



Unione europea
Fondo sociale europeo



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
Direzione Generale per le Politiche
per l'Orientamento e la Formazione



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella P.A.
Dipartimento della Funzione Pubblica



REGIONE TOSCANA
Giunta Regionale

Misurazione degli oneri amministrativi Regione Toscana

Scheda MOA

**Regolazione in materia di somministrazione di alimenti e
bevande**

Sommario

Premessa	3
1. Finalità e caratteristiche della normativa oggetto della misurazione	3
2. Mappatura degli obblighi informativi	5
3. Consultazione	6
4. Stima degli oneri amministrativi	7
4.1 Intervista telefonica.....	7
4.2 Intervista diretta.....	8
4.3 Stima degli oneri amministrativi unitari medi per OI.....	9
4.4 Stima della popolazione	12
4.5 Stime del totale regionale degli oneri amministrativi per OI	14
5. Ipotesi di semplificazione	19

ALLEGATO 1 – MAPPATURA DEGLI OBBLIGHI INFORMATIVI

ALLEGATO 2 – QUESTIONARIO PER LA RILEVAZIONE DIRETTA

ALLEGATO 3 – QUESTIONARIO PER L'EXPERT ASSESSMENT

Premessa

In questo documento sono illustrati i risultati della sperimentazione in tema di misurazione degli oneri amministrativi condotta dalla Regione Toscana con il supporto del Formez.

La misurazione, che ha avuto ad oggetto alcune procedure relative agli esercizi di somministrazione, è stata condotta attraverso la metodologia dello Standard Cost Model (SCM). Questa tecnica, già adottata a livello comunitario e nazionale, consente di stimare gli oneri derivanti dal rispetto dei c.d. "obblighi informativi", consistenti nel raccogliere, elaborare, produrre, trasmettere e conservare informazioni alle pubbliche amministrazioni o a terzi. Sono esclusi dalla misurazione sia i costi di adeguamento "sostanziali" (derivanti dalla necessità di adeguare il processo produttivo o i prodotti alle disposizioni normative), sia i trasferimenti monetari alla PA (tasse, diritti, bolli, ecc.).

Lo SCM consente di giungere, attraverso la consultazione di professionisti ed esperti, nonché tramite la rilevazione diretta presso un campione ragionato di imprese, a una stima degli oneri amministrativi che quest'ultime sostengono per ottemperare a specifiche disposizioni regolative. I risultati ottenuti con questo metodo, pur non essendo statisticamente rappresentativi, sono fortemente indicativi dell'ordine di grandezza degli oneri amministrativi e possono essere utilizzati sia per individuare le disposizioni particolarmente critiche per i destinatari, sia per stimare i benefici associabili a eventuali interventi di semplificazione.

Il documento è organizzato come segue. Nel primo paragrafo si descrive la normativa esaminata, sintetizzandone caratteristiche e finalità. Nel secondo paragrafo si indicano o gli obblighi informativi oggetto di misurazione e si descrivono le soluzioni adottate per tener conto della varietà di applicazione sul territorio della disciplina regionale. Il terzo paragrafo è dedicato alle consultazioni realizzate nel corso della sperimentazione, descrivendone finalità, strumenti e risultati. Il quarto paragrafo presenta i risultati delle stime, chiarendo le ipotesi adottate. Nell'ultimo paragrafo, infine, si delineano le proposte di semplificazione desumibili dagli esiti della sperimentazione..

1. Finalità e caratteristiche della normativa oggetto della misurazione

La misurazione degli oneri amministrativi svolta dalla Regione Toscana ha come oggetto gli obblighi informativi derivanti dalla legislazione regionale in materia di somministrazione di alimenti e bevande, relativamente ai procedimenti di avvio, subingresso e trasferimento di sede.

La normativa di riferimento è costituita dalla **L.R. 7 febbraio 2005, n. 28** "*Codice del Commercio - Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica, distribuzione di carburanti*", successivamente modificata con **L.R. 5 giugno 2007, n. 34** e **L.R. 12 novembre 2007, n. 55**.

Con la L.R. 7 febbraio 2005, n. 28, la Regione Toscana si è avvalsa della competenza legislativa esclusiva assegnata alle Regioni dal nuovo Titolo V della Costituzione per riordinare, innovare e semplificare la disciplina relativa ai vari settori del commercio. In questo modo è stato possibile armonizzare le varie normative di settore, con effetti di semplificazione delle procedure e riduzione degli adempimenti a carico delle imprese e delle amministrazioni pubbliche.

Il provvedimento ha come finalità la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà d'impresa e la libera circolazione delle merci, la tutela dei consumatori, la modernizzazione della rete distributiva, l'equilibrio fra diverse tipologie e diverse forme di vendita, la salvaguardia del lavoro, la qualificazione dei servizi nelle aree urbane, rurali, montane, insulari, costiere e termali nonché la

promozione della concertazione tra enti locali, categorie economiche, lavoratori e consumatori utenti.

Gli ambiti disciplinati sono i seguenti:

- a) commercio in sede fissa;
- b) vendita della stampa quotidiana e periodica;
- c) commercio su aree pubbliche;
- d) somministrazione di alimenti e bevande;
- e) distribuzione di carburanti;
- f) forme speciali di commercio al dettaglio.

In alcuni di questi (es. somministrazione di alimenti e bevande, distribuzione di stampa quotidiana e periodica) si sono operati rilevanti interventi di semplificazione, quali: la sostituzione delle autorizzazioni con dichiarazioni di inizio di attività; l'unificazione in una tipologia unica delle precedenti quattro tipologie di esercizi di somministrazione di alimenti e bevande previste dalla L. 287/1991; l'eliminazione delle Commissioni comunali e provinciali; l'abolizione dell'iscrizione al REC, sostituito con una formazione professionale garantita dalla frequenza di appositi corsi di formazione o dal possesso di adeguati titoli di studio.

La somministrazione di alimenti e bevande è disciplinata nel Titolo II, Capo VI, agli artt. 41-49.

Per somministrazione si intende la vendita per il consumo sul posto. Tale attività “(...) *comprende tutti i casi in cui gli acquirenti consumano i prodotti nei locali dell'esercizio o in una superficie aperta al pubblico, intesa come adiacente o pertinente al locale, appositamente attrezzati e gestiti per la funzionalità dell'esercizio*”. Gli esercizi di somministrazione sono costituiti da un'unica tipologia, denominata “esercizi per la somministrazione di alimenti e bevande” e possono somministrare anche bevande alcoliche di qualsiasi gradazione.

L'attività deve essere esercitata nel rispetto delle norme vigenti in materia igienico-sanitaria, di edilizia, di urbanistica, di sicurezza e di destinazione d'uso dei locali.

Fatta eccezione per le fattispecie elencate all'art. 48, gli esercizi nei quali si svolge l'attività di somministrazione devono rispondere a specifici requisiti qualitativi definiti dal Comune nell'ambito delle proprie funzioni di programmazione, previa concertazione con le organizzazioni di categoria e le parti sociali, anche in considerazione delle specificità delle diverse parti del territorio (art. 42 bis). Tali requisiti sono richiesti - anche per gli esercizi a carattere stagionale - in tutti i casi di apertura, trasferimento, ampliamento o modifiche strutturali dei locali (art. 43).

Non sono invece soggetti al possesso di requisiti qualitativi le attività di somministrazione elencate all'art. 48, ossia quelle svolte: 1) in esercizi nei quali la somministrazione è svolta congiuntamente ad attività prevalente di spettacolo, trattenimento e svago, oppure congiuntamente ad attività culturali; 2) in esercizi posti all'interno di aree di servizio nelle strade extraurbane e autostrade, nelle stazioni di mezzi di trasporto pubblico, ecc.; 3) in esercizi posti all'interno di empori polifunzionali; 4) in esercizi posti nelle sedi di circoli privati e associazioni con finalità riconosciute dal Ministero dell'Interno; 5) nelle mense aziendali e negli esercizi annessi ad aziende, enti e scuole; 6) al domicilio del consumatore; 7) senza fini di lucro a favore di persone alloggiate in ospedali, case di riposo, scuole, asili, caserme, ecc.

I comuni sono tenuti alla definizione dei requisiti qualitativi a decorrere dal 1° luglio 2007. Fino all'approvazione dei suddetti requisiti, restano in vigore gli atti di programmazione comunale già approvati, fondati essenzialmente su parametri di riferimento numerici. Attualmente non tutti i

comuni hanno provveduto a definire i requisiti suddetti, con la conseguenza che in numerosi casi, risultando esaurito il parametro numerico, non sono al momento avvii *ex novo* di attività.

L'art. 43 dispone che **l'apertura e il trasferimento di sede** degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande sono soggetti a dichiarazione di inizio attività al Comune competente per territorio e possono essere effettuati dalla data di ricevimento della DIA.

Sono soggette a DIA anche le attività di somministrazione di alimenti e bevande a carattere **stagionale** (periodi compresi tra 60 e 180 giorni), temporaneo, e quelle svolte mediante **distributori automatici**.

Il **subingresso** è disciplinato invece dall'art. 74, secondo cui chiunque intenda trasferire la gestione o la proprietà dell'azienda, per atto tra vivi o per causa di morte, deve presentare una *comunicazione* al Comune territorialmente competente. La comunicazione di subingresso è effettuata, secondo le modalità stabilite dal Comune, entro 60 gg. in caso di trasferimento tra vivi, entro un anno in caso di morte del titolare.

I contenuti sia delle dichiarazioni di inizio attività che delle comunicazioni saranno individuati nel regolamento di attuazione della legge (art. 3), non ancora emanato. Pertanto, al momento, ciascun comune adotta una propria modulistica.

2. Mappatura degli obblighi informativi

Il metodo SCM si concentra, come già anticipato, sugli oneri che le imprese sostengono per ottemperare agli obblighi informativi (OI). Il concetto di informazione utilizzato dal modello è da intendersi in senso lato e include, ad esempio, etichettature, relazioni, controlli e valutazioni, assistenza ai consulenti.

Oggetto della rilevazione condotta durante la sperimentazione sono, dunque, i costi associati alle attività che un'impresa è tenuta a svolgere per adempiere agli OI previsti in caso di avvio *ex novo*, subingresso o trasferimento di un esercizio di somministrazione.

Considerato che in materia di commercio le funzioni amministrative sono demandate ai comuni - i quali sono liberi di definire i **modelli** e le specifiche richieste informative che le imprese devono soddisfare - ai fini della mappatura si è deciso di considerare un campione di comuni quanto più possibile rappresentativo della realtà regionale, pur nei limiti imposti dai tempi per la sperimentazione. I comuni selezionati sono stati: Firenze, Pisa, Livorno, Viareggio, Follonica, Colle Val d'Elsa e Cortona.

La scelta è avvenuta includendo i comuni più rappresentativi sul territorio, tenendo conto della localizzazione territoriale, degli specifici adempimenti richiesti, nonché del numero e della dimensione di nuove imprese a partire dal 2005.

Riguardo a quest'ultimo aspetto, ci si è avvalsi dei dati del Registro delle Imprese relativamente ai codici ATECO 55.3 e 55.4. In particolare, Viareggio e Follonica sono stati inclusi nel campione anche in considerazione del fatto che le rispettive amministrazioni comunali hanno già adottato i requisiti qualitativi necessari per l'avvio o il trasferimento di esercizi soggetti a programmazione. Tali comuni rappresentano quindi un esempio di quella che sarà la situazione a regime. Nel complesso, i comuni selezionati rappresentano il 25% delle nuove iscrizioni al Registro delle Imprese per l'anno 2006.

La mancanza di una modulistica uniforme a livello regionale ha reso difficoltosa la mappatura degli OI: modelli utilizzati nei sette comuni sono risultati **eterogenei** sia per i contenuti, sia per numero e

tipologia di allegati richiesti. È stato, quindi, necessario individuare gli OI richiesti da tutti i comuni analizzati e isolare quelli per i quali i comuni si differenziano.

In sintesi per tutti e tre i procedimenti indagati e per tutti i comuni considerati, gli OI che gravano sulle imprese sono i seguenti:

- raccolta informazioni e compilazione modello di domanda unica SUAP e suoi allegati
- raccolta informazioni e compilazione DIA somministrazione e suoi allegati
- raccolta informazioni e compilazione DIA sanitaria e suoi allegati

Per maggiori informazioni si rinvia alla mappatura completa degli OI riportata nell'Allegato 1.

3. Consultazione

Come per ogni valutazione di impatto delle politiche pubbliche, l'attività di misurazione degli oneri amministrativi non può prescindere dalla consultazione con i destinatari delle regole in questione e/o dei loro rappresentanti.

Pur nei limiti dettati dai tempi a disposizione, nel corso della sperimentazione MOA si è fatto ricorso in più fasi alla consultazione, sia per condividere le finalità e le metodologie utilizzate, sia per raccogliere informazioni specifiche utili alla misurazione degli oneri amministrativi.

Più in dettaglio, la consultazione è servita a:

- a) verificare la mappatura degli obblighi informativi;
- b) raccogliere informazioni quantitative sugli oneri amministrativi;
- c) raccogliere opinioni e suggerimenti riguardo agli adempimenti da semplificare.

Il processo di consultazione ha visto coinvolti:

- il campione di imprese soggette a rilevazione diretta, le quali, oltre che fornire dati quantitativi sui costi e sui tempi associati agli obblighi informativi esaminati, hanno anche avuto l'opportunità di segnalare gli adempimenti ritenuti più onerosi e fornire suggerimenti per la loro semplificazione;
- le associazioni di categoria del settore (Confesercenti e Confcommercio), che hanno partecipato alla verifica della mappatura degli obblighi informativi, alla revisione del questionario di rilevazione e, tramite propri consulenti esperti delle procedure in esame, alla stima degli oneri amministrativi (c.d. *expert assessment*).

Le tecniche di consultazione utilizzate sono consistite in un'intervista diretta tramite questionario semi-strutturato con apposito rilevatore incaricato dalla Regione e *focus groups* con le associazioni di categoria. A tutti i soggetti sono state fornite, prima della consultazione, informazioni di contesto sulle finalità del progetto, le fasi dell'analisi e l'utilizzo delle informazioni raccolte.

I risultati sono stati soddisfacenti. Le imprese contattate hanno fornito utili informazioni per la stima degli oneri (cfr. par. 4) nonché suggerimenti, peraltro abbastanza generici, sulle necessità di semplificazione.

La consultazione delle associazioni di categoria ha consentito di verificare la completezza e la precisione della mappatura degli obblighi informativi e di raccogliere informazioni preziose per la valutazione degli adempimenti oggetto di misurazione e per la stima degli oneri amministrativi. Riguardo a quest'ultimo aspetto, gli esperti delle associazioni, tramite un apposito questionario (cfr. Allegato 3), hanno fornito dati:

- § circa gli oneri sostenuti in media dalle imprese che affidano all'esterno lo svolgimento delle procedure di avvio *ex novo*, subingresso e trasferimento (costi esterni) che hanno potuto essere confrontati con quelli dichiarati dalle imprese;

§ sulla ripartizione percentuale di tali costi tra le diverse attività amministrative necessarie per ottemperare a ogni singolo obbligo informativo.

Nel complesso, non sempre agevole è stato il reperimento dei numeri telefonici delle imprese da intervistare, laddove i comuni non hanno fornito in tempo utile gli archivi delle imprese coinvolte nei procedimenti esaminati.

Infine, per quanto attiene alle aperture *ex novo* di esercizi di somministrazione, in molti casi è stato complesso reperire un numero sufficiente di imprese da intervistare. Come si è detto, gli avvii *ex novo* di attività sono al momento assai poco frequenti, se non inesistenti, in quei comuni che, pur avendo esaurito il parametro numerico fissato dai precedenti atti di programmazione, non hanno ancora provveduto a definire i requisiti qualitativi previsti dall'art. 42 bis della legge.

4. Stima degli oneri amministrativi

La misurazione degli oneri amministrativi è stata organizzata nelle seguenti fasi:

- 1) intervista telefonica ad un campione di 35 imprese;
- 2) rilevazione diretta tramite somministrazione di un questionario ad un campione di 17 imprese;
- 3) raccolta ed elaborazione dei dati della rilevazione diretta;
- 4) stima degli oneri amministrativi unitari medi per obbligo informativo
- 5) stima della popolazione di imprese;
- 6) stima del totale degli oneri amministrativi per tipologia di procedura

4.1 Intervista telefonica

Le interviste telefoniche sono state condotte su un campione di 35 imprese localizzate nei seguenti comuni: Firenze, Livorno, Pisa, Viareggio, Follonica.

La scelta dei comuni si è basata sul campione di amministrazioni utilizzato nella mappatura degli obblighi informativi e ha tenuto conto del numero di iscrizioni annue al Registro Imprese per comune, nonché della localizzazione sul territorio regionale. Inoltre, per quanto riguarda in modo specifico avvii e trasferimenti, si è cercato di intervistare imprese con sede nei comuni di Viareggio e Follonica in virtù del fatto che in questi comuni sono già stati definiti i c.d. "requisiti qualitativi" che dovranno, a regime, essere adottati da tutti i comuni toscani.

Partendo dal numero di nuove iscrizioni al Registro Imprese al 31 dicembre 2006 per i codici ATECO 2002 relativi a bar e ristoranti (cfr par. 4.4), per ogni comune è stato individuato il peso percentuale sul totale delle due tipologie di esercizio. Il numero di imprese da intervistare (sia telefonicamente, sia tramite intervista in loco) è stato calcolato in modo da rispettare la le incidenze percentuali così ricavate e avendo programmato un totale di 20 interviste dirette da effettuare.

Come indicato nella tabella 1, non è stato tuttavia possibile raggiungere il numero di interviste programmato a causa della difficoltà incontrate nel reperire imprese che interessate da procedure di apertura *ex novo*. Dato il metodo seguito, Firenze è risultato il comune con più interviste telefoniche.

Nel 54% dei casi le interviste telefoniche sono andate a buon fine, traducendosi in un appuntamento presso la sede dell'impresa per lo svolgimento dell'intervista diretta; nel 37% circa dei casi il rilevatore ha registrato un rifiuto a rilasciare interviste; nel 9% circa dei casi si sono verificati errori

di lista (non è stato possibile contattare l'impresa per errori nell'indicazione del numero di telefono, oppure l'impresa ha dichiarato di non aver effettuato una delle procedure esaminate).

Tab 1 - Classificazione delle interviste telefoniche per comune ed esito dell'intervista

Comune	A buon fine	Errori di lista	Rifiuti	Totale
Firenze	6	0	6	12
Livorno	5	1	3	9
Viareggio	4	1	2	7
Pisa	3	0	2	5
Follonica	1	1	0	2
Totale	19	3	13	35

4.2 Intervista diretta

Le imprese selezionate tra quelle dichiaratesi disponibili all'intervista diretta sono state in totale 17. La selezione è avvenuta in modo da rispettare la distribuzione tra tipologie di esercizio e ottenere conseguentemente dati riferiti a tutte e tre le procedure esaminate, pur attribuendo un peso maggiore ai subingressi che sono apparsi, anche alla luce delle consultazioni, la procedura più frequente.

La tabella 2 riporta i dati relativi alle interviste dirette classificate in base alle variabili rilevanti. Circa il 65% delle interviste ha riguardato i subingressi; il 53% delle interviste è stato effettuato presso bar, mentre il restante 47% presso ristoranti.

Tab 2 - Classificazione delle interviste dirette per comune, procedimento e tipologia di attività

Comune	Aperture <i>ex novo</i>		Subingressi		Traferimenti		Totale
	Bar	Rist	Bar	Rist	Bar	Rist	
Firenze	1	0	3	2	0	0	6
Livorno	1	0	1	2	0	0	4
Viareggio	1	0	1	0	0	1	3
Pisa	0	1	1	1	0	0	3
Follonica	0	0	0	0	0	1	1
Totale	3	1	6	5	0	2	17

Come anticipato, l'intervista diretta è stata condotta da un rilevatore indicato dalla Regione tramite che questionario semi-strutturato somministrato presso la sede di ogni impresa (cfr. Allegato 2).

Il questionario utilizzato si articola in tre sezioni: la prima contiene domande a risposta chiusa sulle modalità scelte dall'impresa per ottemperare ai diversi obblighi informativi (personale interno o consulenti esterni) con dettaglio sui costi esterni eventualmente sostenuti o, nel caso di procedura svolta internamente, sui tempi dedicati dal personale interno allo svolgimento delle singole attività amministrative; la seconda sezione richiede l'indicazione degli adempimenti ritenuti particolarmente critici dalle imprese, i motivi di tale criticità e il suggerimento di proposte di semplificazione; la terza e ultima sezione rileva dati riferiti al costo orario lordo delle figure professionali impiegate nelle singole attività amministrative richieste dalle procedure esaminate, la classe di fatturato e il numero di addetti dell'impresa.

4.3 Stima degli oneri amministrativi unitari medi per OI

Le stime degli oneri amministrativi unitari per OI sono state ottenute elaborando i dati ricavati dalla rilevazione diretta e dall'*expert assessment*.

Le variabili prese in considerazione sono state:

- *tempi di lavoro*: è il tempo impiegato da soggetti interni all'organizzazione dell'impresa per lo svolgimento delle attività amministrative connesse ai vari procedimenti oggetto di indagine comprensivi dei tempi per la raccolta delle informazioni necessarie e la compilazione dei moduli.
- *costi interni*: sono i costi delle figure professionali (titolare, socio, impiegato) che l'impresa ha dovuto impiegare per lo svolgimento delle attività amministrative connesse ai procedimenti indagati.
- *costi esterni*: sono i costi connessi all'utilizzo di consulenti esterni (associazioni di categoria, legali, commercialisti, agenzie di servizi etc.) cui l'impresa ha affidato lo svolgimento di tutte o di parte delle attività amministrative elementari relative a ciascun OI. Questa variabile è stata in primo luogo misurata in termini di costo totale; successivamente, il costo totale è stato scomposto tra le diverse attività amministrative necessarie per ottemperare all'obbligo informativo tramite la griglia dei pesi percentuali di ciascuna attività sul costo totale che è stata fornita dai consulenti di impresa durante l'*expert assessment*.

La procedura di stima ha comportato le seguenti fasi :

- 1) Validazione dei dati: una volta eseguita la rilevazione diretta si è proceduto alla verifica della coerenza interna dei questionari compilati da ciascuna impresa e della completezza delle risposte fornite.
- 2) Stima dei costi interni e dei costi esterni sostenuti dalle imprese intervistate per attività amministrativa.

Per ogni attività amministrativa elementare:

- i *costi interni* sono stati misurati, sulla base dei dati dichiarati dalle imprese, in termini di costo medio lordo orario del personale addetto per tempo impiegato nell'espletamento dell'attività; dal calcolo sono stati esclusi diritti, bolli e tasse che le imprese sono tenute a versare per ottemperare alle norme analizzate; tali oneri hanno natura fiscale e come tali non sono inclusi nella definizione di obbligo informativo utilizzata nell'ambito dello SCM
 - i *costi esterni* sono stati misurati in primo luogo in termini di costo totale dichiarato dalle imprese; in secondo luogo ne è stata verificata la coerenza con le risposte fornite dai consulenti di impresa nel costo dell'*expert assessment*; infine il costo totale è stato scomposto tra le diverse attività amministrative elementari richieste per ottemperare all'obbligo informativo utilizzando una griglia di pesi percentuali del costo di ciascuna attività sul totale fornita dai consulenti di impresa. La generalità delle imprese intervistate, nell'indicare il costo sostenuto per l'affidamento all'esterno, non è stata in grado di scindere tale dato in costi parziali riferiti alle singole attività elementari.
- 3) Stima dei costi totali per attività amministrativa come somma dei costi interni e dei costi esterni dichiarati dalle imprese. Da tale computo sono stati esclusi gli *outliers* individuati come specificato al punto seguente.

4) Individuazione degli *outliers* tramite il c.d. metodo di Tukey:

Una supposizione basilare dello Standard Cost Model è che le stime dei tempi e dei costi sono standardizzate su un'impresa con normale efficienza ovvero un'azienda all'interno del gruppo target che svolge i propri compiti amministrativi in modo normale, ovvero né meglio, né peggio di quanto ci si possa aspettare. I risultati delle singole interviste devono pertanto essere tradotti in cifre che siano rappresentative per le imprese con normale efficienza.

Il c.d. metodo di Tuckey consente di identificare gli *outliers* ovvero di verificare il grado di dispersione dei dati e la presenza di valori anomali nella distribuzione statistica . Nello specifico, applicato alle stime dei costi totali per attività amministrativa, il metodo comporta il calcolo dei quartili e la definizione di un intervallo di accettazione sui costi totali in cui:

$$\begin{aligned} \emptyset \text{ limite inferiore} &= Q1 - 1,5*(Q3 - Q1) \\ \emptyset \text{ limite superiore} &= Q3 + 1,5*(Q3 - Q1) \end{aligned}$$

dove Q1 = primo quartile e Q3 = terzo quartile.

I valori esterni a questi limiti sono definiti valori anomali.

Le imprese con un costo totale (costi interni+costi esterni) al di fuori dell'intervallo, in quanto *outliers*, sono state escluse da qualunque stima.

5) Calcolo, per ogni attività, del peso relativo dei costi interni e dei costi esterni medi.

Il passo successivo è stato quello di calcolare per ogni attività elementare prevista nei procedimenti amministrativi esaminati:

- ∅ *i costi unitari interni medi* come costi unitari medi delle imprese escluso gli *outliers*;
- ∅ *i costi unitari esterni medi* come media tra i costi esterni dichiarati dalle imprese per attività amministrativa (escluso gli *outliers*) e costi dichiarati dai consulenti per attività amministrativa;
- ∅ *i costi unitari totali medi* come somma delle due precedenti voci di costo.

Coerentemente con quanto prescritto dalla metodologia SCM, alla stima dei costi interni, sono stati aggiunti i cd *overheads costs* ovvero la quota di spese generali di gestione attribuibile alle attività in oggetto. La percentuale utilizzata è del 25% in analogia a quella applicata nella maggior parte dei paesi che usano lo SCM.

I costi totali unitari risultano pari a circa **€ 1.290,00** per le procedure di avvio *ex novo* o trasferimento (alla luce delle informazioni raccolte durante la consultazione le due procedure sono state considerate omogenee dal punto di vista dei costi unitari) e di circa **€550,00** per la procedura di subingresso. Per quest'ultima, va precisato che, non disponendo di dati riferiti alle corrispondenti sotto-popolazioni, le stime si riferiscono all'ipotesi in cui non vi siano delle modifiche strutturali ai locali, per cui non includono oneri relativi alla produzione di planimetrie, alla valutazione di impatto acustico ed al rispetto dei requisiti qualitativi.

Le figure 1 e 2 mostrano, rispettivamente, la ripartizione tra costi interni e costi esterni nel caso di avvio *ex novo* o trasferimento e di subingresso. Tranne che per alcune attività tipicamente svolte all'interno dell'impresa (ad es. assistenza a professionisti esterni, archiviazione), è evidente il ricorso generalizzato a consulenti esterni che si attesta attorno all'80% in tutte le procedure, La forte prevalenza del ricorso a consulenti esterni è stata confermata anche durante la consultazione con le associazioni di categoria.

Figura 1 – Avvio ex novo e trasferimento con valutazione di impatto acustico - Ripartizione tra costi interni ed esterni

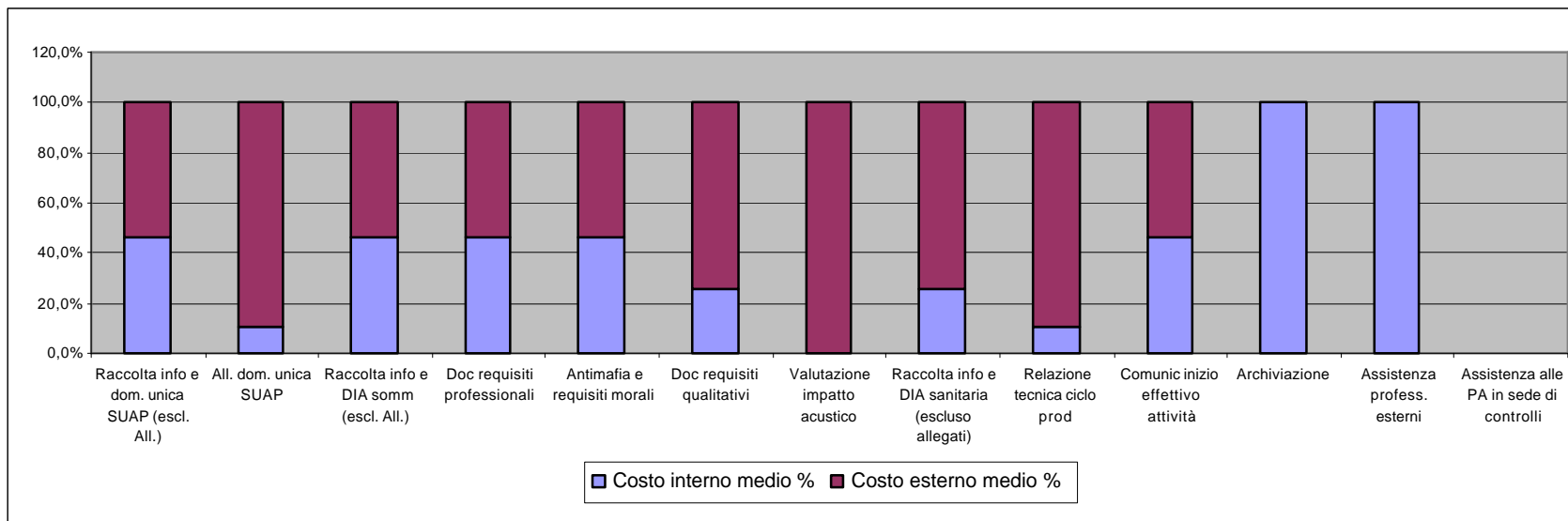
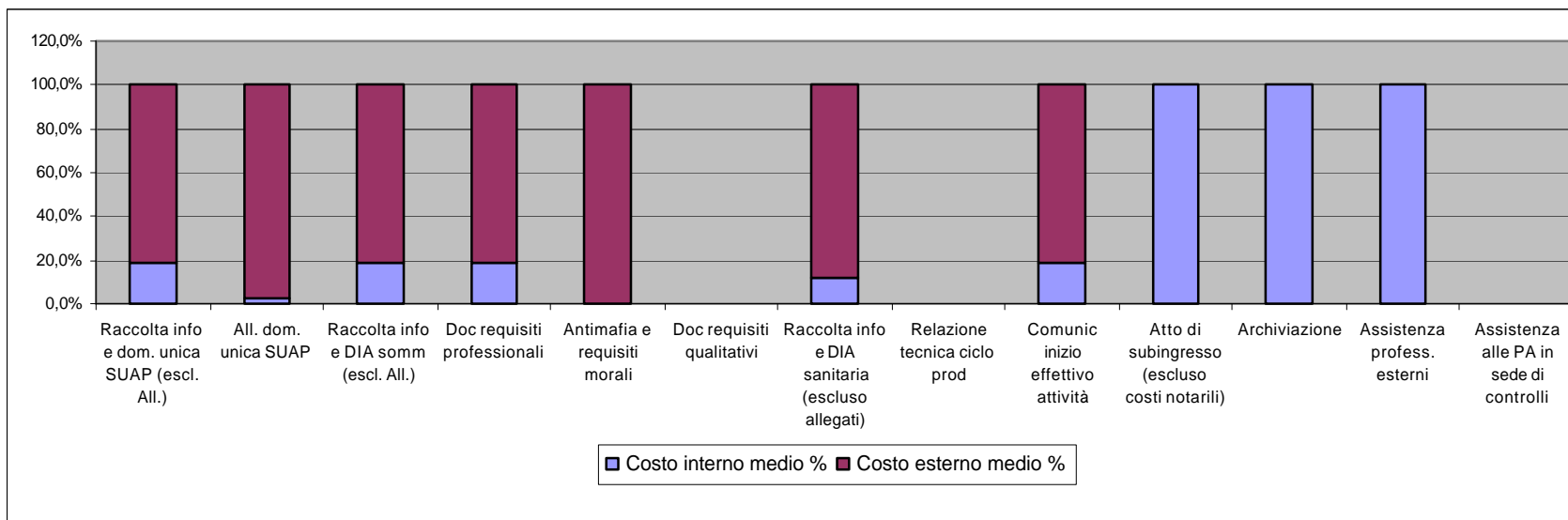


Figura 2 - Subingresso senza modifiche strutturali - Ripartizione tra costi interni ed esterni



4.4 Stima della popolazione

Per popolazione si intende il numero totale di esercizi di somministrazione coinvolti nei procedimenti di avvio ex novo, subingresso o trasferimento.

La stima della popolazione regionale di esercizi di somministrazione per obbligo informativo ha comportato:

- Ø la stima della popolazione di imprese, per tipologia di procedura esaminata, in un campione di comuni
- Ø la stima della popolazione di imprese, per tipologia, negli altri comuni
- Ø la stima della popolazione di imprese, per tipologia, a livello regionale.

Fatta eccezione per i censimenti, le fonti di informazioni essenziali per la conoscenza del settore sono gli archivi amministrativi dei comuni con i dati sulle dichiarazioni di inizio attività (DIA) ed il Registro Imprese.

Tali fonti si riferiscono a variabili statistiche diverse e sono contraddistinte da differenti modalità di acquisizione dei dati. I comuni dispongono di dati annuali in ordine alle DIA di avvio e trasferimento e alle comunicazioni di subingresso; il Registro Imprese (RI) fornisce il numero annuo di iscrizioni di ristoranti e bar.

Innanzitutto, si è proceduto ad estrarre l'elenco nominativo delle iscrizioni 2006 (ultimo anno disponibile) al RI per i codici ATECO 2002 riguardanti bar e ristoranti (cfr. tab. 3 e 4)

Tab 3 - ATECO 2002 Ristoranti

ATECO 2002	Descrizione
55.30.1	Ristorazione con somministrazione (<i>comprende anche agriturismi che forniscono solo ristorazione ma non alloggio</i>)
55.30.2	Ristorazione con preparazione di cibi da asporto
55.30.4	Gelaterie e pasticcerie con somministrazione (<i>nella classificazione ATECO 91 erano ricompresi tra i bar ora sono un'articolazione dei ristoranti</i>)

Tab 4 - ATECO 2002 Bar

ATECO 2002	Descrizione
55.40.0	Bar, caffetterie, altri esercizi con somministrazione di bevande (<i>le gelaterie rientrano tra i ristoranti</i>)

In tali codici sono compresi gli esercizi di somministrazione soggetti a programmazione, nonché i bar e i ristoranti con annesso intrattenimento e spettacolo che, ai sensi dell'art. 48 della L.R. 28/2005, sono esclusi dalla programmazione comunale. Nel dato annuale sulle iscrizioni al Registro Imprese sono compresi gli avvii di attività *ex novo*, i subingressi e i trasferimenti da fuori provincia. Questi ultimi, comportando il passaggio ad altra CCIAA, sono equiparati a nuove iscrizioni.

I trasferimenti interni alla stessa provincia sono difficilmente desumibili dal RI. Per individuare tale dato è necessario fare dei controlli incrociati lunghi e complessi che sono apparsi da subito incompatibili con i tempi della sperimentazione. Nello specifico, per estrapolare i trasferimenti da un comune all'altro sarebbe necessario esaminare le imprese ad una ad una per individuare eventuali cambi di codice di comune e gli elenchi nominativi di un biennio per estrapolare i

trasferimenti interni allo stesso comune (si consideri che la media delle iscrizioni annue si aggira sul migliaio).

Si è pertanto deciso di richiedere ad alcuni comuni il numero delle DIA/comunicazioni per gli anni 2006 e 2007 distinte per avvii di attività *ex novo*, subingressi e trasferimenti, al fine di ricavarne la numerosità annua e l'incidenza percentuale sul totale.

I dati sono stati richiesti ai 7 comuni del campione utilizzato per la mappatura degli O.I. e per le interviste telefoniche e ai restanti capoluoghi di provincia per un totale di 14 comuni. Nel complesso, tali comuni rappresentano il 45% delle iscrizioni 2006 al Registro delle Imprese. Ai comuni appartenenti anche al campione utilizzato per le interviste sono stati richiesti gli elenchi nominativi delle imprese, mentre agli altri ci si è limitati a chiedere il totale dei esercizi di somministrazione distinti per procedimento. Le risposte sono state fornite da 11 comuni per un totale di 407 imprese, pari a oltre il 35% delle iscrizioni 2006 al RI.

I dati del Registro Imprese e quelli inviati dai comuni, entrambi riferiti al 2006, sono risultati fortemente diversi. Nello specifico, i primi sono nettamente inferiori ai secondi. Disponendo, per buona parte dei comuni consultati, dei dati nominativi distinti per le tre tipologie di procedimento esaminate e dell'elenco nominativo delle iscrizioni 2006 al RI si è potuto risalire alle ragioni della discrepanza che si sono rivelate numerose e composite.

La discrepanza si traduce in una sovrastima dei dati comunali rispetto a quelli camerali imputabile ai seguenti fattori:

- § La presenza, nel dato comunale, di tutti gli esercizi fuori programmazione ex art. 48: 1) esercizi con attività non prevalente in sale da ballo, stabilimenti balneari, cinema, teatri etc., 2) esercizi all'interno di aree di servizio nelle strade extraurbane e autostrade, nelle stazioni di mezzi di trasporto ecc., 3) esercizi all'interno di empori polifunzionali, 4) esercizi nelle sedi di circoli privati e associazioni, 5) esercizi nelle mense e spacci aziendali, mense scolastiche, mense di enti ecc., 6) esercizi senza fini di lucro a favore di persone in ospedali, case di riposo, scuole, caserme etc. Nei codici Ateco considerati sono invece compresi solo i bar e ristoranti con annesso intrattenimento e spettacolo.
- § La presenza di trasferimenti di sede infraprovinciali o infracomunali.
- § Il conteggio di forme di subingresso c.d. "definitivo", che si verifica allorché un contratto di locazione si muta in acquisto di azienda. In tal caso, ne va data comunicazione al Comune ma non al Registro Imprese.
- § La presenza di attività di somministrazione tramite distributori automatici (codice Ateco 2002: 52.63.2).
- § La compresenza di attività di mensa e catering (codici Ateco 2002: 55.51.0 e 55.52.0).
- § La presenza di esercizi stagionali (che non hanno l'obbligo ma solo la facoltà di iscriversi al registro imprese).

È stato fatto un tentativo di depurare i dati comunali dalle variabili non attinenti agli esercizi soggetti a programmazione. Questo è risultato agevole per alcune componenti, ma difficilmente praticabile per altre.

Sulla base della rilevazione al 20.06.2005 della consistenza della rete degli esercizi di somministrazione effettuata dall'Osservatorio Regionale sul Commercio è stata ricavata, per ciascuno degli 11 comuni rispondenti, l'incidenza percentuale degli esercizi fuori programmazione ex art. 48 e degli esercizi stagionali sul totale, al fine di scorporare queste attività dal dato comunale. Il tentativo non è tuttavia risultato sufficiente a correggere totalmente la discrepanza.

Altri fattori di sovrastima (ad es. i subingressi definitivi o i trasferimenti infraprovinciali e infracomunali) sono risultati non quantificabili,

A fronte di queste evidenze, si è allora convenuto di utilizzare il dato comunale solo per ricavare l'incidenza percentuale sul totale di avvii, trasferimenti e subingressi, rispettivamente per ciascun comune rispondente e come media delle risposte ottenute.

I dati di riferimento per la stima della popolazione sono stati invece desunti dal RI, per i codici Ateco prima elencati, provvedendo a depurare il dato camerale della componente riferita agli esercizi di somministrazione con attività non prevalente di intrattenimento e spettacolo attraverso i pesi percentuali ricavati dalla rilevazione dell'Osservatorio regionale sul commercio. La stima così ottenuta è stata quindi ulteriormente corretta al fine di tener conto dei trasferimenti infraprovinciali e infracomunali, utilizzando l'incidenza percentuale dei trasferimenti sul totale dei procedimenti amministrativi annui, sulla base dell'ipotesi che i trasferimenti interprovinciali, già inclusi nel dato camerale, rappresentino una minima quota del totale dei trasferimenti. Per i restanti comuni, compresi quelli che, sebbene consultati, non hanno fornito i dati richiesti, si è utilizzato il peso percentuale medio dei trasferimenti calcolato sul totale delle risposte ottenute.

Su questa base si è proceduto alla stima del totale regionale degli esercizi di somministrazione soggetti a programmazione 2006 interessati dalle tre tipologie di procedimento, da utilizzare per calcolare il totale regionale degli oneri amministrativi una volta stimati gli oneri unitari. Il percorso seguito è stato il seguente: il dato camerale 2006, corretto come dianzi illustrato, è stato ripartito in avvii, subingressi e trasferimenti utilizzando: a) per gli 11 comuni rispondenti, le quote percentuali calcolate sui dati forniti da ciascuno di essi; e b) per i restanti comuni, le quote percentuali medie calcolate sul totale delle risposte.

La tabella seguente illustra i risultati ottenuti.

Tab. 5 – Stima della popolazione

Comuni	Subingressi	Nuove aperture	Trasferimenti	Totale
Comuni rispondenti	353	31	23	407
Altri comuni	629	63	41	732
Totale Toscana	978	98	64	1139
<i>Peso dei comuni rispondenti sul totale</i>	<i>35,9%</i>	<i>33,3%</i>	<i>35,4%</i>	<i>35,7%</i>

Come già anticipato nel primo paragrafo, tali stime, costruite su dati riferiti all'anno 2006, fotografano una situazione certamente in evoluzione negli anni successivi. La proporzione tra avvii *ex novo*, subingressi e trasferimenti è infatti verosimilmente destinata a variare, man mano che i comuni, adottati i criteri qualitativi di programmazione, consentiranno nuove aperture di esercizi di somministrazione.

4.5 Stime del totale regionale degli oneri amministrativi per OI

Il totale regionale degli oneri amministrativi per attività amministrativa è stato ottenuto moltiplicando i costi unitari totali medi per OI (cfr. par. 4.) per la stima della popolazione di imprese interessate dalle procedure esaminate (cfr. par. 4.4).

La **tabella 6** riporta le stime degli oneri amministrativi per la procedure di avvio *ex novo* riferite alle tre popolazioni considerate: i comuni del campione analizzato; gli altri comuni; tutti i comuni

toscani. Per ogni aggregato sono presentate due stime, riferite all'inclusione o meno della valutazione di impatto acustico (che pesa in modo particolarmente rilevante sul totale).

Gli oneri amministrativi totali per la procedure in esame (riferiti a tutti i comuni toscani) variano tra circa € **97.400,00** e circa € **166.700,00**. Nel caso in cui sia prevista la valutazione di impatto acustico, le attività che presentano un costo percentualmente maggiore sono quelle relative alla DIA di somministrazione (oltre il 56% del totale degli oneri); laddove, invece, si escluda la valutazione di impatto acustico, le attività relative alla DIA sanitaria risultano essere le più onerose (circa il 33% del totale).

Nella **tabella 7** sono presentate le stime relative alla procedura di trasferimento. Come per la procedura di avvio ex novo, è fornito un *range* di valori in funzione dell'inclusione o meno della valutazione di impatto acustico. Gli oneri amministrativi totali variano tra circa €65.300,00 e circa €111.700,00.

La **tabella 8** riporta le stime relative alla procedura di subingresso che, come evidenziato nel par. 4.3 è di gran lunga quella più frequente. Gli oneri amministrativi totali ammontano a circa € 538.000,00; di questi, il 56% circa è dovuto alla domanda unica SUAP ed ai relativi allegati.

Gli oneri amministrativi totali associati a tutte e tre le procedure esaminate variano, dunque, tra € **700.000,000** e € **816.600,00** circa (la differenza è, come già spiegato, dovuta all'inclusione o meno della valutazione di impatto acustico per le procedure di avvio ex novo e trasferimento).

Tab 6 - Stime del totale degli oneri amministrativi per la procedura di avvio *ex novo*

N.	Obblighi informativi	Attività amministrative elementari	Comuni del campione		Altri comuni		Toscana	
			Senza valutaz. impatto acustico	Con valutaz. impatto acustico	Senza valutaz. impatto acustico	Con valutaz. impatto acustico	Senza valutaz. impatto acustico	Con valutaz. impatto acustico
1	Attività connesse alla domanda unica SUAP ed ai relativi allegati	<i>Raccolta informazioni e compilazione modello di domanda unica SUAP (escluso allegati)</i>	€ 1.262,97	€ 1.262,97	€ 3.925,38	€ 3.925,38	€ 5.188,35	€ 5.188,35
2		<i>Allegati alla domanda unica SUAP</i>	€ 5.648,08	€ 5.648,08	€ 17.554,49	€ 17.554,49	€ 23.202,57	€ 23.202,57
		Totale	€ 6.911,06	€ 6.911,06	€ 21.479,87	€ 21.479,87	€ 28.390,92	€ 28.390,92
3	Attività connesse alla DIA di somministrazione ed ai relativi allegati	<i>Raccolta informazioni e compilazione DIA di somministrazione (escluso allegati)</i>	€ 1.262,97	€ 1.262,97	€ 3.925,38	€ 3.925,38	€ 5.188,35	€ 5.188,35
4		<i>Allegati DIA di somministrazione: autocertificazione/ documentazione attestante possesso requisiti professionali</i>	€ 1.262,97	€ 1.262,97	€ 3.925,38	€ 3.925,38	€ 5.188,35	€ 5.188,35
5		<i>Allegati DIA di somministrazione: autocertificazione antimafia e requisiti morali</i>	€ 1.262,97	€ 1.262,97	€ 3.925,38	€ 3.925,38	€ 5.188,35	€ 5.188,35
6		<i>Allegati DIA di somministrazione: documentazione comprovante possesso requisiti qualitativi</i>	€ 2.274,92	€ 2.274,92	€ 7.070,56	€ 7.070,56	€ 9.345,48	€ 9.345,48
7		<i>Allegati DIA di somministrazione: valutazione impatto acustico</i>	€ -	€ 16.865,80	€ -	€ 52.419,65	€ -	€ 69.285,45
		Totale	€ 6.063,84	€ 22.929,65	€ 18.846,69	€ 71.266,34	€ 24.910,54	€ 94.195,99
8		<i>Raccolta informazioni e compilazione DIA sanitaria</i>	€ 2.274,92	€ 2.274,92	€ 7.070,56	€ 7.070,56	€ 9.345,48	€ 9.345,48
9	Attività relative alla DIA sanitaria	<i>Allegato alla DIA sanitaria: relazione tecnica sul ciclo produttivo</i>	€ 5.648,08	€ 5.648,08	€ 17.554,49	€ 17.554,49	€ 23.202,57	€ 23.202,57
		Totale	€ 7.923,01	€ 7.923,01	€ 24.625,05	€ 24.625,05	€ 32.548,05	€ 32.548,05
10	Comunicazione inizio effettivo attività al Comune		€ 1.262,97	€ 1.262,97	€ 3.925,38	€ 3.925,38	€ 5.188,35	€ 5.188,35
11	Archiviazione di tutta la documentazione		€ 588,34	€ 588,34	€ 1.828,59	€ 1.828,59	€ 2.416,93	€ 2.416,93
12	Assistenza ai professionisti esterni di cui l'impresa si è avvalsa		€ 980,57	€ 980,57	€ 3.047,65	€ 3.047,65	€ 4.028,22	€ 4.028,22
13	Assistenza al personale delle PA in occasione di ispezioni e controlli		€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
TOTALE			€ 23.729,79	€ 40.595,60	€ 73.753,23	€ 126.172,88	€ 97.483,02	€ 166.768,48

Tab 7 - Stime del totale degli oneri amministrativi per la procedura di trasferimento

N.	Obblighi informativi	Attività amministrative elementari	Comuni del campione		Altri Comuni		Toscana	
			Senza valutaz. impatto acustico	Con valutaz. impatto acustico	Senza valutaz. impatto acustico	Con valutaz. impatto acustico	Senza valutaz. impatto acustico	Con valutaz. impatto acustico
1	Attività connesse alla domanda unica SUAP ed ai relativi allegati	Raccolta informazioni e compilazione modello di domanda unica SUAP (escluso allegati)	€ 906,29	€ 906,29	€ 2.570,19	€ 2.570,19	€ 3.476,48	€ 3.476,48
2		Allegati alla domanda unica SUAP Totale	€ 4.052,97 € 4.959,26	€ 4.052,97 € 4.959,26	€ 11.494,01 € 14.064,20	€ 11.494,01 € 14.064,20	€ 15.546,98 € 19.023,45	€ 15.546,98 € 19.023,45
3	Attività connesse alla DIA di somministrazione ed ai relativi allegati	Raccolta informazioni e compilazione DIA di somministrazione (escluso allegati)	€ 906,29	€ 906,29	€ 2.570,19	€ 2.570,19	€ 3.476,48	€ 3.476,48
4		Allegati DIA di somministrazione: autocertificazione/ documentazione attestante possesso requisiti professionali	€ 906,29	€ 906,29	€ 2.570,19	€ 2.570,19	€ 3.476,48	€ 3.476,48
5		Allegati DIA di somministrazione: autocertificazione antimafia e requisiti morali	€ 906,29	€ 906,29	€ 2.570,19	€ 2.570,19	€ 3.476,48	€ 3.476,48
6		Allegati DIA di somministrazione: documentazione comprovante possesso requisiti qualitativi	€ 1.632,45	€ 1.632,45	€ 4.629,53	€ 4.629,53	€ 6.261,98	€ 6.261,98
7		Allegati DIA di somministrazione: valutazione impatto acustico Totale	€ - € 4.351,31	€ 12.102,61 € 16.453,92	€ - € 12.340,10	€ 34.322,39 € 46.662,49	€ - € 16.691,41	€ 46.425,00 € 63.116,41
8		Raccolta informazioni e compilazione DIA sanitaria	€ 1.632,45	€ 1.632,45	€ 4.629,53	€ 4.629,53	€ 6.261,98	€ 6.261,98
9		Attività relative alla DIA sanitaria	Allegato alla DIA sanitaria: relazione tecnica sul ciclo produttivo Totale	€ 4.052,97 € 5.685,41	€ 4.052,97 € 5.685,41	€ 11.494,01 € 16.123,54	€ 11.494,01 € 16.123,54	€ 15.546,98 € 21.808,95
10	Comunicazione inizio effettivo attività al Comune		€ 906,29	€ 906,29	€ 2.570,19	€ 2.570,19	€ 3.476,48	€ 3.476,48
11	Archiviazione di tutta la documentazione presentata		€ 422,18	€ 422,18	€ 1.197,29	€ 1.197,29	€ 1.619,48	€ 1.619,48
12	Assistenza ai professionisti esterni di cui l'impresa si è avvalsa		€ 703,64	€ 703,64	€ 1.995,49	€ 1.995,49	€ 2.699,13	€ 2.699,13
13	Assistenza al personale delle PA in occasione di ispezioni e controlli		€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
TOTALE			€ 17.028,09	€ 29.130,70	€ 48.290,80	€ 82.613,20	€ 65.318,90	€ 111.743,90

Tab 8 - Stime del totale degli oneri amministrativi per la procedura di subingresso in assenza di modifiche strutturali

N.	Obblighi informativi	Attività amministrative elementari	Comuni del campione	Altri Comuni	Toscana
1	Attività connesse alla domanda unica SUAP ed ai relativi allegati	<i>Raccolta informazioni e compilazione modello di domanda unica SUAP (escluso allegati)</i>	€ 11.594,95	€ 20.664,88	€ 32.259,83
2		<i>Allegati alla domanda unica SUAP</i>	€ 96.110,19	€ 171.290,68	€ 267.400,87
Totale			€ 107.705,14	€ 191.955,56	€ 299.660,70
3	Attività connesse alla DIA di somministrazione ed ai relativi allegati	<i>Raccolta informazioni e compilazione DIA di somministrazione (escluso allegati)</i>	€ 11.594,95	€ 20.664,88	€ 32.259,83
4		<i>Allegati DIA di somministrazione: autocertificazione/ documentazione attestante possesso requisiti professionali</i>	€ 11.594,95	€ 20.664,88	€ 32.259,83
5		<i>Allegati DIA di somministrazione: autocertificazione antimafia e requisiti morali</i>	€ 9.390,58	€ 16.736,20	€ 26.126,78
6		<i>Allegati DIA di somministrazione: documentazione comprovante possesso requisiti qualitativi</i>	€ -	€ -	
Totale			€ 32.580,47	€ 58.065,97	€ 90.646,44
7	Attività connesse alla DIA sanitaria	<i>Raccolta informazioni e compilazione DIA sanitaria</i>	€ 17.855,33	€ 31.822,35	€ 49.677,68
8		<i>Allegato alla DIA sanitaria: relazione tecnica sul ciclo produttivo</i>	€ -	€ -	
Totale			€ 17.855,33	€ 31.822,35	€ 49.677,68
9	Comunicazione inizio effettivo attività al Comune		€ 11.594,95	€ 20.664,88	€ 32.259,83
10	Atto di subingresso (escluso costi notarili)		€ 4.408,72	€ 7.857,37	€ 12.266,10
11	Archiviazione di tutta la documentazione presentata		€ 2.204,36	€ 3.928,69	€ 6.133,05
12	Assistenza ai professionisti esterni di cui l'impresa si è avvalsa		€ 17.083,81	€ 30.447,31	€ 47.531,12
13	Assistenza al personale delle PA in occasione di ispezioni e controlli		€ -	€ -	€ -
TOTALE			€ 193.432,79	€ 344.742,13	€ 538.174,92

5. Ipotesi di semplificazione

Nel questionario utilizzato per la rilevazione - sia direttamente presso le imprese che in sede di *expert assessment* - un'apposita sezione (sezione B) è dedicata alla segnalazione degli adempimenti che, all'interno dei tre procedimenti analizzati (avvio, subingresso e trasferimento di sede), sono reputati eccessivamente onerosi (per frequenza, complessità, costo di espletamento, ecc.) e alla formulazione di conseguenti proposte di semplificazione.

L'analisi di questa sezione evidenzia una pressoché unanime convergenza di imprenditori ed esperti nell'individuare quale principale criticità un'assoluta mancanza di omogeneità nella modulistica adottata dai comuni per l'avvio dei procedimenti in esame. Conseguenza di tale disomogeneità è una situazione di generale incertezza circa gli adempimenti effettivamente richiesti da ciascun procedimento, incertezza che risulta aggravata dalla frequenza con cui i comuni apportano modifiche ai rispettivi modelli.

In particolare, imprese e consulenti lamentano:

- espressioni linguistiche non facilmente interpretabili,
- duplicazione delle informazioni richieste,
- richiesta di informazioni già in possesso dell'amministrazione,
- richiesta di informazioni in forma di documenti allegati,
- richiesta di copie dei modelli e dei relativi allegati.

Nei comuni in cui è attivo lo Sportello unico per le attività produttive la modulistica adottata per i procedimenti analizzati risulta spesso costituita da due modelli distinti: il modello di domanda unica - necessario per l'attivazione della procedura Suap - e la dichiarazione di inizio attività (in caso di avvio o di trasferimento di sede) o la comunicazione (in caso di subingresso) - necessaria per l'avvio del procedimento vero e proprio.

Nei due modelli vengono in parte richieste le stesse informazioni - in particolare per quanto riguarda i dati identificativi dell'imprenditore e dell'impresa - e ciascun modello richiede l'allegazione di un certo numero di documenti (in una o più copie).

Sia in caso di dichiarazione di avvio o di trasferimento di sede che in caso di comunicazione di subingresso, al relativo modello deve essere allegata la DIA sanitaria, per la quale alcuni comuni prevedono due allegati (la relazione tecnica del ciclo produttivo e la planimetria dei locali), mentre in altri comuni - come Firenze - questa deve essere corredata da un ulteriore allegato (una relazione tecnica descrittiva dei locali e della loro adeguatezza).

Per quanto riguarda le informazioni relative all'esercizio di somministrazione - dati catastali, proprietà e destinazione d'uso dell'immobile - nel caso dei procedimenti di subingresso - che rappresentano la fattispecie più frequente - si tratta di riferimenti di cui l'amministrazione procedente dispone già, la cui ripetizione genera pertanto oneri non giustificati dal procedimento.

Più in generale, le informazioni e la documentazione complessivamente richieste risultano estremamente difforni tra i comuni oggetto della mappatura: solo alcuni comuni richiedono la valutazione previsionale o la dichiarazione sostitutiva di impatto acustico; in alcuni comuni il possesso dei requisiti professionali viene autocertificato mentre in altri deve essere allegata la relativa documentazione.

A tale disomogeneità dei modelli si aggiunge la scarsa chiarezza del linguaggio utilizzato negli stessi, sia per quanto riguarda le informazioni da fornire che per quanto riguarda la documentazione da allegare: ad esempio, nel caso della descrizione tecnica dell'immobile non appare chiaro se l'imprenditore possa provvedervi direttamente oppure debba rivolgersi necessariamente ad un tecnico abilitato.

Infine, poiché la modulistica deve essere presentata in più copie (in genere tre), la necessità di allegare un certo numero di documenti, che in alcuni casi prevedono a loro volta degli allegati, comporta la predisposizione un fascicolo molto corposo e articolato (il che induce quasi sempre gli imprenditori ad avvalersi di un consulente esterno). Una volta reperito il modello predisposto dall'amministrazione competente per territorio, la sua compilazione richiede un'attività piuttosto complessa di raccolta delle informazioni e di reperimento dei documenti, per alcuni dei quali è indispensabile il ricorso ad un tecnico abilitato.

Tutti questi fattori - eterogeneità, scarsa chiarezza e complessità della modulistica adottata dai comuni; raccolta e fornitura di informazioni superflue o comunque non essenziali; produzione di documenti - si traducono in oneri informativi che gravano sulle imprese imponendo loro di sostenere costi in parte non giustificati dalla tutela di interessi pubblici.

Come già illustrato nel paragrafo 4.5, per i procedimenti di avvio e di trasferimento di sede, l'entità degli OA varia sensibilmente a seconda che venga richiesta o meno la valutazione di impatto acustico: nel primo caso, gli adempimenti che percentualmente comportano un costo maggiore sono quelli relativi alla DIA di somministrazione (56% del totale degli oneri), mentre in caso di esclusione della valutazione di impatto acustico, le attività maggiormente onerose risultano essere quelle concernenti la DIA sanitaria (circa il 33% del totale).

Per quanto riguarda invece il procedimento di subingresso, oltre la metà degli OA (circa il 56%) è rappresentato dagli adempimenti connessi alla compilazione del modello unico Suap e al reperimento dei relativi allegati.

I dati acquisiti attraverso la misurazione potranno costituire un'utile riferimento per l'elaborazione, per ciascuno dei tre procedimenti analizzati, di una modulistica tipo improntata a criteri di chiarezza, semplicità ed essenzialità, tale cioè da eliminare o ridurre gli oneri amministrativi derivanti dalle difficoltà interpretative e dalla richiesta di informazioni superflue o ridondanti che attualmente caratterizzano la modulistica estremamente eterogenea utilizzata dai comuni.

In particolare dovrà essere evitata la richiesta di informazioni già fornite o già nella disponibilità dell'amministrazione procedente, nonché la necessità di produrre la documentazione relativa a procedimenti connessi, dei quali sarà sufficiente dichiarare l'avvenuto avvio (come nel caso della DIA sanitaria) o l'avvenuta conclusione.

L'elaborazione del suddetto modello tipo - la cui adozione da parte dei comuni potrà formare oggetto di specifiche forme di incentivazione da parte della Regione - risulta peraltro in linea con l'attività svolta dal *Centro di competenza per l'innovazione tecnologica e la semplificazione amministrativa* per la realizzazione di una banca dati regionale dei procedimenti amministrativi gestiti attraverso i Suap allo scopo di definire una modulistica omogenea.

Alla luce dei risultati ottenuti, la sperimentazione condotta dalla Regione Toscana ha consentito di acquisire la metodologia di misurazione adottata a livello europeo, lo Standard Cost Model (SCM) e soprattutto di valutarne le potenzialità in funzione di una politica di semplificazione volta a eliminare o ridurre gli oneri conseguenti a obblighi informativi.

Il metodo, ferme restando ipotesi di eventuali ulteriori affinamenti, sembra offrire margini di flessibilità particolarmente rispondenti alle esigenze di un intervento di semplificazione, che mal si conciliano con la durata e la complessità di un'analisi di tipo statistico. Ai fini di un intervento di semplificazione, infatti, non serve tanto un'esatta quantificazione degli oneri, quanto l'approssimazione del loro ordine di grandezza, distinto per attività amministrativa, al fine di valutarne l'impatto sui destinatari della regolazione.

Il pregio fondamentale dello SCM è proprio quello di consentire una stima degli oneri amministrativi corrispondenti a ciascuno dei singoli adempimenti che compongono il procedimento

amministrativo e, quindi, di valutare la loro incidenza sul costo complessivo della procedura. Ciò consente di individuare le disposizioni maggiormente critiche in termini di obblighi informativi e di operare consapevolmente per un loro alleggerimento, potendo tener conto dei benefici che effettivamente conseguono alle varie misure di semplificazione.

Il legislatore dispone così di uno strumento di conoscenza che gli consente di avere una misura, sia pur approssimativa, dei vantaggi di un determinato intervento di riduzione di oneri amministrativi e, conseguentemente, di valutarne l'opportunità (scongiurando, ad esempio, il rischio di un processo di riforma alla cui complessità di realizzazione corrisponda un alleggerimento scarsamente significativo dei costi sostenuti dai destinatari).