

MISURAZIONE ONERI AMMINISTRATIVI

**PIANO DI MISURAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI
DELLE IMPRESE
ANNO 2007**

Scheda MOA

Area Paesaggio e Beni Culturali

Roma, 2 Aprile 2008

INDICE

PREMESSA	3
1. NORMATIVA OGGETTO DELLA MISURAZIONE.....	6
1.1 Descrizione della normativa in esame e delle sue finalità.....	7
2. MAPPATURA DEGLI OBBLIGHI INFORMATIVI	8
3. CONSULTAZIONI	13
3.1 Mappatura degli O.I.....	13
3.2 Verifica del questionario di rilevazione.....	13
3.3 Stima degli oneri amministrativi per le imprese con meno di 5 addetti.....	14
4. STIME DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI	15
4.1 Scelte metodologiche.....	15
4.1.1 Rilevazione diretta per la stima degli oneri delle imprese da 5 a 249 addetti.....	16
4.1.2 Rilevazione degli oneri relativi alle microimprese.....	18
4.2 Sintesi dei risultati della misurazione	18
ALLEGATO	24

PREMESSA

Il Governo italiano ha deciso di imprimere alla politica di semplificazione un cambio di orientamento, in linea con le migliori pratiche emerse in ambito internazionale e con gli indirizzi strategici definiti e concordati in sede europea (conclusioni del Consiglio Europeo dell'8 e 9 marzo 2007 in materia di Migliore Regolazione e "Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione Europea", predisposto dalla Commissione a gennaio 2007). Gli interventi di semplificazione vanno, in particolare, mirati a una significativa riduzione degli "oneri amministrativi" che gravano sulle imprese e sui cittadini, nonché al contenimento dei costi dell'Amministrazione, anche attraverso un più efficiente impiego delle risorse umane e strumentali disponibili.

La Misurazione degli Oneri Amministrativi nell'area paesaggio e beni culturali e il PAS 2007

La misurazione degli oneri amministrativi in alcune aree prioritarie della normativa che disciplina l'attività di impresa è, quindi, una delle principali azioni sulle quali si concentra la strategia italiana, così come prevede il Piano d'Azione per la Semplificazione per il 2007 (PAS 2007). In questo contesto, è stata prevista una attività di misurazione degli oneri amministrativi che gravano sulle imprese, derivanti dalla normativa statale in una serie di settori.

Nel caso in esame, la misurazione è stata eseguita sulla normativa statale dell'area paesaggio e beni culturali.

La metodologia

La metodologia di misurazione utilizzata è quella dello *EU Standard Cost Model*, il metodo adottato dalla Commissione Europea sulla base delle esperienze di applicazione dello *Standard Cost Model* (SCM) condotte in alcuni Paesi europei. Tale metodo prevede la misurazione degli "oneri amministrativi", stimando il costo di singoli obblighi informativi [OI] ("*Information Obligations*") imposti dalla normativa, per lo più attraverso interviste a un limitato campione di imprese.

Gli OI consistono in tutti quegli obblighi posti a carico delle imprese e che riguardano la raccolta, il mantenimento e la trasmissione di informazioni a terzi e/o alle autorità pubbliche. E' importante sottolineare che, sulla base della metodologia SCM, la misurazione si concentra sugli "oneri amministrativi" che rappresentano un sotto-insieme, in molte occasioni molto rilevante, dei costi amministrativi. La misurazione, infatti, è mirata a stimare quei costi che l'impresa non sosterebbe se non vi fosse un obbligo imposto da una specifica disposizione di legge, ed è incentrata su un concetto di "onere amministrativo", per il quale la regolazione causa un anomalo fastidio e una distrazione non giustificabile dalle normali attività di

impresa¹. La misurazione riguarda le attività amministrative elementari nelle quali è possibile scomporre ciascun obbligo informativo.

Vale sottolineare che lo SCM è comunemente utilizzato a livello europeo quale strumento operativo per la misurazione e il calcolo degli oneri amministrativi, con una forte base pragmatica. In conseguenza di ciò, le stime effettuate hanno carattere indicativo in ragione del fatto che le tecniche di indagine SCM prevedono che sia intervistato un numero molto limitato di imprese. Vale la pena sottolineare che le tecniche di rilevazione utilizzate nel caso italiano accrescono l'affidabilità delle stime, rispetto a quelle degli altri Paesi, in quanto esse sono basate su campioni di dimensioni relativamente più grandi. Inoltre, va ricordato che la metodologia SCM si riferisce ai soli oneri e cioè ai soli svantaggi/costi informativi e non anche ai vantaggi/benefici complessivi, riconducibili alla regolazione oggetto di misurazione. Infatti, la misurazione è volta a individuare quali oneri amministrativi risultino eccessivi rispetto alle finalità della normativa stessa e a individuare, su questa base, proposte di semplificazione. Altresì, la misurazione non dà conto dei tempi d'attesa che l'amministrazione impone de facto alle imprese e che sovente costituiscono un vero e proprio onere implicito alla normale attività dell'impresa.

Il processo MOA

L'individuazione nel Piano d'Azione per la Semplificazione delle aree prioritarie oggetto della misurazione costituisce la premessa essenziale dell'attività MOA. Il passo successivo consiste nella ricognizione della normativa vigente in ciascuno dei settori di regolazione individuati.

L'obiettivo dello *screening* delle norme è identificare tutti gli obblighi informativi rilevanti e sistematizzarli all'interno di una mappatura, in cui per ciascun OI vengono segnalati: le fonti dell'obbligo; i soggetti obbligati; l'oggetto dell'OI; le modalità di adempimento; la frequenza con cui le imprese sono tenute ad adempiere all'OI.

Una volta verificata la validità e la completezza della mappatura con le amministrazioni di settore, si procede alla consultazione delle associazioni delle categorie produttive per selezionare gli OI, considerati più onerosi dalle imprese, sui quali ritengono necessario e prioritario un intervento di semplificazione.

Sulla base della mappatura così definita, viene costruito un questionario da somministrare ad un campione di imprese per stimare il costo di ciascun obbligo informativo. La leggibilità e la correttezza sia formale che contenutistica del questionario vengono testate tramite un *focus group* a cui prendono parte i rappresentanti delle imprese ed i professionisti ed esperti che assistono le imprese nell'adempiere gli OI in oggetto.

¹ Secondo lo "Action programme for Reducing Administrative Burden in the EU" della Commissione europea, "unnecessary and disproportionate **administrative burdens** can have a real economic impact. They are also seen as an irritant and a distraction for business".

Al termine della somministrazione del questionario alle imprese, attraverso i dati ottenuti vengono calcolati e stimati i costi amministrativi. Questi risultati, assieme alla descrizione e alla valutazione dell'intero processo, confluiscono all'interno della Scheda MOA.

L'ultima fase dell'attività consiste nella consultazione con le associazioni di categoria e con le P.A. di settore per valutare i risultati ottenuti e formulare concrete proposte di semplificazione.

La struttura della "Scheda MOA"

Il documento si articola nei seguenti paragrafi:

1. *normativa oggetto della misurazione*, in cui vengono presentati la *ratio* ed i contenuti principali della normativa i cui obblighi informativi sono oggetto di misurazione;
2. *mappatura degli obblighi informativi*, nel quale sono descritti gli obblighi informativi rintracciabili nella normativa;
3. *consultazione*, che illustra le modalità di coinvolgimento di *stakeholders* ed esperti nelle diverse fasi del processo di acquisizione delle informazioni che portano alla stima finale degli oneri;
4. *stime degli oneri amministrativi*, che illustra le stime degli oneri e le relative scelte metodologiche.

Il processo di misurazione degli oneri amministrativi

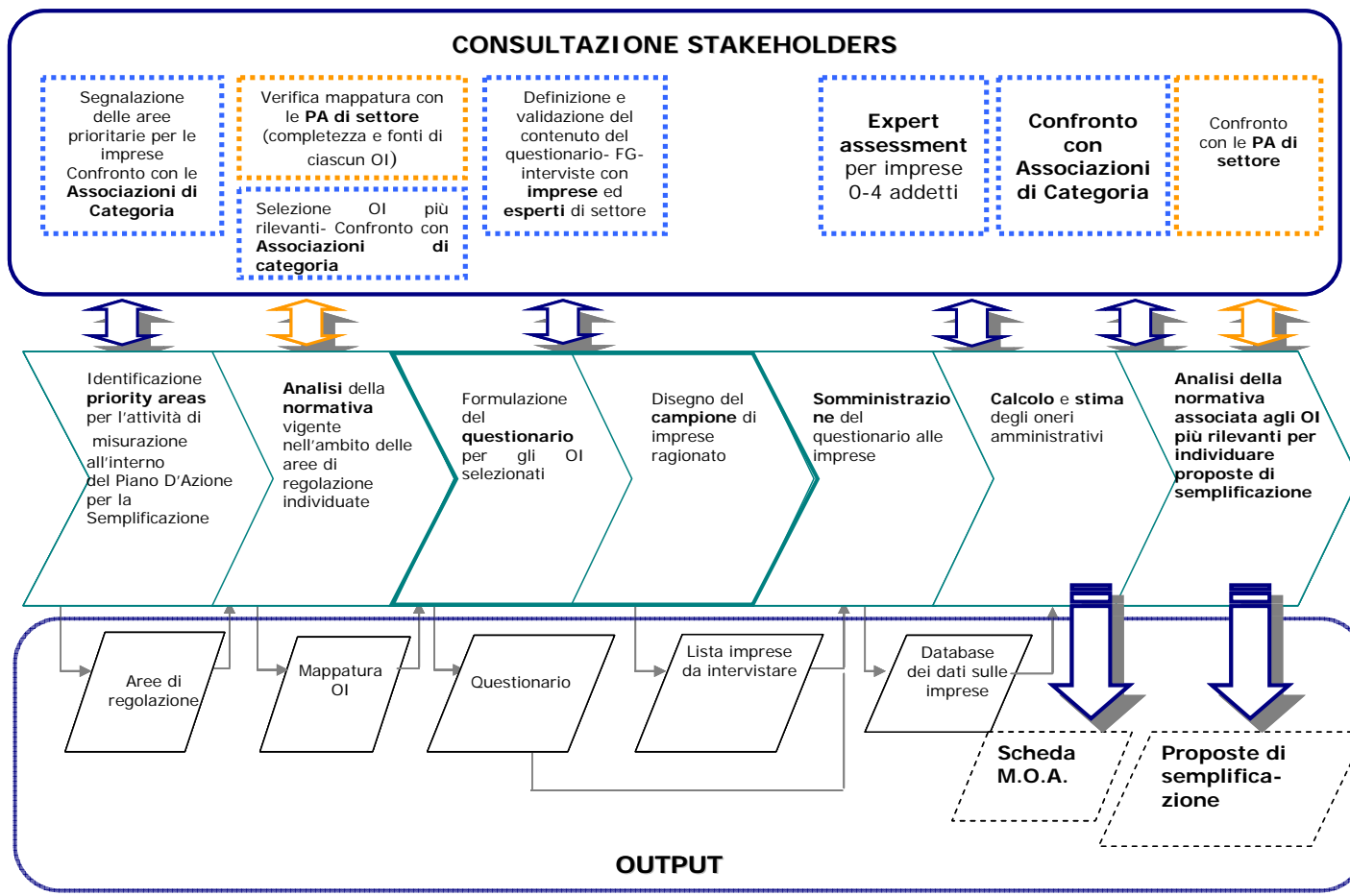


Figura 1 Il processo M.O.A

1. NORMATIVA OGGETTO DELLA MISURAZIONE

1.1 Descrizione della normativa in esame e delle sue finalità

La regolazione esaminata in materia di paesaggio e beni culturali è costituita dal Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n.137", pubblicato nella G.U. n. 45 del 24 febbraio 2004 - Supplemento Ordinario n. 28, e dalla normativa tecnica ivi richiamata, vigente al settembre 2007. Sono stati esclusi gli obblighi informativi che interessano settori economici di limitata entità o che gravano prevalentemente su soggetti diversi dalle imprese; in materia non sono note interazioni con la normativa comunitaria.

2. MAPPATURA DEGLI OBBLIGHI INFORMATIVI

La normativa oggetto della misurazione prevede una serie di "obblighi informativi" (in avanti, OI). La mappatura degli OI di seguito descritta è stata verificata con l'amministrazione di settore (Ministero per i Beni e le Attività Culturali) ed è il risultato del confronto con le associazioni di categoria e delle imprese interessate.

La mappatura include 4 obblighi informativi:

- generati da norme vigenti al maggio 2007;
- con esclusione di quelli che interessano settori economici di limitata entità;
- con esclusione di quelli che riproducono corrispondenti obblighi di fonte comunitaria e di quelli che costituiscono attuazione della normativa comunitaria oggetto del programma U.E. di riduzione degli oneri amministrativi;
- con esclusione di quelli contenuti in normativa destinata ad essere modificata da norme in avanzato stadio di elaborazione.

Per ogni obbligo informativo sono indicati:

- la specifica disposizione normativa da cui essi derivano;
- i soggetti obbligati;
- l'autorità competente;
- una sintesi dell'oggetto dell'OI;
- la frequenza con cui ogni obbligo deve essere adempiuto;

D.LGS. N. 42/2004

OI N. 1 - INTERVENTI SOGGETTI AD AUTORIZZAZIONE (Artt. 21, 22, 23, 25, 26, 31)

Soggetti obbligati: i proprietari, possessori e detentori di beni culturali che intendano procedere a:

- a) demolizione, anche con successiva ricostituzione;
- b) spostamento, anche temporaneo, salvo quello dipendente dal mutamento di dimora o di sede del detentore e salvo quello degli archivi correnti dello Stato e degli enti pubblici;
- c) smembramento di collezioni, serie e raccolte;
- d) scarto dei documenti degli archivi e scarto di materiale bibliografico delle biblioteche per i quali (archivi e biblioteche), se privati, sia intervenuta la dichiarazione di interesse culturale ai sensi dell'articolo 13;
- e) trasferimento ad altre persone giuridiche di complessi organici di archivi per i quali, se privati, sia intervenuta la dichiarazione di interesse culturale ai sensi dell'articolo 13;
- f) esecuzione di opere e lavori di qualunque genere sui beni culturali.

Autorità competenti: Ministero per i beni e le attività culturali; Soprintendente per il caso elencato *sub f*). Per i progetti di opere da sottoporre a valutazione di impatto ambientale, il Ministero si esprime in sede di concerto per la pronuncia di V.I.A., sulla base del progetto definitivo da presentarsi nell'ambito di quel procedimento (art. 26). Si può ricorrere alla conferenza di servizi, disciplinata dall'art. 25.

Oggetto dell'obbligo informativo:

- richiesta di autorizzazione corredata di progetto o, qualora sufficiente, di descrizione tecnica dell'intervento; l'autorizzazione può poi contenere prescrizioni;
- la richiesta può essere corredata dalla ulteriore istanza di valutare l'ammissibilità dell'intervento ai contributi statali previsti dagli articoli 35 e 37 e di certificare il carattere necessario dell'intervento ai fini della concessione delle agevolazioni tributarie previste dalla legge (art. 31): si pronuncia il soprintendente;
- ancora, per interventi di natura edilizia, ove sorga l'esigenza di procedere ad accertamenti di natura tecnica, la soprintendenza ne dà preventiva comunicazione al richiedente (art. 22, comma 3);
- negli stessi casi, qualora sia necessario un titolo abilitativo in materia edilizia², il richiedente può ricorrere alla denuncia di inizio attività, nei casi previsti dalla legge. In questa ipotesi, ottenuta l'autorizzazione ex art. 21, il richiedente trasmetterà questa, la denuncia e il relativo progetto al Comune (art. 23).

In conclusione l'obbligo informativo si sostanzia in:

- richiesta di autorizzazione corredata di progetto o descrizione tecnica;
- eventuale istanza di ammissibilità ai contributi statali o alle agevolazioni tributarie;
- eventuale soggezione ad accertamenti di natura tecnica;
- eventuale presentazione dell'autorizzazione così ottenuta, del progetto e della denuncia di inizio attività ove sia richiesto un titolo

² La valutazione sulla necessità o meno di un titolo abilitativo in materia edilizia trova la sua fonte principale nell'articolo 10 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (c.d. Testo Unico in materia edilizia), ma le Regioni possono legiferare in attuazione del medesimo art. 10 e, con la devoluzione del "governo del territorio" alla potestà legislativa concorrente delle Regioni attuata dal nuovo art. 117 Cost., anche in maniera difforme, ferma restando l'individuazione dei principi fondamentali riservata allo Stato. Si riporta comunque di seguito il citato art. 10: "*Interventi subordinati a permesso di costruire*. (legge n. 10 del 1977, art. 1; legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 25, comma 4). 1. Costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire: a) gli interventi di nuova costruzione; b) gli interventi di ristrutturazione urbanistica; c) gli interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino aumento di unità immobiliari, modifiche del volume, della sagoma, dei prospetti o delle superfici, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso. 2. Le regioni stabiliscono con legge quali mutamenti, connessi o non connessi a trasformazioni fisiche, dell'uso di immobili o di loro parti, sono subordinati a permesso di costruire o a denuncia di inizio attività. 3. Le regioni possono altresì individuare con legge ulteriori interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, sono sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire. La violazione delle disposizioni regionali emanate ai sensi del presente comma non comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 44".

abilitativi edilizio: questo però, a rigore, è aspetto che riguarda il procedimento edilizio vero e proprio.

Frequenza: una sola volta prima dell'inizio dell'intervento.

OI N. 2 - INTERVENTI CONSERVATIVI IMPOSTI (Artt. 32, 33, 34 e 35)

Soggetti obbligati: proprietari, possessori e detentori di beni culturali

Autorità competenti: Ministero per i beni e le attività culturali

Oggetto dell'obbligo informativo: al soggetto obbligato perviene una relazione tecnica del soprintendente che dichiara la necessità degli interventi da eseguire, nonché la comunicazione di avvio del procedimento. Egli può formulare osservazioni entro 30 giorni. Dopodiché il soprintendente, se non ritiene necessaria l'esecuzione diretta degli interventi, assegna al soggetto obbligato un termine per presentare il progetto esecutivo delle opere, conformemente alla relazione tecnica. Il progetto è approvato dal soprintendente con le eventuali prescrizioni e con la fissazione del termine per l'inizio dei lavori. Per i beni immobili, il progetto è trasmesso al comune o alla città metropolitana, che possono esprimere parere motivato entro trenta giorni. Per ogni inadempimento o nel caso di urgenza, il soprintendente provvede direttamente.

L'obbligo informativo, in conclusione, si sostanzia in:

- eventuale formulazione di osservazioni;
- presentazione del progetto esecutivo.

Ai fini del calcolo finanziario dell'onere, si fa presente che l'art. 35 prevede che, per interventi di particolare rilevanza ovvero eseguiti su beni in uso o godimento pubblico, il Ministero può concorrere in tutto o in parte alla relativa spesa (compresa quella per la progettazione) (art. 34).

Frequenza: ogni volta che la P.A. verifica la necessità di interventi conservativi sui beni culturali, prima di ogni intervento.

OI N. 3 - MANIFESTI E CARTELLI PUBBLICITARI (Art. 49)

Soggetti obbligati: chi voglia collocare o affiggere cartelli o altri mezzi di pubblicità sugli edifici e nelle aree tutelate come beni culturali (comprese le coperture dei ponteggi predisposti per l'esecuzione di interventi di conservazione), ovvero lungo le strade site nell'ambito o in prossimità di questi.

Autorità competente: soprintendente ai beni culturali e ambientali

Oggetto dell'obbligo informativo: richiesta di autorizzazione:

- al soprintendente;

- nel caso di pubblicità sulle coperture dei ponteggi, allegando il contratto di appalto dei lavori (ciò in quanto l'autorizzazione è rilasciata per un periodo non superiore alla durata dei lavori stessi);
- nel caso di strade, richiesta di autorizzazione ai sensi della normativa in materia di circolazione stradale e di pubblicità sulle strade e sui veicoli, corredata del parere favorevole della soprintendenza

Frequenza: una sola volta prima della collocazione o affissione.

OI N. 4 - AUTORIZZAZIONE ALLA MODIFICA DELLO STATO DEI LUOGHI IN AMBITI DI TUTELA PAESAGGISTICA (Artt. 138, 141, 142, 143 146, 148, 157, 158, 159)

Soggetti obbligati: proprietari, possessori o detentori di immobili e aree oggetto degli atti e dei provvedimenti elencati all'articolo 157 (notifiche di notevole interesse pubblico eseguite, elenchi compilati, provvedimenti e atti emessi ai sensi della normativa previdente), oggetto di proposta formulata ai sensi degli articoli 138 e 141 (finalizzata alla dichiarazione di notevole interesse pubblico ai sensi del Codice in esame), tutelati ai sensi dell'articolo 142 (aree tutelate per legge), ovvero dalle disposizioni del piano paesaggistico (art. 143), che intendano eseguirvi opere ovvero compiervi attività minerarie di ricerca ed estrazione (escluse le attività di coltivazione di cave e torbiere).

Autorità competente: Regione o ente locale (province; forme associative tra enti locali definite ai sensi degli artt. 24, 31 e 32 del D.Lgs. n. 267/00; comuni nel solo caso che sia stato approvato il piano paesaggistico e che siano stati adeguati gli strumenti urbanistici) al quale la Regione ha delegato le funzioni; soprintendenza (esprime un parere); commissione per il paesaggio di cui all'articolo 148 (esprime un parere). L'art. 159 definisce il regime transitorio dei rapporti tra amministrazione competente e soprintendenza quanto all'annullamento dell'autorizzazione rilasciata dalla prima.

Oggetto dell'obbligo informativo: presentazione della domanda di autorizzazione e dei progetti, corredati dalla documentazione prevista, perché se ne accerti la compatibilità paesaggistica e la congruità con i criteri di gestione dell'immobile o dell'area indicati nella dichiarazione di notevole interesse o nel piano paesaggistico, e sia rilasciata l'autorizzazione all'intervento; la documentazione necessaria è indicata nel DPCM 12 dicembre 2005 e si sostanzia in una "relazione paesaggistica" (art. 1 DPCM) i cui contenuti, corposamente descritti nell'allegato al DPCM, possono essere integrati anche su indicazione delle Regioni (art. 3 DPCM); va indicato lo stato attuale del bene interessato, gli elementi di valore paesaggistico presenti, gli impatti sul paesaggio delle trasformazioni proposte e gli elementi di compensazione e mitigazione necessari; l'amministrazione può richiedere documentazione ulteriore o effettuare accertamenti. La documentazione va inviata in almeno tante copie quante sono le autorità

coinvolte (Regione o ente locale, soprintendenza, commissione per il paesaggio).

Frequenza: una sola volta, prima dell'esecuzione delle opere. L'autorizzazione all'intervento scade se dopo 5 anni non siano almeno avviate le opere di cantierizzazione (termine stabilito nel R.D. 3 giugno 1940, n. 1357 che resterà in vigore, ai sensi dell'art. 158 del D.Lgs. n. 42/2004, fino all'entrata in vigore delle disposizioni regionali di attuazione di questo ultimo).

3. CONSULTAZIONI

Il processo di misurazione è fortemente basato su di una specifica attività di consultazione degli *stakeholders*, finalizzata all'acquisizione e verifica delle informazioni, che si è svolta in 3 fasi del processo MOA illustrato in Figura 1.

3.1 Mappatura degli OI

➤ *Soggetti consultati*

In questa fase sono stati consultati: mercanti d'arte, antiquari, rappresentanti della Federazione Italiana Mercanti d'Arte-FIMA, consulenti legali. Una mappatura provvisoria degli obblighi informativi predisposta dalla Task Force MOA e verificata preventivamente con il Ministero dei Beni Culturali è stata sottoposta al vaglio delle associazioni. La consultazione è stata finalizzata sia a verificare la completezza della mappatura e la corretta individuazione delle attività amministrative elementari relative a ciascun obbligo informativo; sia a determinare la rilevanza degli obblighi informativi mappati in termini di maggiore/minore onerosità degli stessi.

➤ *Modalità di consultazione adottata*

La consultazione è avvenuta attraverso un incontro con i rappresentanti della suddetta associazione e con i consulenti legali. Gli obblighi informativi censiti sono stati sottoposti ad esame analitico e classificati in una scala di onerosità complessiva per determinare le priorità di misurazione.

➤ *Sintesi dei risultati*

Sulla base della consultazione è stata verificata e – laddove necessario – precisata la mappatura degli OI. La mappatura elaborata dagli esperti è stata giudicata congruente con l'esperienza delle imprese e completa. Inoltre, ad ogni OI è stato assegnato un giudizio di "priorità" basato sulle seguenti variabili: la popolazione di imprese coinvolte, la frequenza dell'obbligo informativo ed il "peso" dell'OI in termini di costo/tempo per le imprese. Oggetto della misurazione sono stati solo gli OI giudicati ad "alta e media onerosità" (cfr. mappatura par. 2).

3.2 Verifica del questionario di rilevazione

➤ *Soggetti consultati*

Una volta elaborato, il questionario di rilevazione degli oneri amministrativi è stato sottoposto alla valutazione dei tecnici ed esperti individuati dalla Federazione Italiana Mercanti d'Arte-FIMA.

➤ *Modalità di consultazione adottata*

Il questionario è stato discusso ed analizzato in ogni sua parte nel corso di un *focus group*. Inoltre, una serie di precisazioni ed osservazioni sono pervenute successivamente tramite *e-mail*.

➤ *Sintesi dei risultati*

Grazie al confronto con gli esperti del settore il questionario è stato rivisto sia nella forma (al fine di rendere meglio comprensibili alcuni termini adottati), sia nella struttura, semplificando ed aggregando diverse domande. Inoltre, è stata effettuata un'ulteriore verifica della completezza delle attività amministrative elementari incluse.

3.3 Stima degli oneri amministrativi per le imprese con meno di 5 addetti

In questo settore non è stato possibile avvalersi dell'*expert focus group* per la stima degli oneri amministrativi sostenuti dalle imprese sino a 5 addetti (si veda paragrafo 4.1.2).

4. STIME DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

4.1 Scelte metodologiche

- *Numerosità delle imprese e settori economici considerati*

Per l'area di regolazione paesaggio e beni culturali, la popolazione di interesse è costituita dalle piccole e medie imprese operanti nei settori di attività economica dell'industria e dei servizi.

Le tavole che seguono riassumono le principali caratteristiche strutturali dell'universo di riferimento:

Classe di addetti

	imprese	%
Meno di 5	3.941.119	88,6%
5-99	499.084	11,3%
100-249	5.934	0,1%
Totale	4.446.137	100,0%

Macro settori di attività

Macro settore	Imprese 5-249 addetti		Imprese con meno di 5 addetti	
	N.	%	N.	%
Industria in senso stretto	156.908	31,1%	367.904	9,3%
Costruzioni	79.826	15,8%	517.056	13,1%
Commercio	104.335	20,7%	1.178.868	29,9%
Servizi	163.949	32,5%	1.877.291	47,6%
Totale	505.018	100,0%	3.941.119	100,0%

Ripartizione territoriale

Macro area	Imprese 5-249 addetti		Imprese con meno di 5 addetti	
	N.	%	N.	%
NORD-OCCIDENTALE	158.762	31,4%	1.140.259	28,9%
NORD-ORIENTALE	127.700	25,3%	830.861	21,1%
CENTRALE	104.197	20,6%	841.157	21,3%
MERIDIONALE	78.440	15,5%	781.178	19,8%
INSULARE	35.919	7,1%	347.664	8,8%
Totale	505.018	100,0%	3.941.119	100%

- *Tecniche di rilevazione*

Analogamente a quanto realizzato in altri Paesi che utilizzano lo *Standard Cost Model*, la rilevazione degli oneri è avvenuta attraverso diverse tecniche:

- 1) una rilevazione diretta realizzata dall'Istat su un campione di imprese da 5 a 249 addetti. Per tale rilevazione, la popolazione di interesse è costituita dalle piccole (5-99 addetti) e medie imprese (100-249 addetti) unilocalizzate³ ed operanti nei settori di attività economica dell'industria e dei servizi;
- 2) un *expert assessment* volto ad ottenere una stima degli oneri amministrativi sostenuti dalle imprese con meno di 5 addetti. Per le imprese di queste dimensioni è stata esclusa la rilevazione diretta sia per la loro elevata numerosità, sia perché presentano comportamenti più omogenei nell'esternalizzazione degli obblighi informativi rispetto a quelle di dimensione maggiore.

4.1.1 Rilevazione diretta per la stima degli oneri delle imprese da 5 a 249 addetti

- *Rilevazione in due fasi: telefonica e diretta.*

La finalità della rilevazione consiste nella misura degli oneri connessi ai singoli obblighi informativi dell'area paesaggio e beni culturali, attraverso l'osservazione delle figure professionali coinvolte e dei tempi da queste impiegate per soddisfare lo specifico obbligo informativo (nel caso in cui l'obbligo informativo venga ottemperato con personale interno all'impresa) o la quantificazione del costo monetario sostenuto (nel caso di incarico fornito a terzi).

Sul piano organizzativo la rilevazione è stata condotta, a livello centrale, dal Gruppo di lavoro Istat e realizzata, a livello locale, dagli Uffici Regionali che fanno capo allo stesso Istituto. Sono nello specifico 16 gli Uffici Regionali che hanno partecipato alla rilevazione.

Per la realizzazione dell'indagine la tecnica di rilevazione è stata articolata in due distinte fasi. La prima consiste in un'*intervista telefonica* rivolta ad un numero sufficientemente ampio di imprese, con l'intento sia di stimare la consistenza per numero e tipologia degli obblighi informativi richiesti dalle amministrazioni alle imprese, sia per identificare le imprese eleggibili ai fini della rilevazione diretta.

³ Sono state considerate soltanto le imprese unilocalizzate per misurare in modo più rigoroso gli oneri amministrativi nell'area di riferimento in esame. La misura degli oneri amministrativi sulle imprese plurilocalizzate avrebbe implicato una complessità delle modalità di rilevazione, non compatibili con i vincoli di natura temporale ed economica dell'attività di rilevazione.

La seconda fase consiste in un'intervista diretta rivolta ad un numero limitato di imprese, che avessero adempiuto almeno ad un obbligo informativo nel quinquennio 2002-2006, in base alla quale stimare i costi sostenuti dalle imprese stesse per ottemperare agli obblighi informativi previsti nell'area di regolazione indagata.

- *Costruzione e descrizione del campione per le interviste telefoniche*

La lista delle imprese, considerate per la prima fase, da dove estrarre le unità campione, è quella dei rispondenti alla rilevazione PRODCOM (Produzione Comunitaria) e PMI (Piccole e Medie Imprese).

Per i 16 Uffici Regionali, coinvolti nella rilevazione, è stato estratto un campione stratificato, in base alle caratteristiche strutturali delle imprese, considerando sia l'attività economica, sia la dimensione in termini di addetti delle unità selezionate. La numerosità è stata decisa secondo un criterio di proporzionalità delle imprese unilocalizzate in ciascun territorio regionale.

La numerosità complessiva del campione di unità per l'area paesaggio e beni culturali è pari a 589, i rispondenti sono 321.

- *Costruzione e descrizione del campione per l'intervista diretta*

Nella seconda fase non è stato possibile estrarre un campione come nelle precedenti rilevazioni in quanto il numero di imprese che avevano dichiarato di aver ottemperato almeno un obbligo informativo nel quinquennio di osservazione era pari 28. Per tale motivo si è deciso di estendere la rilevazione a tutte le imprese eleggibili. Le unità rispondenti sono state 17.

- *Costruzione delle stime campionarie*

Le stime campionarie sono state ottenute secondo un *approccio basato su modello*, mediante il quale alla generica impresa del campione dell'intervista diretta è stato attribuito un peso in grado di garantire le condizioni di uguaglianza delle stime campionarie, sia con i corrispondenti totali noti di popolazione e sia rispetto alle corrispondenti stime campionarie del campione dell'intervista telefonica, relativamente alla consistenza per numero e tipologia degli obblighi informativi richiesti dalle amministrazioni alle imprese.

Per imputare i costi interni, sostenuti dalle imprese per ottemperare agli obblighi informativi indagati, si sono considerate le informazioni relative alla sezione finale del questionario, dove si richiedeva il costo orario per ciascuna figura professionale impiegata dall'impresa intervistata. Per valorizzare le ore di lavoro dedicate dal personale interno per lo sviluppo delle varie attività lavorative connesse all'espletamento degli obblighi informativi è stato impiegato il costo medio osservato per ciascuna figura professionale. Tale operazione è risultata necessaria sia per normalizzare i costi, sia perché alcune imprese hanno omesso di rispondere a questa sezione.

Le stime dei costi per ciascuna attività amministrativa elementare sono state ottenute mediante il prodotto di due fattori: il primo è costituito dalla stima del numero d'impresе che, nell'anno d'interesse, hanno ottemperato all'obbligo informativo e il secondo è dato dalla stima del valore mediano del costo sostenuto, dalle stesse imprese, per svolgere ciascuna attività amministrativa elementare. La stima del costo aggregato è stata ottenuta mediante la somma delle stime dei costi di ciascuna attività amministrativa elementare relativa a ciascun obbligo informativo.

La stima del costo unitario è stata ottenuta come rapporto tra i costi aggregati e la stima del numero di imprese che ha ottemperato all'obbligo informativo. Si tratta di un costo ponderato, in quanto attribuisce ad ogni impresa campione un peso pari al coefficiente di espansione⁴.

4.1.2 Rilevazione degli oneri relativi alle microimprese

In quest'area, le stime degli oneri sostenuti dalle imprese con un numero di addetti inferiore a 5 non sono state prodotte attraverso l'*expert focus group*, in quanto non sono stati individuati gli interlocutori in grado di fornire elementi utili per la stima. Di conseguenza, le stime sono state ricavate attribuendo il costo mediano stimato nella rilevazione diretta sulle imprese da 5 a 249 addetti, secondo il principio di proporzionalità.

Per ogni attività amministrativa elementare, la popolazione di riferimento è stata ottenuta partendo dalla corrispondente popolazione stimata dall'Istat e tenendo conto della proporzione tra popolazione totale delle imprese da 5 a 249 addetti e di quella delle imprese con meno di 5 addetti (per cui, ad esempio, se in riferimento ad un'attività amministrativa elementare, la popolazione stimata dall'Istat risulta pari al 5% del totale, la stessa percentuale è stata applicata per ricavare la popolazione delle imprese con meno di 5 addetti).

4.2 Sintesi dei risultati della misurazione

Le tabelle seguenti riportano i principali risultati ottenuti dalle stime degli oneri amministrativi riferite all'insieme delle piccole e medie imprese (da 0 a 249 addetti).

Coerentemente con quanto previsto dalla metodologia SCM, ai costi ottenuti tramite le rilevazioni descritte nei precedenti paragrafi 4.1.1 e 4.1.2, sono stati aggiunti i c.d. "*overheads costs*", ovvero la quota di spese generali attribuibili alle attività oggetto di indagine. La percentuale di *overheads* utilizzata è pari al 25%, in analogia con quella applicata dalla maggior parte dei Paesi coinvolti nell'utilizzo dello *Standard Cost Model*.

Sono stati esclusi dal computo degli oneri amministrativi i diritti, i bolli e le tasse che le imprese sono tenute a versare per ottemperare alle norme

⁴ Maggiori elementi sulle procedure di campionamento e di stima sono contenute in una nota tecnico-metodologica a cura dell'Istat.

analizzate; infatti, tali oneri, essendo di natura fiscale, non sono inclusi nella definizione di "obbligo informativo" utilizzata nell'ambito dello SCM.

È opportuno sottolineare che le stime prodotte si riferiscono ai soli oneri amministrativi associati agli obblighi informativi inclusi nella rilevazione e non vanno, dunque, intese come rappresentative della totalità degli oneri derivanti dalla normativa dell'area paesaggio e beni culturali. Come già segnalato nel paragrafo 1, la misurazione degli oneri è stata effettuata con riferimento agli OI che sulla base della consultazione con le associazioni di categoria delle imprese, sono stati considerati "ad alto e medio impatto".

Si sottolinea che le stime riportate hanno carattere indicativo, in quanto la limitata dimensione campionaria determina un'elevata incertezza, connessa alla variabilità delle stime stesse, sulla vicinanza della stima ottenuta al valore che si vuole stimare. Pertanto, le stime devono essere considerate indicative dell'ordine di grandezza degli oneri amministrativi associati ai soli OI oggetto della misurazione. In tal senso queste costituiscono una misura adeguatamente indicativa della "pressione regolatoria" esercitata da specifiche norme sulle imprese fino a 249 addetti.

Infine, si ricorda che la popolazione di imprese stimata varia in riferimento ad ogni obbligo informativo (e non coincide quasi mai con il totale della popolazione di imprese di cui al par. 4.1).

Tab. 1 - Costo totale aggregato annuo per Obbligo Informativo (imprese 0-249 addetti)

Obbligo informativo	Costo totale	Peso percentuale
OI 1) Richiesta Autorizzazione interventi	€ 198.778.978	32%
OI 2) Interventi conservativi imposti	€ 223.655.666	36%
OI 3) Manifesti e cartelli pubblicitari	€ 22.995.967	4%
OI 4) Autorizzazione alla modifica dello stato dei luoghi in ambiti di tutela paesaggistica	€ 175.969.416	28%
Costo totale aggregato annuo	€ 621.400.026	100%

Tab. 2 - Costo totale annuo e costo unitario per OI (imprese 5-249 addetti)

Obbligo informativo	Costo totale annuo	Costo unitario
OI 1) Richiesta Autorizzazione interventi	€ 22.576.815	€ 36.830
OI 2) Interventi conservativi imposti	€ 25.405.800	€ 13.800
OI 3) Manifesti e cartelli pubblicitari	€ 2.612.015	€ 652
OI 4) Autorizzazione alla modifica dello stato dei luoghi in ambiti di tutela paesaggistica	€ 19.987.989	€ 3.665
Costo totale aggregato annuo	€ 70.582.619	

Tab. 3 - Costo totale annuo e costo unitario per OI (imprese 0-4 addetti)

Obbligo informativo	Costo totale annuo	Costo unitario
OI 1) Richiesta Autorizzazione interventi	€ 176.202.163	€ 36.830
OI 2) Interventi conservativi imposti	€ 198.249.866	€ 13.800
OI 3) Manifesti e cartelli pubblicitari	€ 20.383.951	€ 652
OI 4) Autorizzazione alla modifica dello stato dei luoghi in ambiti di tutela paesaggistica	€ 155.981.427	€ 3.665
Costo totale aggregato annuo	€ 550.817.407	

Tab. 4 - Costo totale annuo del singolo obbligo informativo ripartito per le due classi di imprese

Obbligo informativo	Costo imprese 5-249	Costo imprese 0-4
OI 1) Richiesta Autorizzazione interventi	11,36%	88,64%
OI 2) Interventi conservativi imposti	11,36%	88,64%
OI 3) Manifesti e cartelli pubblicitari	11,36%	88,64%
OI 4) Autorizzazione alla modifica dello stato dei luoghi in ambiti di tutela paesaggistica	11,36%	88,64%

Tab. 5 - Costo totale annuo del singolo obbligo informativo ripartito tra costi interni e costi esterni (imprese 5 – 249 addetti)

Obbligo Informativo	Costi interni	Costi esterni
OI 1) Richiesta Autorizzazione interventi	99,2%	0,8%
OI 2) Interventi conservativi imposti	-	100,0%
OI 3) Manifesti e cartelli pubblicitari	5,6%	94,4%
OI 4) Autorizzazione alla modifica dello stato dei luoghi in ambiti di tutela paesaggistica	9,3%	89,5%

Tab. 6 - Costo totale annuo del singolo obbligo informativo ripartito tra costi interni e costi esterni (imprese 0-4 addetti)

Obbligo Informativo	Costi interni	Costi esterni
OI 1) Richiesta Autorizzazione interventi	99,2%	0,8%
OI 2) Interventi conservativi imposti	-	100,0%
OI 3) Manifesti e cartelli pubblicitari	5,6%	94,4%
OI 4) Autorizzazione alla modifica dello stato dei luoghi in ambiti di tutela paesaggistica	9,3%	89,5%

Tab. 7 – Ripartizione degli OI in attività amministrative elementari: costi interni (imprese 5 – 249 addetti)

Obbligo informativo	Attività amministrativa	Peso dell'attività amministrativa sull'OI
OI 1) Interventi soggetti ad autorizzazione	<i>Raccolta informazioni e predisposizione documentazione</i>	34,24%
	<i>Compilazione domanda</i>	1,14%
	<i>Assistenza al personale dell'amministrazione competente per istruttoria autorizzazione</i>	0,72%
	<i>Presentazione domanda</i>	0,21%
	<i>Archiviazione documentazione</i>	0,14%
	<i>Raccolta informazioni e predisposizione documentazione per agevolazioni tributarie</i>	59,30%
	<i>Compilazione della domanda per agevolazioni tributarie</i>	1,36%

	<i>Assistenza al personale dell'amministrazione competente per attività di controllo</i>	2,90%
OI 3) Manifesti e Cartelli Pubblicitari	<i>Raccolta informazioni e predisposizione documentazione per osservazioni</i>	42,99%
	<i>Compilazione richiesta autorizzazione</i>	17,76%
	<i>Presentazione della domanda</i>	17,76%
	<i>Archiviazione documentazione</i>	21,49%
OI 4) Autorizzazione alla modifica dello stato dei luoghi in ambiti di tutela paesaggistica	<i>Raccolta info e predisposizione doc</i>	55,33%
	<i>Redazione relazione paesaggistica</i>	2,91%
	<i>Compilazione richiesta autorizzazione</i>	30,70%
	<i>Presentazione domanda e progetti di intervento</i>	3,22%
	<i>Assistenza al personale dell'amministrazione competente</i>	7,84%

Tab. 8 – Ripartizione degli OI in attività amministrative elementari: costi interni (imprese 0-4 addetti)

Obbligo informativo	Attività amministrativa	Peso dell'attività amministrativa sull'OI
OI 1) Interventi soggetti ad autorizzazione	<i>Raccolta informazioni e predisposizione documentazione</i>	34,24%
	<i>Compilazione domanda</i>	1,14%
	<i>Assistenza al personale dell'amministrazione competente per istruttoria autorizzazione</i>	0,72%
	<i>Presentazione domanda</i>	0,21%
	<i>Archiviazione documentazione</i>	0,14%
	<i>Raccolta informazioni e predisposizione documentazione per agevolazioni tributarie</i>	59,30%
	<i>Compilazione della domanda per agevolazioni tributarie</i>	1,36%
	<i>Assistenza al personale dell'amministrazione competente per attività di controllo</i>	2,90%
OI 3) Manifesti e Cartelli Pubblicitari	<i>Raccolta informazioni e predisposizione documentazione per osservazioni</i>	42,99%
	<i>Compilazione richiesta autorizzazione</i>	17,76%
	<i>Presentazione della domanda</i>	17,76%

	<i>Archiviazione documentazione</i>	21,49%
OI 4) Autorizzazione alla modifica dello stato dei luoghi in ambiti di tutela paesaggistica	<i>Raccolta info e predisposizione doc</i>	55,33%
	<i>Redazione relazione paesaggistica</i>	2,91%
	<i>Compilazione richiesta autorizzazione</i>	30,70%
	<i>Presentazione domanda e progetti di intervento</i>	3,22%
	<i>Assistenza al personale dell'amministrazione competente</i>	7,84%

ALLEGATO

QUESTIONARIO DI RILEVAZIONE