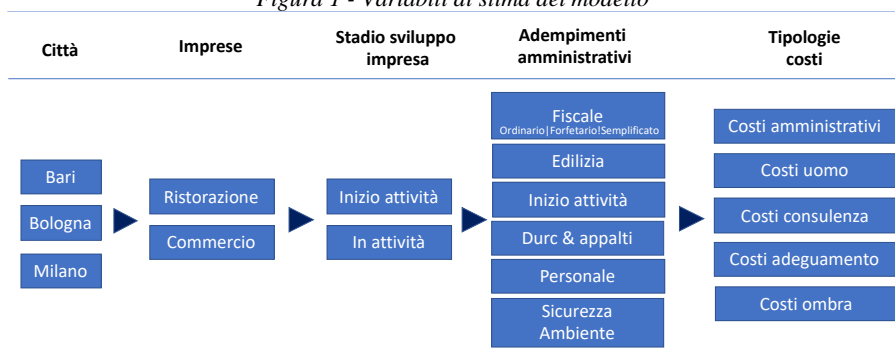
La metodologia di stima basata sul metodo di Monte Carlo, utilizzata nel presente lavoro, ha consentito di valutare l'incidenza di predeterminate componenti di costo amministrativo sul fatturato delle attività economiche oggetto dello studio. Presenta l'indubbio vantaggio di ottenere analisi accurate a costi ragionevoli. Le sue potenzialità sono tanto maggiori quanto più si è attenti nella definizione e scelta dei dati in ingresso.

### 3.1 Le variabili del modello di stima

Lo studio intende esplorare l'impatto della burocrazia sui settori del commercio al dettaglio (ATECO G47) e della ristorazione (ATECO I56). La stima dell'impatto della burocrazia parte dallo studio della Funzione Pubblica - Ufficio semplificazione amministrativa - che nel 2014, ha effettuato una consultazione telematica sulle "100 procedure più complicate da semplificare", in collaborazione con la Conferenza delle Regioni, l'ANCI e l'UPI. In questa consultazione sono state raccolte le indicazioni, le proposte e le priorità di intervento che nascono dall'esperienza diretta delle imprese e dei cittadini dal rapporto con la pubblica amministrazione. La consultazione telematica ha permesso di individuare i macro adempimenti amministrativi a più elevato impatto. I carichi burocratici più significativi, in ordine decrescente, risultano i seguenti.

- 1) Adempimenti fiscali.
- 2) Adempimenti e procedure in materia edilizia.
- 3) Autorizzazioni e inizio dell'attività d'impresa
- 4) DURC e altra documentazione per gli appalti.
- 5) Adempimenti per la sicurezza sul lavoro (scomposti in Personale e Sicurezza-Ambiente).

Figura 1 - Variabili di stima del modello



In questo lavoro le procedure individuate dallo studio della Funzione Pubblica sono state modificate (come si può vedere nella figura seguente) sia inserendo l'adempimento gestione del personale sia aggiungendo all'adempimento (5) le procedure ambientali sia aggiornando le voci di costo presenti all'interno di tutti i vari macro adempimenti (ad esempio inserendo le voci «costi relativi alla privacy» e «costi per la fatturazione elettronica»

originariamente non presenti nella classificazione delle procedure del documento DFP del 2014).

### 3.2 Componenti di costo per le imprese

La stima dei costi degli adempimenti amministrativi è stata ottenuta in collaborazione con i centri servizi alle imprese delle ASCOM-Confcommercio delle città di Bari, Bologna e Milano e per le informazioni relative agli adempimenti fiscali delle imprese ci si è avvalsi anche del supporto di SEAC SpA di Trento.

In fase di rilevazione, data l'estrema variabilità delle tipologie di impresa presenti nei codici ATECO oggetto dell'indagine, ci si è riferiti agli adempimenti relativi a due tipologie di imprese di riferimento: 1) commercio: **profumeria s.n.c.** con 1 titolare e 2 dipendenti; 2) ristorazione: **ristorante pizzeria s.a.s.** con 1 titolare, 1 pizzaiolo, 1 cuoco, 1 aiuto cuoco, 2 camerieri.

Per ciascuno dei 6 macro adempimenti (fiscale, edilizia, inizio attività, personale, DURC e appalti, sicurezza sul lavoro e ambiente) e in riferimento allo stadio di sviluppo dell'impresa (inizio attività e in attività), è stata validata la lista dei singoli adempimenti amministrativi.

Per la stima del costo annuale degli adempimenti amministrativi sono state analizzate le seguenti voci:

**Costi amministrativi:** costi diretti in termini di oneri fiscali; bolli; tariffe; permessi; ecc.

**Costi uomo:** costi del personale interno impiegato per l'attuazione dell'adempimento amministrativo.

**Costi di consulenza:** costi applicati dai Centri servizi oppure da vari professionisti (commercialista, consulente del lavoro, consulente ambientale, etc.)

**Costi di adeguamento:** oneri diretti necessari per adempiere alla prescrizione (assimilabili ai costi di apprendimento associati all'introduzione di nuovi adempimenti).

**Costi ombra:** oneri accessori non direttamente imputabili alle voci di costo predefinite (es. utilizzo di personale spot per finalizzare un adempimento).

Tutti i dati relativi ai costi degli adempimenti sono stati forniti (compilando «schede template» predisposte *ad hoc*) dai referenti d'area delle ASCOM di Bari, Bologna e Milano in base alla loro conoscenza e ai costi che i Centri servizi applicano alle imprese per l'espletamento dei vari adempimenti amministrativi.

Figura 2 - Voci di costo per adempimento amministrativo

Adempimenti e procedure in materia edilizia	
Rilascio del permesso di costruire	
Rilascio dell'autorizzazione paesaggistica	
SCIA Edilizia	
Rilascio del certificato di agibilità	
Attestato di Prestazione Energetica	
Rilascio dell'autorizzazione sismica	
Accatastamento	
Mutamento di destinazione d'uso	
Analisi sui materiali da costruzione	
DIA edilizia	
Nulla osta sanitario	
Comunicazione di fine lavori	
Autorizzazioni e inizio dell'attività d'impresa	
Comunicazione Unica per adempimenti C.C.I.A.A.	
Procedure per l'avvio di un'attività di impresa	
Funzionamento del SUAP	
SCIA per l'avvio di un'attività di impresa	
Autorizzazione per la realizzazione di impianti da fonti rinnovabili	
Certificato prevenzione incendi	
Dichiarazione sostitutiva Iscrizione C.C.I.A.A.	
SCIA per Agenzia d'affari	

Adempimenti fiscali	
Fatturazione manuale	
Certificazione dei corrispettivi	
Tenuta della contabilità	
Liquidaz. periodica IVA e versamento	
Dichiarazione IVA	
Assolvimento imposta di bollo	
Comunicaz. Operaz. IVA estero metro	
Altri adempimenti IVA	
Iscrizione al VIES	
Dichiarazioni imposte sui redditi	
Versamento imposte sui redditi	
ISA	
Dichiarazione e liquidazione IRAP	
Intrastat	
Contratti di locazione	
Assolvimento imposte sugli immobili	
Ritenute redditi di lavoro autonomo	
Dichiarazione dei sostituti d'imposta	
Responsabilità solidale negli appalti	

Amministrazione e gestione del personale	
Elaborazione fogli presenza	
Elaborazione buste paga	
Consulenza del lavoro	
Registrazione costo del personale	
Dichiarazioni annuali	
LUL	
F24	
Assunzioni	
Durc	
Denuncia infortuni costo pratica	

DURC e altra documentazione per gli appalti	
Modalità di rilascio del DURC	
Tempi di rilascio del DURC	
Documentazione antimafia	
Documentazione per la partecipazione alla gara	
Durata del DURC	
Attestazione SOA	
Documentazione per i subappalti	
Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA)	
AVCPass	
Rilascio del CIG	
"Visto" lavori pubblici	
DURC per autorizzazione al transito in ZTL	
DURC per le agevolazioni INPS	

Adempimenti per la sicurezza sul lavoro e ambiente	
Formazione e aggiornamento	
Tenuta e vidimazione del registro infortuni	
Documento valutazione rischi	
Sorveglianza sanitaria	
Adesione CONAI	
Documento HACCP*	
Privacy	
Verifica delle attrezzature di lavoro	
Abilitazione degli operatori all'utilizzo di specifiche attrezzature di lavoro	
Verifica dell'idoneità tecnico professionale dell'impresa esecutrice	
Denuncia infortuni	

### 3.3 Matrice di raccolta dati (esempio) e la definizione variabili input del modello

La raccolta delle variabili input del modello nelle 3 città ha permesso di ottenere una serie di costi associati ad ogni singolo adempimento rappresentati dai totali di colonna della matrice di raccolta dati.

Per ciascun costo relativo ad uno specifico adempimento è stato creato un intervallo di costo: valore minimo, valore più probabile e valore massimo. Il valore più probabile è stato ottenuto come media dei valori disponibili. All'intervallo di valori dei singoli adempimenti è poi stata associata una funzione di distribuzione di probabilità di due tipi (uniforme o triangolare).

Esiste una matrice relativa a ciascuna tipologia di attività analizzata (commercio/ristorazione; in attività/inizio attività), per ciascuno dei 6 adempimenti, per ciascuna delle 3 città.

Nel caso di adempimenti fiscali, la matrice di raccolta dati conteneva un'articolazione per regime fiscale: ordinario, forfetario e semplificato.

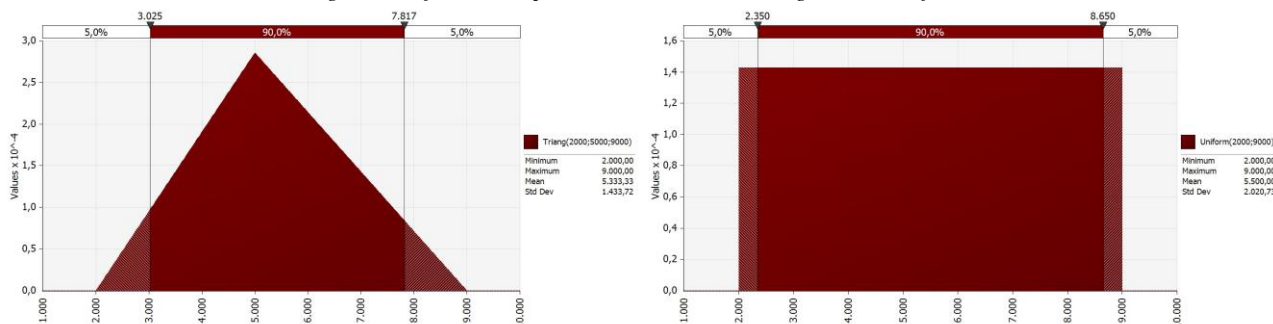
Di seguito un esempio di matrice per l'adempimento «Sicurezza sul lavoro e ambiente».

Figura 3 Esempio di matrice di raccolta dati

Adempimenti per la sicurezza sul lavoro e ambiente	Bari					Bologna					Milano				
	Costi amministrativi	Costo ore/ uomo	Costi consulenza	Costi adeguamento	Costi ombra	Costi amministrativi	Costo ore/ uomo	Costi consulenza	Costi adeguamento	Costi ombra	Costi amministrativi	Costo ore/ uomo	Costi consulenza	Costi adeguamento	Costi ombra
Formazione e aggiornamento															
Tenuta e vidimazione del registro infortuni															
Documento valutazione rischi															
Sorveglianza sanitaria															
Adesione CONAI															
Documento HACCP															
Privacy															
Verifica delle attrezzature di lavoro															
Abilitazione degli operatori all'utilizzo di specifiche attrezzature di lavoro															
Verifica dell'idoneità tecnico professionale dell'impresa esecutrice															
Denuncia infortuni															
Totale															

Nella figura seguente si riportano a titolo d'esempio una funzione di distribuzione triangolare (valore minimo €2000, come valore più probabile €5000 e come valore max €9000) ed una uniforme (valore min. €2000 e max €9000). Si tratta delle funzioni di distribuzione sovente utilizzate in letteratura in presenza di dati e conoscenza limitati (D.E. Lehman e H. Gronendall, 2020).

Figura 4 Le funzioni di probabilità utilizzate: triangolare ed uniforme



### 3.4 Il metodo di stima dei costi della burocrazia

Al fine di ottenere una descrizione più accurata dei costi della burocrazia per il commercio e ristorazione (in inizio attività e attualmente in attività), data l'incertezza associata alle variabili input del modello di valutazione, come già accennato si è optato per la tecnica di simulazione Monte Carlo.

Il cuore della costruzione del modello di simulazione Monte Carlo prevede i seguenti passi.

- Assegnazione alle variabili input del modello di valutazione (tipologie di costi adempimenti amministrativi) di opportune

funzioni di distribuzione di probabilità (nel nostro modello: distribuzione triangolare/uniforme).

- b) Assegnazione di una variabile output relativa al costo totale individuato come somma dei costi dei singoli adempimenti. Tale variabile output, in quanto collegata a voci di costo che oscillano all'interno di un intervallo di valori, sarà a sua volta rappresentabile con una funzione di distribuzione di probabilità.
- c) Ricorrendo a funzioni che generano numeri casuali, si arriva a determinare un certo numero di possibili risultati per il costo totale per le due tipologie di imprese, nei due diversi stadi di sviluppo. Ciò nella pratica si ottiene nel seguente modo: l'estrazione del numero casuale provoca il manifestarsi dell'evento che ad esso è fatto corrispondere, il quale, a sua volta, essendo legato agli output da relazioni matematiche, ne determinerà il valore. Questa operazione viene iterata un numero prestabilito di volte (1000 volte).
- d) Il risultato così ottenuto consentirà di evidenziare la relativa frequenza delle variabili output, ossia la distribuzione di probabilità delle variabili obiettivo che nel nostro caso misura il costo economico degli adempimenti per il commercio e la ristorazione.

### *3.5 Dati di sintesi delle stime costi totali adempimenti*

I risultati della stima sono sintetizzati nella figura seguente. Per le imprese in attività del settore del commercio il costo medio annuale legato agli adempimenti amministrativi è pari a circa 15 mila euro mentre è di circa 19,5 mila euro per le imprese della ristorazione. Le imprese che iniziano la loro attività presentano costi inferiori pari a circa 11 mila euro e 13 mila euro rispettivamente per i due settori. Il dato sembra apparentemente contro intuitivo ma ciò è probabilmente legato al fatto che alcune voci di costo sono state considerate come significative solamente a regime e non in fase d'inizio di attività quali ad esempio le consulenze di carattere fiscale (vista anche la classe dimensionale delle imprese studiate). È interessante notare il peso % che questi oneri hanno rispetto al fatturato totale delle imprese ottenuto sempre attraverso i *focus group*. I costi oscillano per le diverse città fra un 2,1 e un 9,5 per cento del fatturato per il commercio e 3,5 e 9,0 per cento per la ristorazione. La forchetta è legata ai diversi valori del fatturato medio. Il dato dipende molto dal valore del denominatore che può risentire di oscillazioni annuali soprattutto tenendo conto che si tratta del fatturato medio individuato per la città di riferimento. In particolare il dato per la città di Milano è influenzato dalla presenza di catene (di profumerie e di



ristorazione) che non è stato possibile scorporare nel calcolo del fatturato medio.

Figura 5 - Il costo degli adempimenti amministrativi nel settore del commercio: "in attività" e "inizio attività"

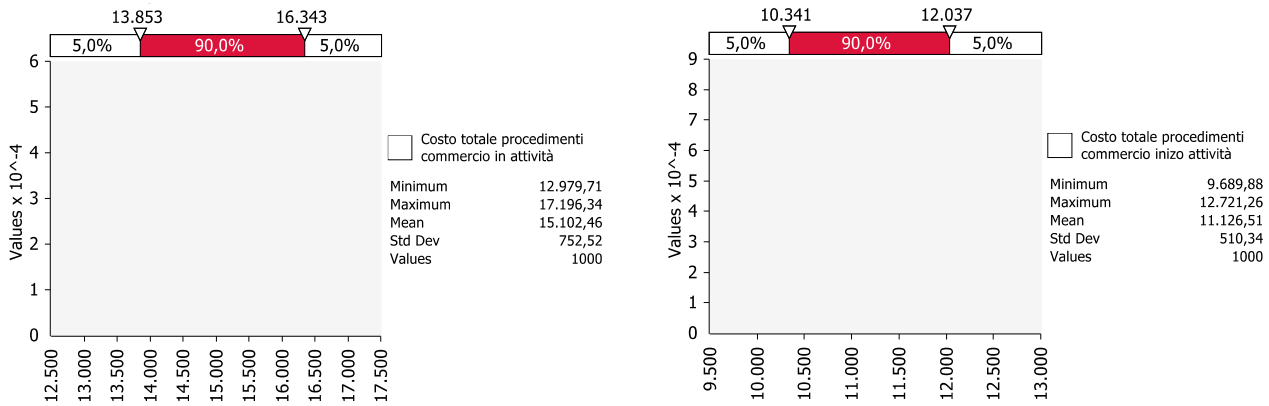


Figura 6 - Il costo degli adempimenti amministrativi nel settore della ristorazione: "in attività" e "inizio attività"

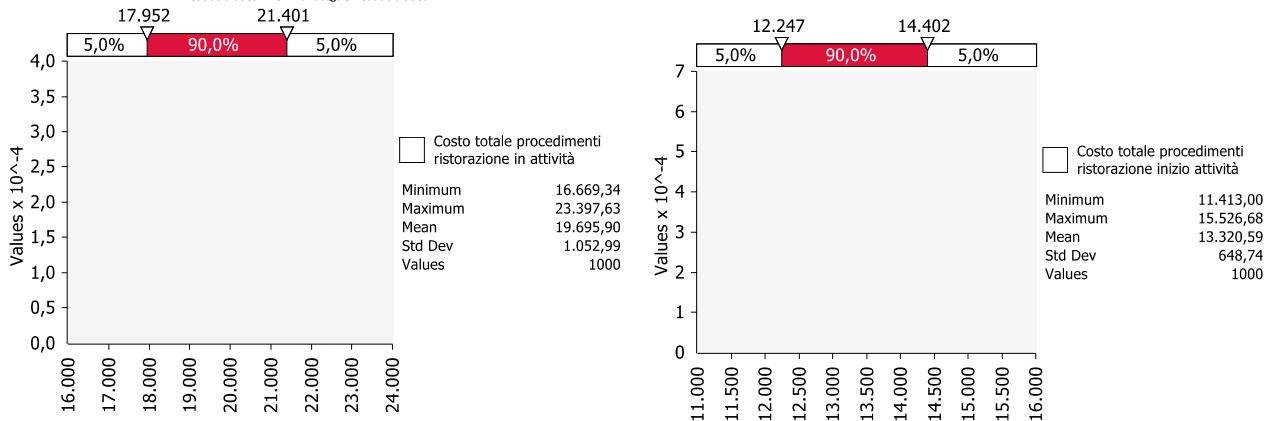


Figura 7 - Dati di sintesi stima dei costi totali degli adempimenti imprese "inizio attività" e "in attività"

Costo totale procedimenti	Distribuzione probabilità	Minimo (€)	Media (€)	Massimo (€)	5% (€)	95% (€)
Commercio in attività		12.980	15.102	17.196	13.853	16.343
Commercio inizio attività		9.690	11.127	12.721	10.341	12.037
Ristorazione in attività		16.669	19.696	23.398	17.952	21.401
Ristorazione inizio attività		11.413	13.321	15.527	12.247	14.402

### 3.6 Analisi di sensitività

L'analisi di sensitività effettuata (metodo di Montecarlo) ha restituito il grafico a tornado presentato di seguito. Questo tipo di rappresentazione consente di individuare le variabili di input del modello, ovvero gli adempimenti amministrativi, che esercitano un maggiore impatto sui costi totali. Nel caso delle aziende del commercio inizio attività l'impatto maggiore è costituito dai costi della consulenza richiesta per espletare le procedure in materia edilizia. Mentre per le imprese in attività sono significativi i costi relativi alle consulenze e autorizzazioni che sono stati sostenuti nelle fasi iniziali di vita dell'esercizio. Per la ristorazione inizio attività incidono maggiormente le consulenze per l'inquadramento e la gestione del personale mentre per le aziende in attività il peso maggiore sembra essere dato dai costi del personale delle aziende dedicato ad evadere le procedure in materia edilizia e dai costi delle consulenze per adempimenti autorizzativi.

Figura 8 - Analisi di sensitività settore del commercio

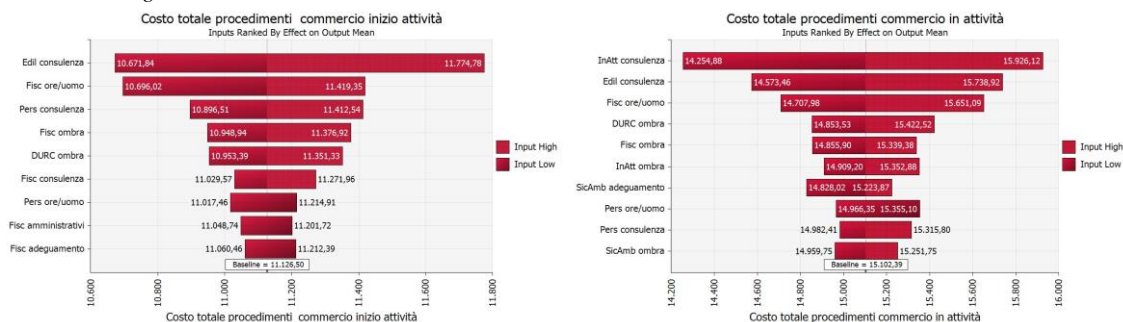
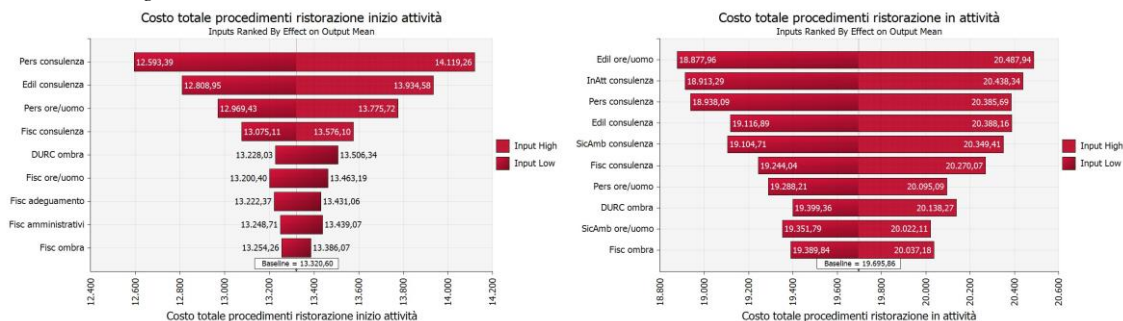


Figura 9 - Analisi di sensitività settore della ristorazione



#### 4. Una stima dell’impatto a livello nazionale

Le stime ottenute in precedenza rappresentano la base per il calcolo della stima del costo annuale degli adempimenti burocratici a livello nazionale (che nello specifico è stato fatto per la classe dimensionale 1-19 addetti relativamente a settori commerciali ulteriori rispetto alla quelli oggetto della prima parte del lavoro). La stima a livello nazionale<sup>7</sup> rappresenta un esercizio poter arrivare all’individuazione di valori dell’impatto economico degli adempimenti amministrativi oggetto dello studio per più settori economici e per una classe dimensionale ben definita (appunto 1-19 addetti) sfruttando l’analisi condotta nella prima parte del lavoro. La scelta di questa specifica classe dimensionale è dipesa dal fatto che solo per questa si dispone dalle informazioni necessarie, come si vedrà di seguito, utili al conseguimento dell’obiettivo.

In aggiunta alla ristorazione e al commercio al dettaglio non alimentare, in una prima fase, si è considerato anche il commercio alimentare (stimato attraverso il ricorso a moltiplicatori desunti dai *focus group*). La stima per le classi dimensionali superiori è stata fatta attraverso l’applicazione di moltiplicatori conservativi (i “pesi” cui si farà riferimento di seguito), che evitassero errori di sovrastima, ottenuti sempre attraverso i *focus*.

Per la stima a livello nazionale si è fatto dapprima riferimento alle seguenti due classi dimensionali: a) micro impresa (1-9 addetti), b) piccola impresa (10-49 addetti) per poi passare attraverso la stima del costo totale per le classi a) e b) al calcolo della quota di costo della burocrazia a livello nazionale per le imprese di classe dimensionale 1-19 addetti. I diversi

<sup>7</sup> Che si è deciso di effettuare in un secondo momento rispetto alle stime iniziali anche al fine di poter confrontare i valori ottenuti attraverso il percorso utilizzato in questo lavoro con i valori ottenuti in altri studi presenti in letteratura (come si vedrà nella parte finale del lavoro).

passaggi hanno utilizzato le informazioni in possesso dell'Ufficio Studi Confcommercio.

Tabella 1 - Unità locali Italia (2017)

Tipologie imprese	Classi addetti				Totale
	0-9	10-49	50-249	250 e più	
<b>Commercio al dettaglio (escluso quello di autoveicoli e di motocicli)</b>	652.663	22.781	1.983	108	677.535
- di prodotti alimentari	191.542	10.041	1.286	72	202.941
- di prodotti non alimentari	461.121	12.740	697	36	474.594
<b>Ristoranti e attività di ristorazione mobile</b>	148.483	14.723	313	8	163.527
<b>Totale</b>	<b>1.453.809</b>	<b>60.285</b>	<b>4.279</b>	<b>224</b>	<b>1.518.597</b>

Fonte: Elaborazioni Ufficio Studio Confcommercio su dati Istat 2017

Tabella 2 Moltiplicatori di stima per classi dimensionali

Tipologie imprese	Classi dimensionali			
	1-9		10-49	
	Inizio attività	In attività	Inizio attività	In attività
<b>Commercio al dettaglio (escluso quello di autoveicoli e di motocicli)</b>				
- di prodotti alimentari	1,1	1,15	1,10	1,40
- di prodotti non alimentari	1	1	1,15	1,25
<b>Ristoranti e attività di ristorazione mobile</b>	1	1	1,15	1,25

Fonte: Elaborazioni Ufficio Studio Confcommercio su dati Istat 2017

Tabella 3 Costi medi annuali degli adempimenti amministrativi per la tipologia micro-impresa (1-9 addetti)

Tipologie di impresa	Costo medio
<b>Commercio non alimentare</b>	
In attività	15.102 €
Inizio attività	11.127 €
<b>Commercio alimentare</b>	
In attività	17.367 €
Inizio attività	12.240 €
<b>Ristorazione</b>	
In attività	19.696 €
Inizio attività	13.321 €

Come appare evidente in Tabella 1, la maggior parte delle aziende considerate ricade nella dimensione micro, quelle i cui costi annuali della burocrazia sono stati ottenuti con stima diretta nella prima parte del lavoro

sopra descritta. Ciò ha ridotto la possibilità che si verificassero eventuali errori di calcolo dell'impatto a livello nazionale a seguito dell'uso di moltiplicatori non precisi per stimare i costi della burocrazia di imprese di classi dimensionali superiori.

Nella Tabella 3 vengono riportati i costi medi annuali per la classe dimensionale micro (1-9 addetti) nei settori commercio al dettaglio alimentare, non alimentare e ristorazione. Una parte di questi valori corrispondono a quelli ottenuti nella prima parte dello studio. Il solo dato relativo al commercio alimentare è stato ottenuto applicando un moltiplicatore alla stima del costo annuale medio ottenuto per il commercio al dettaglio non alimentare (ciò in quanto tale dato non era stato rilevato attraverso la stima diretta condotta con i focus group).

I valori dei moltiplicatori per le imprese «in attività» e «inizio attività» sono stati desunti tramite i *focus group*. Per le micro-imprese (1-9 addetti) del commercio al dettaglio alimentare «in attività» è stato applicato al costo annuale medio degli adempimenti il moltiplicatore 1,15, mentre per quelle in «inizio attività» il valore di 1,10. Per il passaggio alla classe dimensionale 10-49 addetti sono stati utilizzati i moltiplicatori riportati in Tabella 2.

Per riportare i valori a livello nazionale, non disponendo della quota di imprese «in attività» e «inizio attività» sul totale nazionale, si è deciso di procedere nel calcolo del costo annuale utilizzando la media ponderata tra il costo rispetto alla condizione di «inizio attività» (peso 0,25) e «in attività» (peso 0,75).

Le stime finali dei costi totali annuali degli adempimenti amministrativi per le imprese dei settori (commercio al dettaglio, ristorazione, manifattura, servizi e altri settori) con 1-19 addetti presentano un valore **minimo** di circa **€33 miliardi/anno**, **medio** di circa **€39 miliardi/anno** e **massimo** di circa **€45 miliardi/anno**.

Il riporto della stima del costo annuale per azienda al dato nazionale è stato ottenuto mediante una serie di calcoli che vengono riportati di seguito.

Dai dati di stima iniziale dei costi della burocrazia per imprese in attività ed inizio attività, si è proceduto al calcolo del costo annuale medio ponderato assumendo, come accennato, un coefficiente di ponderazione pari a 0,75 per le imprese in attività e di 0,25 per quelle ad inizio attività (in quanto non si disponeva del numero di imprese nei rispettivi regimi a livello nazionale). Applicando la numerosità totale delle imprese del commercio al dettaglio e della ristorazione in Tab. 4 e 5 si riportano le stime del costo annuale totale degli adempimenti amministrativi rispettivamente per le classi 1-9 e 10-49 addetti.

Tabella 4 – Costo annuale totale degli adempimenti amministrativi (classe 1-9 addetti)

Imprese 1-9 addetti	Costo annuale medio adempimento	Fattore di ponderazione	Costo annuale medio ponderato adempimento	Numerosità imprese	Costo annuale totale adempimento commercio al dettaglio
<b>Commercio non alimentare</b>					
in attività	15.102 €	0,75	14.108,25 €	461.121	9.586.611.304 €
inizio attività	11.127 €	0,25			
<b>Commercio alimentare</b>					
in attività	17.367 €	0,75	16.085,25 €	191.542	
inizio attività	12.240 €	0,25			
<b>Ristorazione</b>					
in attività	19.696 €	0,75	18.102,25 €	148.483	
inizio attività	13.321 €	0,25			

Tabella 5 - Costo annuale totale degli adempimenti amministrativi (classe 10-49 addetti)

Imprese 10-49 addetti	Costo annuale medio adempimento	Fattore di ponderazione	Costo annuale medio ponderato adempimento	Numerosità imprese	Costo totale annuale adempimento
<b>Commercio non alimentare</b>					
in attività	18.878 €	0,75	17.357 €	12.740	438.029.087 €
inizio attività	12.796 €	0,25			
<b>Commercio alimentare</b>					
in attività	24.314 €	0,75	21.601 €	10.041	
inizio attività	13.464 €	0,25			
<b>Ristorazione</b>					
in attività	24.620 €	0,75	22.295 €	14.723	
inizio attività	15.319 €	0,25			

Successivamente si è ripartito il totale dei costi per le imprese 10-49 addetti per i due macrosettori utilizzando la quota di fatturato settoriale (Tab. 6) per ottenere, per ciascuno dei due settori, il costo aggregato delle imprese con 10-19 addetti. Ciò in quanto per poter ottenere la stima a livello nazionale si è deciso di utilizzare lo studio Confcommercio 2017 (Tab. 7) nel quale sono contenute le stime delle quote percentuali d'incidenza dei costi della burocrazia per tutti i settori economici, ma per la sola classe di addetti 1-19. In sostanza per ottenere un valore dei costi della burocrazia a livello nazionale si è utilizzato il lavoro Confcommercio 2017 che fatto 100 il costo degli oneri dovuti all'eccesso di burocrazia lo aveva ripartito in quote percentuali fra i diversi settori indicati nella tabella 7. Nel presente lavoro si è pensato di procedere all'inverso: dal valore stimato in un settore (aggiornato al 2020) si è passati poi al valore nazionale.

Tabella 6 – Ripartizione del costo annuale totale degli adempimenti amministrativi per settore

Settori (dati 2017)	Addetti		
	1-9	10-19	20-49
<b>Commercio al dettaglio</b>			
Fatturato (migliaia di euro)	103.833.513	23.677.340	19.765.061
Valore aggiunto costo fattori (migliaia euro)	18.779.235	4.373.756	3.409.612
<b>Ristorazione</b>			
Fatturato (migliaia di euro)	31.973.445	10.308.873	5.168.087
Valore aggiunto costo fattori (migliaia euro)	10.884.857	4.020.666	2.066.915

Tabella 7 – Risultati dello studio Confcommercio 2017

Settori	Quota % costi eccesso burocrazia	Quota % valore aggiunto
Commercio	24,5	22,9
Ristorazione e pubblici esercizi	10,5	6,7
Manifattura	6,4	17,1
Sevizi	38,4	39,4
Altri settori	20,2	14
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Il costo totale così ottenuto (per la classe 10-19) risulta pari a 0,46 miliardi di euro, articolato in:

- Commercio al dettaglio: €0,24 miliardi (238.738.269 €).
- Ristorazione: €0,22 miliardi (218.637.765 €).

Sommando i costi delle due classi di addetti, 1-9 e 10-19, si ottiene il costo totale annuale della burocrazia per la classe 1-19 addetti pari a 12,73 miliardi di euro. Come si può osservare il peso della classe dimensionale 1-9 addetti risulta preponderante dato l'altissimo numero di imprese che ricadono in questa classe dimensionale).

Si procede ora con il riporto a tutti i settori per le imprese della classe di addetti 1-19, utilizzando i dati di stima della ricerca Ufficio Studio Confcommercio 2017, già citata, che contiene la stima delle quote percentuali di ripartizioni dei costi degli adempimenti burocratici tra i diversi settori economici.

Dai calcoli si ottiene il valore del costo annuale totale degli adempimenti amministrativi per tutti i settori (commercio al dettaglio, ristorazione, manifattura, servizi e altri settori) che è pari a 38,93 miliardi di euro. Applicando l'intervallo di confidenza, con una probabilità del 95% possiamo affermare che il costo annuale totale della burocrazia è compresa tra 33,08 e 44,78 miliardi di euro (si tratta dei valori non arrotondati già anticipati poco sopra). Se si effettua un confronto con lo studio di Assolombarda nel 2016 in questo lavoro la burocrazia pesa per 4% sul fatturato delle piccole imprese e circa il 2% su quello delle medie mentre per la CGIA di Mestre le aziende italiane spendevano ben 31 miliardi all'anno per la burocrazia e i rapporti con la pubblica amministrazione nel 2014 (Comunicato stampa Ufficio studi CGIA Mestre, 2018) il dato è stato aggiornato a 57 miliardi nel 2020 (Comunicato stampa Ufficio studi CGIA Mestre, 2020). Tenendo conto dell'estrema volatilità che spesso si riscontra in questa tipologia di indagini dovuta principalmente alla variabilità dell'universo di imprese preso in

considerazione i dati ottenuti con il presente lavoro appaiono in linea con le analisi esistenti.

La metodologia di stima basata sul metodo di Monte Carlo, utilizzata nel presente lavoro, rappresenta un valore aggiunto e consente di analizzare l'incidenza di predeterminate componenti di costo amministrativo sul fatturato delle attività economiche oggetto dello studio. Ha l'indubbio vantaggio di ottenere analisi accurate a costi ragionevoli. Le sue potenzialità sono tanto maggiori quanto più si è attenti nella definizione e scelta dei dati in ingresso.

## **5. Conclusioni**

In questo lavoro è stata presentata una stima diretta del costo degli adempimenti amministrativi per i settori della ristorazione e del commercio per le piccole imprese con classe dimensionale 1-9 addetti. La stima è stata fatta utilizzando il metodo del *focus group*. Si è cercato di limitare gli elementi di incertezza applicando ai risultati ottenuti l'analisi di Montecarlo. Da questa indagine iniziale si è poi calcolato indirettamente il costo di tali adempimenti, più generalmente definito come costo della burocrazia, a livello nazionale considerando più settori economici e una diversa classe dimensionali. Nello specifico la stima diretta ottenuta per la ristorazione ed il commercio è stata estesa per comprendere anche i settori della manifattura e dei servizi arrivando fino alla classe dimensionale 1-19 addetti nella quale ricade la stragrande maggioranza delle imprese in Italia.

Il lavoro è stato effettuato con la consapevolezza che, quando si parla di costi della burocrazia, non è facile riuscire a scomporre i costi superflui dai costi necessari, in quanto gli apparati burocratici sono una componente imprescindibile dei sistemi istituzionali democratici e l'individuazione di adempimenti pleonastici od inefficienti è soggetta a grande incertezza. Da qui la scelta di operare nell'esercizio di stima utilizzando la conoscenza e l'esperienza di operatori esperti (in particolare di Confcommercio). Si è partiti da un lavoro del Dipartimento della Funzione Pubblica nel quale erano state individuate alcune delle procedure amministrative più onerose per il mondo delle imprese. Queste procedure sono state integrate con gli obblighi amministrativi apparsi successivamente allo studio della Funzione Pubblica. Come accennato l'incertezza è stata trattata attraverso strumenti di carattere statistico quali il metodo di Montecarlo.

La stima ha restituito dei valori del peso della burocrazia importanti e che individuano un costo annuo per gli adempimenti amministrativi relativi ai settori del commercio (alimentare e non alimentare) e della ristorazione



(costo medio per azienda moltiplicato per il numero di imprese) pari a circa 13 miliardi di euro (1-19 addetti). Invece il costo degli adempimenti burocratici a livello nazionale considerando anche la manifattura e i servizi per è stato stimato pari a circa 38 miliardi di euro (con una forchetta che va da un minimo di 33 miliardi ad un massimo di 45). Gli intervalli di confidenza applicati ai dati puntuali indicati restituiscono dei valori delle stime in linea con quanto apparso i lavori analoghi. Il valore aggiunto dell'esercizio che è stato effettuato in questo articolo è collegato alla economicità del metodo di valutazione utilizzato unito all'utilizzo di tecniche statistiche che hanno permesso di gestire l'incertezza associata alla valutazione stessa.

Da un punto di vista socio economico è evidente che il contenimento dei costi della burocrazia è sempre un obiettivo prioritario. Se la burocrazia è necessaria deve essere anche efficiente è quindi i costi ad essa associati dovranno essere minimi. Ogni intervento di riforma ha anch'esso i suoi costi per cui in una logica di sistema lo sforzo deve valere il risultato e il bilancio sarà, presumibilmente, tanto migliore quanto più grande lo scoglio da eliminare. Dunque stimare il costo degli adempimenti burocratici per il mondo delle imprese, al di là di semplici proclami politico-congiunturali, è utile per avere un quadro preciso delle dimensioni del problema e dei possibili benefici che si possono ottenere da una decisa, ancorché impegnativa e probabilmente costosa, iniziativa di riforma della burocrazia. Le tecniche e gli esercizi di stima possono essere diversi. La proposta presentata in questo lavoro ha il pregio di non essere eccessivamente onerosa, utilizza competenze e conoscenze consolidate nel mondo dei servizi alle imprese e consente anche di ragionare sulla possibile incertezza delle variabili oggetto di valutazione.

## **Bibliografia**

- Acemoglu D. and Thierry A. Verdier (2000), "The Choice between Market Failures and Corruption", *American Economic Review*, 90.
- Acocella I. (2015), *Il focus group. Teoria e tecnica*, Franco Angeli.
- AIB (Associazione Industriale Bresciana) e OpTer (Osservatorio per il Territorio-Università Cattolica del Sacro Cuore) (2019), *Osservatorio sui costi della Pubblica Amministrazione*.
- ANCI Lombardia (2018), *La semplificazione amministrativa*, AnciLab.
- Arthur C. Pigou (2002), *The Economics of Welfare*, New Brunswick, N.J.: Transaction.
- Assolombarda (2016), *Quanto costa la burocrazia? Osservatorio sulla semplificazione 2015, Rapporto n.2*.
- Bozeman B. (1993). *A Theory of Government "Red tape"*. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 3(3): 273-303.

- Bozeman B. (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River (NJ): Prentice Hall.
- Brewer G.A., Walker R.M. (2010). Explaining Variation in Perceptions of Red tape: A Professionalism- Marketization Model. *Public Administration*, 88(2): 418-438.
- Caiden G. (1991). What Really Is Public Maladministration? *Public Administration Review*, 51(6): 486-493.
- Colella F. (2011), *Focus group. Ricerca sociale e strategie applicative*, Franco Angeli.
- Corrao S. (2005), *Il focus group*, Franco Angeli.
- Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) (2014). *Semplificazione: cosa chiedono cittadini e imprese. Report sui risultati della consultazione pubblica (aprile)*. [www.funzionepubblica.it](http://www.funzionepubblica.it).
- Djankov S., La Porta R., Lopez de Silanes F. e Shleifer A. (2002); *The Regulation of Entry*; *Quarterly Journal of Economics*; 117(1).
- Ferrara G. (1999). *Comunicazione dell'azienda pubblica e soddisfazione dell'utente*. In: Brondoni S. (a cura di), *La comunicazione nell'azienda pubblica. I paradigmi di efficacia e di efficienza*. Torino: Giappichelli: 65-72.
- Giauque D., Ritz A., Varone F., Anderfuhren-Biget S. (2012). *Resigned but Satisfied: The Negative Impact of Public Service Motivation and Red tape on Work Satisfaction*. *Public Administration*, 90(1): 175-193.
- Governo Italiano (2015), *Agenda per la semplificazione 2015-2017 - Rapporto di monitoraggio agosto 2015*, [www.italiasemplice.gov.it/versione-testuale-news/agenda-impresa/](http://www.italiasemplice.gov.it/versione-testuale-news/agenda-impresa/).
- Goodsell Ch.T. (2000). *Red tape and a Theory of Bureaucratic Rules*. *Public Administration Review*, 60(4): 373-375.
- Graeber D. (2015), *"The Utopia of Rules: On Technology, Stupidity, and the Secret Joys of Bureaucracy"*, Melville House.
- Ingrassia, R. (2015), *I costi dell'azione amministrativa per i cittadini e le imprese*. *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 3.
- ISTAT (2015), *Misurazione e riduzione degli oneri regolatori gravanti sulle imprese*.
- Kaufman H. (1977). *Red Tape: Its Origins, Uses, and Abuses*. Washington (DC): The Brookings Institution.
- Lehman D.E. e Gronendall H. (2020), *Practical Spreadsheet Modeling Using @Risk*, CRC Press.
- Mauro P. (1995), *"Corruption and Growth"*, *Quarterly Journal of Economics*, 110 (3).
- Niskanen Jr. W. (1977), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine.
- OCSE (2006), *Cutting Red Tape. National Strategies for Administrative Simplification*.
- Shleifer A. e Vishny R. W. (1998), *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Shleifer A. e Vishny, R.W. (1993 ), *"Corruption"*, *Quarterly Journal of Economics*, 108 (3).
- Ufficio Studi Confcommercio (2017); *Appunti sull'eccesso di burocrazia*. Dicembre, Roma.
- Walker R. M. e Brewer G.A. (2008); *"An Organizational Echelon Analysis of the Determinants of Red Tape in Public Organizations"*, *Public Administration Review*, November/December.

Si desidera ringraziare per il contributo nella fase di costruzione e raccolta dati:

**Cedascom S.p.A. Bologna:** Giorgi Stefano, Direttore; Massimo Argazzi, Responsabile Servizio Contabilità; Raffaella Collina, Responsabile Servizio paghe; Gherardo Dugato, Responsabile Ufficio Ambiente.

**Confcommercio Bari:** Leo Carriera, Presidente; Leo Volpicella, Vice Direttore Confcommercio Bari-BAT.

**Confcommercio Milano:** Francesco Mungo, Responsabile Area supporto istituzionale e studi presso Unione Confcommercio Milano, Lodi e Monza Brianza.

**Seac S.p.A. Trento:** Franco Cova, Direttore; Tullio Zanini e Jgor Merighi, Editoria fiscale.