

IV

LA MISURAZIONE E RIDUZIONE DEGLI ONERI BUROCRATICI

FRANCESCO SARPI

LA CROCIATA CONTRO GLI ONERI AMMINISTRATIVI

Attori, processi, tecniche e risultati della misurazione degli oneri amministrativi in alcuni paesi europei: un'analisi comparata

1. Finalità della ricerca

È oramai indiscutibile che la misurazione degli oneri amministrativi (MOA), realizzata tramite l'applicazione dello Standard Cost Model¹ (SCM), abbia assunto un peso molto rilevante all'interno delle politiche di *better regulation* europee. Come noto, la MOA consente di stimare i costi che le imprese (ed in alcuni casi anche altri soggetti) sono tenute a sostenere a causa di obblighi informativi imposti dalla regolazione, con il duplice obiettivo di aumentare la conoscenza circa il livello degli oneri in questione e di fornire informazioni quantitative utili alla definizione di interventi di semplificazione.

La diffusione della MOA si caratterizza per una serie di elementi che colpiscono inevitabilmente l'attenzione.

In primo luogo, è interessante notare alcune differenze tra il processo di diffusione della misurazione degli oneri e quello dell'analisi d'impatto della regolazione (Air), che continua a rappresentare lo strumento di qualità delle regole più diffuso al mondo e che condivide con la MOA l'attenzione alla valutazione degli impatti sui destinatari della regolazione. A differenza di quanto avvenuto con l'Air, la misurazione degli oneri non è stata «importata» in Europa dagli Stati Uniti ad opera del paese (il Regno Unito) certamente più all'avanguardia in tema di *better regulation* nel nostro continente, ma è nata in Olanda. Inoltre, mentre l'Air ha fatto, e continua a fare, molta fatica a trovare spazio nelle agende di molti governi europei (il riferimento è ad un'Air non intesa come adempimento puramente formale), la rapidità con cui la misurazione degli oneri ha assunto un ruolo di primo piano tra i progetti di riforma della regolazione è davvero impressionante: a meno di sei anni dalla sua nascita, la MOA è attualmente utilizzata in 22 paesi europei [SCM Network, 2009] oltre che, sebbene a volte solo a livello sperimentale, da Sud Africa, Canada e Nuova Zelanda².

In secondo luogo, la misurazione degli oneri ha rapidamente superato i confini nazionali ed è stata adottata anche dalla Commissione europea³, la quale ha adattato la propria *impact assessment* per tener conto anche di questo strumento.

In terzo luogo, dalla lettura dei diversi manuali e documenti ufficiali riguardanti la MOA sembrerebbe che il livello di omogeneità metodologica sia estremamente elevato: tutti i paesi europei dichiarano di utilizzare lo SCM per effettuare le misurazioni.

Infine, l'Italia è stato uno dei paesi che per primo ha sperimentato e poi adottato a regime la MOA, contrariamente a quanto accaduto con altri strumenti di qualità della

¹ In estrema sintesi, lo SCM valuta gli oneri amministrativi associati ad un obbligo informativo sommando i costi interni ed i costi esterni che un'impresa sostiene per svolgere tutte le attività necessarie per ottemperare a tale obbligo. I costi interni sono stimati moltiplicando il costo orario lordo delle figure professionali impiegate in ogni attività per il numero di volte che tali attività sono svolte ogni anno; i costi esterni sono collegati al ricorso a soggetti esterni (associazioni, consulenti, professionisti, tecnici) per lo svolgimento di una o più attività. L'onere totale è ottenuto moltiplicando i costi unitari per il numero di imprese che annualmente svolge le attività in esame. In questo lavoro si darà per scontata la conoscenza dello SCM.

² Negli Stati Uniti la stima degli oneri amministrativi, sebbene non con il ricorso allo SCM, avviene sin dal 1995 quando fu approvato il Paperwork reduction act.

³ Il programma di misurazione europeo è stato approvato dal Consiglio Europeo dell'8-9 marzo 2007 che ha assunto formalmente l'obiettivo di riduzione del 25% degli oneri entro il 2012.

regolazione (in particolare, Air e consultazioni pubbliche), spesso applicati con estremo ritardo rispetto agli altri paesi europei e, comunque, in modo saltuario e poco convinto (Natalini e Sarpi 2009).

In questo capitolo si analizzano le principali differenze e similarità esistenti tra i programmi di misurazione degli oneri esistenti in un gruppo di paesi europei. A tal fine, sono state considerate sia variabili relative all'introduzione e alla gestione di questa policy, sia variabili indicative delle scelte di tipo metodologico.

Quanto alle prime, sono stati indagati i seguenti aspetti: obiettivi dei programmi di misurazione; legame tra MOA e più generali politiche di riforma della regolazione; esistenza di una chiara responsabilità politica dell'attività di misurazione; organizzazione dei programmi di misurazione; tipologia di destinatari considerati; ruolo degli *stakeholders* e delle istituzioni diverse dai governi centrali; risorse investite nella MOA; risultati ottenuti.

Riguardo alle scelte metodologiche effettuate, l'indagine ha cercato innanzi tutto di chiarire se tutti i paesi hanno effettivamente utilizzato lo Standard Cost Model. Successivamente, sono state verificate le scelte effettuate, nell'ambito di tale metodologia, rispetto ad aspetti specifici, tra cui la definizione di obbligo informativo, la tipologia di regole oggetto di misurazione e le tecniche di rilevazione utilizzate..

I paesi considerati sono, oltre all'Italia, Francia, Germania, Olanda e Regno Unito. La scelta di questi paesi dipende essenzialmente da due variabili: la loro rilevanza all'interno dell'Unione ed il grado di sviluppo dei programmi di misurazione degli oneri, certamente avanzato in tutto il campione considerato.

Le informazioni sono state raccolte sia tramite un'analisi desk, analizzando il materiale pubblicato sui siti internet istituzionali dei paesi considerati e quello messo a disposizione dallo Standard Cost Model Network, sia attraverso il ricorso ad un questionario inviato ai responsabili dei programmi di misurazione dei paesi considerati e riportato in appendice, sia, infine, attraverso documenti non pubblicati sui siti e resi disponibili dalle persone contattate in ogni paese.

Nell'interpretarne gli esiti dell'analisi svolta occorre ricordare che i paesi messi a confronto presentano un grado di sviluppo riguardo alle politiche di semplificazione e, più in generale, agli strumenti di qualità delle regole molto differenziato. Così, mentre alcuni paesi (come la Francia e l'Italia) hanno investito proporzionalmente di più sulla semplificazione normativa ed amministrativa rispetto quanto fatto sull'Air, altri (ad esempio, il Regno Unito), pur promuovendo una pluralità di strumenti, hanno in generale dato ampio spazio al tema della valutazione della regolazione ed al coinvolgimento dei destinatari nel processo regolativo.

Il capitolo è organizzato come segue. Il par. 2 fornisce alcune informazioni di sintesi relative all'introduzione dei programmi di misurazione, evidenziandone gli obiettivi. Il par. 3 è dedicato alle scelte organizzative effettuate nei paesi considerati ed alla eventuale indicazione di una responsabilità politica dei programmi di misurazione. Nel paragrafo successivo si affronta il tema del ruolo degli attori pubblici e privati nel processo di misurazione e riduzione degli oneri. Il par. 5 illustra alcune delle scelte metodologiche di fondo fatte nei paesi del campione, evidenziando le differenze nell'applicazione dello SCM. Informazioni sui costi e sui risultati sinora conseguiti sono contenute nel par. 6, mentre l'ultimo paragrafo propone alcune considerazioni conclusive.

2. I programmi di misurazione: nascita e obiettivi

Il primo paese ad avviare una misurazione sistematica degli oneri amministrativi è stato l'Olanda dove, nel 2003⁴, è stata effettuata una stima di tutti gli oneri per le imprese associati alla regolazione in vigore a fine 2002 (cd. *baseline measurement*) con l'obiettivo di ridurne l'ammontare del 25% entro cinque anni. La determinazione di un obiettivo quantitativo in un preciso orizzonte temporale è senz'altro una delle caratteristiche più rilevanti dell'esperienza olandese. La metodologia elaborata per condurre tale attività, denominata Standard Cost Model, consiste nella stima monetaria degli oneri associati ai cd. «obblighi informativi» (OI), ovvero agli obblighi, imposti dalla regolazione, consistenti nel raccogliere, elaborare, trasmettere e conservare informazioni. A gennaio 2008, alla luce del successo del primo round di misurazione, è stato avviato un nuovo ciclo di misurazione, attraverso una versione aggiornata dello SCM, che tiene conto anche di informazioni qualitative ed è più orientata agli interventi di semplificazione. L'obiettivo dichiarato⁵ dal nuovo governo è di ridurre di un ulteriore 25% il totale degli oneri esistenti a marzo 2007. L'«Action Plan for the Reduction of Private Sector Regulatory Burden» adottato dal parlamento olandese indica la strategia per raggiungere questo risultato.

Con una rapidità mai registrata prima per altri strumenti di valutazione della regolazione – dovuta anche ai risultati conseguiti con estrema rapidità dal governo olandese (cfr. par. 5) – la MOA si è diffusa in molti altri paesi europei.

Riguardo al campione qui considerato, la Francia ha avviato un programma di sperimentazione su questo tema sin dal settembre 2004. Tuttavia, il vero avvio della misurazione si deve alla decisione del primo Conseil de la modernisation des politiques publiques (organo interministeriale presieduto dal Presidente della Repubblica) che a dicembre 2007 ha assunto l'obiettivo di ridurre del 25% gli oneri amministrativi delle mille procedure più onerose entro quattro anni. Accanto alla riduzione di questi oneri, il governo francese ha puntato anche sulla riduzione dei tempi persi a causa della regolazione.

Italia e Regno Unito hanno, seppur con modalità differenti, introdotto lo SCM dal 2005.

Nel nostro paese il primo progetto di ricerca e sperimentazione sulla MOA, realizzato dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione su incarico del Dipartimento della funzione pubblica (Dfp), ha riguardato 25 casi (principalmente nel settore trasporti). A partire dal 2007 la MOA è entrata a regime ed è stata coordinata dall'Ufficio per la semplificazione (UANAS) del Dfp. Le aree di misurazione, concordate con le associazioni di categoria, sono state indicate nel Piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione del luglio 2007. Un impulso ulteriore all'attività di misurazione ed un definitivo raccordo con la più generale politica di semplificazione è venuto dall'art. 25 della l. 133/2008, che introduce il cd. «taglia-oneri» e, tra l'altro, fissa anche per l'Italia l'obiettivo di riduzione del 25% entro il 2012.

Nel 2005 il Primo ministro inglese chiese alla Better Regulation Task Force di valutare le potenzialità dello SCM. Il rapporto che ne seguì, *Regulation: Less is More – Reducing Burdens, Improving Outcomes*, suggeriva chiaramente di adottare questa metodologia anche nel Regno Unito, fornendo una serie di raccomandazioni operative (tra cui: fissare un obiettivo misurabile, creare un'apposita struttura organizzativa, effettuare una misurazione sistematica degli oneri). Nel marzo dello stesso anno, il Primo ministro ed il Cancelliere dello

⁴ In Olanda già durante gli anni '90 erano stati definite delle soglie per gli oneri amministrativi associate ai vari ministeri.

⁵ Quest'obiettivo era già indicato nell'accordo politico di coalizione del 7 febbraio 2007, *Coalition agreement between the parliamentary parties of the Christian Democratic Alliance, Labour Party and Christian Union*. È utile ricordare che sia il precedente che l'attuale governo sono guidati dallo stesso presidente.

Scacchiere approvarono queste indicazioni⁶ con l'*Administrative Burdens Reduction Programme*. Tra settembre 2005 e maggio 2006 il governo concluse la misurazione della *baseline*. L'obiettivo assegnato ad ogni dipartimento è di ridurre gli oneri amministrativi del 25% entro maggio 2010 (cfr. anche par. 5).

Nell'aprile del 2006 la Germania si è aggiunta al «club dei misuratori» con l'approvazione del *Programme for the Reduction of Bureaucracy and Better Legislation*⁷, basato sull'accordo sottoscritto l'anno precedente dalla coalizione formata da CDU, CSU ed SPD. Anche in questo caso, l'obiettivo quantitativo dell'intervento è comune a quello degli altri paesi e la riduzione del 25% dovrà essere realizzata entro il 2011, anche se il governo ha dichiarato che circa la metà di questa riduzione sarà ottenuta già entro il 2009.

È utile sottolineare che, a fronte dell'attivismo di un numero crescente di paesi membri, anche la Commissione europea ha avviato nel 2007 un programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi e, nella forma di un allegato alle proprie linee guida sull'Air, ha adottato una metodologia che sostanzialmente ricalca lo SCM. Questa decisione ha verosimilmente accelerato l'approvazione di misure simili anche in altri paesi dell'Ue ed ha rafforzato la convergenza verso l'obiettivo, fatto proprio anche dal Consiglio europeo, di ridurre di un quarto gli oneri gravanti sulle imprese europee entro il 2012.

3. Responsabilità ed organizzazione

L'indicazione di una chiara responsabilità politica per i programmi di misurazione dei paesi in esame può essere considerato un indicatore della rilevanza che essi rivestono all'interno dell'agenda dei rispettivi governi.

In Olanda, titolari dell'attività di misurazione sono i Ministri degli affari economici e delle finanze. In Francia, la responsabilità del programma *Mesure de la réduction de la charge administrative* (MRCA) è affidata al Ministro del bilancio e della funzione pubblica. Il governo tedesco ha previsto l'istituzione di un coordinatore della riduzione della burocrazia e la migliore legislazione, affidando tale compito ad un Ministro di stato; ad esso si affianca il comitato dei segretari di stato per la riduzione della burocrazia. Nel Regno Unito il programma di misurazione è nato con l'approvazione del *Better regulation action plan* approvato nel 2005 dal Cancelliere dello Scacchiere⁸; il *Better regulation executive* (BRE) - struttura deputata alla definizione della strategia di qualità della regolazione governativa e collocata nel Dipartimento per le imprese e la riforma della regolazione - coordina l'attuazione del programma. Nel nostro paese il programma MOA è stato approvato su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa.

A questa responsabilità politica si associano spesso dichiarazioni ufficiali⁹ dei governi relative ai programmi di misurazione, a dimostrazione non solo dell'importanza che questi hanno assunto, ma anche del loro uso a fini comunicativi e propagandistici.

⁶ Il rapporto della Better Regulation Task Force è a sua volta fondato sulle conclusioni del rapporto curato da P. Hampton per il Ministero del Tesoro avente ad oggetto la riduzione degli oneri amministrativi, la valutazione del rischio e l'efficacia del sistema di ispezioni e controlli (Hampton, 2005).

⁷ Cfr. Cabinet decision del 25 aprile 2006 che, oltre alla definizione degli obiettivi, individua le procedure e le soluzioni organizzative per la realizzazione del programma di riduzione degli oneri.

⁸ L'allora Cancelliere dello Scacchiere è l'attuale Primo ministro.

⁹ In tutti i paesi considerati ci sono dichiarazioni dei ministri responsabili della MOA volte a sottolineare l'impegno nei programmi di misurazione e riduzione, nonché i risultati raggiunti. Qui vale citare l'esperienza inglese, dove direttamente il Primo ministro nel 2006 ha dichiarato: «*The exercise to produce these simplification plans has been extensive and far-reaching. It demonstrates the commitment across government*

Questi programmi sono ovunque collegati in modo più o meno esplicito e strutturato ad altre politiche di riforma, generalmente a politiche di semplificazione. Ciò è vero in Olanda, dove la riduzione degli oneri è collegata saldamente al ciclo di bilancio, ma anche in UK, dove è stato ideato un «calcolatore degli oneri amministrativi» al fine di consentire ai ministeri di simulare gli effetti di proposte di semplificazione. Inoltre, in entrambi i paesi sono stati per la prima volta realizzati dei piani di riduzione degli oneri affidati ai singoli ministeri. In Germania la MOA è parte di un più ampio programma di riduzione del carico burocratico. Poiché un'elevata quota degli oneri amministrativi dipende da un numero relativamente basso di OI, i ministeri hanno innanzi tutto puntato alla revisione dei 50 OI risultati più onerosi, confrontandosi con le imprese e le loro associazioni ed utilizzando una checklist per la semplificazione. Anche in Italia il programma MOA è relativo non solo alla misurazione, ma anche alla riduzione degli oneri: la l. 133/08 ha introdotto anche da noi i piani di riduzione ministeriali e contiene una delega al governo ad adottare regolamenti per attuare interventi di semplificazione in base agli esiti della misurazione. In Francia la misurazione è con evidenza solo un tassello di una più generale ed ambiziosa riforma dell'amministrazione pubblica nota come *Ensemble simplifions*¹⁰.

Le soluzioni organizzative per gestire i programmi di misurazione sono formalmente simili (ovunque esiste una struttura di coordinamento delle attività), ma nella sostanza alquanto differenti. In Olanda a coordinare la misurazione è una struttura formata dai ministeri dell'economia e delle finanze e denominata Gruppo per la riforma della regolazione, che pubblica anche un rapporto periodico sullo stato di avanzamento delle attività¹¹. Similmente, in UK il BRE, oltre a coordinare tutte le attività di misurazione – integrandole con le altre attività di *better regulation* –, si occupa di organizzare i dati e le stime prodotti, nonché di pubblicare un rapporto annuale di sintesi dei risultati pubblicato congiuntamente ai piani di riduzione ministeriali (attualmente sono 19 i dipartimenti coinvolti nella misurazione). In Francia a coordinare la MOA è il Dipartimento per i progetti di semplificazione collocato all'interno della Direzione generale per la modernizzazione dello stato del ministero del bilancio. I tre paesi sinora considerati hanno esternalizzato almeno in parte la misurazione, affidandola a consulenti esterni. Una scelta diversa è stata, invece, fatta in Germania e in Italia, dove le rilevazioni sono state affidate agli istituti nazionali di statistica. Più in dettaglio, in Germania l'Unità per la qualità della regolazione, collocata presso la Cancelleria, funge da anello di congiunzione tra il coordinatore della misurazione, il Comitato dei segretari di stato, i punti di contatto per la riduzione degli oneri presenti in ogni ministero ed il Consiglio nazionale per la verifica della regolazione (Nationaler Normenkontrollrat). Quest'ultimo è stato istituito nel 2006 con il compito di esaminare le proposte normative del governo verificando l'attuazione delle regole procedurali che prevedono anche la stima ex-ante degli oneri amministrativi. L'ufficio nazionale di statistica collabora alla definizione e all'aggiornamento della metodologia SCM, ed è responsabile del processo di stima degli OI individuati dai ministeri, in collaborazione con le imprese e le associazioni di settore. In Italia la MOA è gestita da una task force costituita presso il già citato UANAS, con esperti provenienti anche dall'Unità per la semplificazione e con il supporto tecnico dell'Istat. La task force si occupa di: definire le scelte metodologiche, gestire

and the regulators to reduce the administrative burden of regulation to the benefit of business, our public services and the voluntary sector. These are thorough and detailed action plans that will deliver year-on-year reductions in the administrative burden of regulation»

¹⁰ Informazioni al riguardo sono reperibili sul sito <http://www.modernisation.gouv.fr>.

¹¹ Il Gruppo per la riforma della regolazione è il frutto dell'integrazione tra la precedente unità del ministero delle Finanze che si è occupata di riduzione degli oneri amministrativi nel corso del primo ciclo di misurazione, denominata IPAL, e di tre unità che in passato si sono occupate di diversi aspetti dell'impatto della regolazione sulle imprese, collocate presso il ministero per gli affari economici.

i rapporti con gli stakeholders, svolgere gli *expert assessments* (consistenti nella valutazione degli oneri effettuata da esperti e professionisti), elaborare le cd. schede MOA riassuntive dei risultati della misurazione per ogni area, curare un rapporto annuale.

Anche in riferimento ai beneficiari diretti della misurazione, le scelte, inizialmente più omogenee, tendono a differenziarsi. In Olanda la misurazione è nata con lo scopo di ridurre gli oneri eccessivi per le imprese, ma è stata poi estesa ai cittadini. Quest'ultima tipologia di misurazione, per la quale è stato redatto un manuale *ad hoc*, è gestita dal ministero dell'Interno. Il Regno Unito ha esteso da subito la misurazione agli oneri sostenuti, oltre che dalle imprese, dal terzo settore¹². Anche la Germania ha dato priorità alle imprese private ed al terzo settore, ma prevede in futuro di estendere la MOA anche ai cittadini ed alla pubblica amministrazione. In Francia la misurazione riguarda imprese pubbliche e private; inoltre, una rilevazione dei tempi è in corso soprattutto presso le amministrazioni responsabili di procedimenti che comportano tempi di conclusione ritenuti eccessivi; infine, la misurazione riguarda anche i cittadini. In Italia ci si è sinora concentrati sulla struttura portante dell'economia nazionale, le imprese private con meno di 250 addetti, ma si prevede a breve una sperimentazione anche a beneficio dei cittadini.

4. Il ruolo degli altri attori del processo

Come per ogni politica di semplificazione, anche un'applicazione efficace della MOA richiede (e per certi versi impone) il coinvolgimento di attori – pubblici e privati – ulteriori rispetto agli esecutivi.

In primo luogo, dunque, è interessante verificare se la misurazione coinvolga anche altre istituzioni, sia in qualità di regolatori (es. parlamenti, autorità indipendenti, regioni ed enti locali), sia di controllori (ancora i parlamenti, le corti, organismi indipendenti appositamente creati) ed è utile verificare se vi siano differenze tra ordinamenti di tipo federale e di tipo più centralistico. Evidentemente, alcuni di questi aspetti si legano con le scelte adottate in merito al tipo di regole oggetto della misurazione, tema affrontato nel par. 5.

In Francia le autorità locali partecipano, laddove possibile, alla misurazione, ma non esistono programmi specifici, né risultano esserci apposite forme di coordinamento con il governo centrale. Nell'adottare le leggi di semplificazione il parlamento tiene conto dei risultati della misurazione.

In Italia l'accordo in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione sancito nel marzo del 2007 dalla Conferenza unificata stabilisce che anche sulla misurazione degli oneri i vari livelli di governo definiscano metodologie ed obiettivi comuni. Tale accordo, che ad oggi non ha prodotto in verità molti effetti, prevede che tutte le amministrazioni partecipino al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione del 25% degli oneri entro il 2012. Nel 2008 in Italia è stata effettuata una prima sperimentazione, gestita dal Fornez, della MOA a livello regionale, che ha coinvolto le regioni Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria e Toscana ed avente ad oggetto la disciplina nel settore del commercio¹³. Inoltre, l'Anci ha coordinato una prima sperimentazione di questa metodologia a livello comunale nel corso del 2008. Nel nostro paese l'attività di misurazione non è soggetta ad uno scrutinio specifico operato da altre istituzioni; tuttavia, il Dfp rende accessibili sul proprio sito internet risultati e strumenti della MOA.

¹² Ciò è coerente con l'ambito di applicazione dell'analisi d'impatto svolta nel Regno Unito che riguarda, appunto, anche il terzo settore.

¹³ I risultati di questa sperimentazione sono disponibili sul sito <http://semplificazione.foznek.it>

Nel Regno Unito¹⁴ un forte ruolo di controllo dell'operato dell'esecutivo, anche nell'ambito della MOA, è svolto dal National audit office (NAO), che al riguardo ha pubblicato alcuni rapporti di valutazione ed ha condotto una *review* del programma di riduzione [NAO 2007; NAO 2008]. Accanto al riconoscimento dei passi avanti realizzati, il NAO ha indicato una serie di raccomandazioni, tra cui la necessità di stimare con prudenza la riduzione degli oneri, assicurare un'applicazione omogenea del programma tra i vari dipartimenti e rafforzare la comunicazione con le imprese. A seguito dei rapporti del NAO il governo è stato chiamato a presentarsi dinanzi al comitato parlamentare Public account committee. Il rapporto del comitato *Reducing the cost of complying with regulations: the delivery of the Administrative Burdens Reduction programme*, del 2007, contiene numerosi e specifici rilievi, che vanno dall'imprecisa valutazione del costo della misurazione, alla fragilità delle stime ottenute sia sul fronte degli oneri sia, soprattutto, su quello dei risparmi, alla necessità di considerare anche i benefici della regolazione. Il governo ha a sua volta risposto pubblicamente a questo rapporto, dichiarandosi spesso d'accordo con il Public account committee e fornendo comunque delle giustificazioni o impegnandosi ad introdurre dei correttivi. Il sistema di controllo della misurazione è poi integrato da organismi non pubblici (cfr. *infra*). Quanto all'applicazione della MOA agli altri livelli di governo, essa è limitata alle regole emesse dalle autorità locali per implementare disposizioni statali ed esclude, dunque, le norme che derivano direttamente da tali autorità.

In Olanda le autorità locali hanno un proprio programma di misurazione che svolgono in modo coordinato con il livello centrale. L'accordo siglato a giugno 2007 prevede, in particolare, che l'Associazione dei comuni olandesi (VNG) si occupi del monitoraggio del raggiungimento dell'obiettivo di riduzione del 25% a livello comunale. A tal fine, è anche in corso una misurazione della *baseline* comunale che coinvolge un campione rappresentativo di 25 comuni e riguarda sia le norme di implementazione che questi enti emanano a seguito di disposizioni statali, sia regole emanate direttamente dal livello comunale. Stime preliminari indicano che l'onere complessivo di questa regolazione è pari a circa 220 milioni di euro annui. Ad oggi, 250 autorità locali hanno utilizzato un voucher messo a disposizione dal governo per la stima degli oneri di loro pertinenza e molte di esse hanno elaborato dei piani di *deregulation*. È stata, inoltre, avviata una serie di progetti pilota riguardanti le regioni, da realizzarsi congiuntamente al settore privato. Per quanto riguarda la valutazione delle attività svolte e dei risultati raggiunti, oltre al parlamento - che a parte la funzione generale di controllo del programma di misurazione del governo, effettua un controllo specifico attraverso i documenti di bilancio - in Olanda è attivo l'Advisory board on administrative burdens (ACTAL) che opera sia come *watchdog*, con la possibilità di riferire direttamente al *Cabinet*, sia come consulente del governo nella politica di riduzione degli oneri. Inoltre, è stata istituita la Business regulatory burden commission, un think-tank che controlla l'attuazione del piano d'azione del governo per l'abbattimento del *red tape* (di cui la riduzione degli oneri amministrativi è solo una parte) e ne verifica i risultati, formulando delle raccomandazioni periodiche. La commissione è composta da 9 personalità del mondo imprenditoriale e da 4 funzionari pubblici di alto livello. Infine, esistono alcune commissioni di supporto e controllo relative ad ambiti più specifici.

In Germania è in corso un'intensa interazione tra l'ufficio di statistica, i Landers e le associazioni dei municipi per stabilire modalità di cooperazione sulla misurazione degli oneri che, tuttavia, al momento è limitata al livello centrale. L'attività di controllo sul programma di misurazione e riduzione è svolta sia dalla Nationaler Normenkontrollrat, che svolge una

¹⁴ Recentemente il governo inglese ha annunciato la creazione di altri due organismi con il ruolo di *watchdog* sugli oneri amministrativi: un sotto-comitato all'interno del Consiglio economico nazionale ed un Regulatory policy committee, di natura indipendente. Ad oggi nessuno dei due organismi è stato costituito.

funzione di pungolo e consulenza (molto simile a quella di ACTAL) ed è direttamente coinvolta nella preparazione delle decisioni del Gabinetto federale, sia dal Bundestag. Come in altri paesi, quest'ultimo è destinatario di un rapporto annuale del governo sulla MOA ed è responsabile dell'approvazione delle proposte di semplificazione governative.

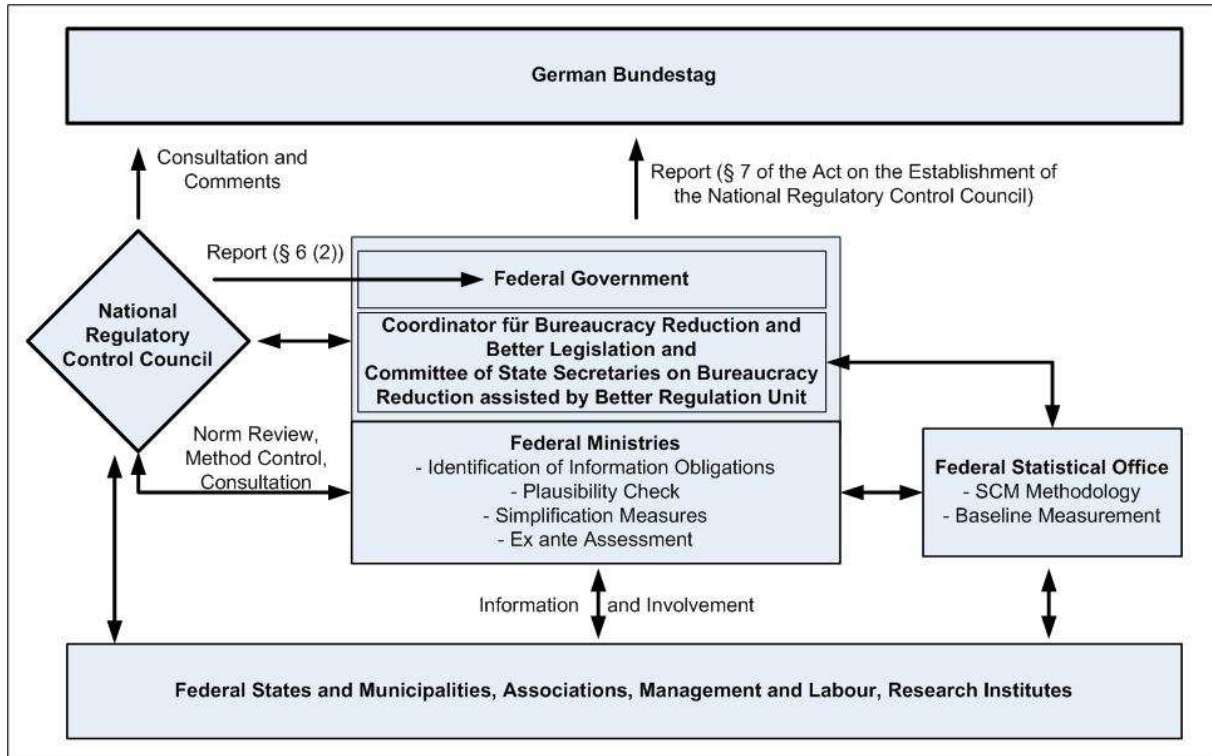


Fig. 1. Il sistema di relazioni istituzionali sulla MOA in Germania.

Per quanto riguarda gli attori privati coinvolti nella misurazione, coerentemente con quanto previsto dalla metodologia SCM, tutti i paesi considerati fanno largo uso delle consultazioni con gli *stakeholders*.

In Olanda, oltre alle stime quantitative, una particolare enfasi è data anche alle valutazioni qualitative fornite dai consultati, usate per individuare le disposizioni considerate più irritanti e, dunque, per stabilire la priorità degli interventi di semplificazione. Oltre che tramite le interviste, le imprese hanno l'opportunità di esprimere opinioni attraverso l'attività della Business regulatory burden commission.

In UK il ruolo degli *stakeholders* è assicurato sia nella produzione delle stime, sia nella fase di controllo dei risultati. Riguardo a quest'ultimo aspetto, vanno segnalate le attività svolte da numerosi organismi. In primo luogo, va ricordata la Better regulation commission, operativa fino a gennaio 2008 con funzioni di verifica e propositive. Più di recente, è stato creato l'External valuation panel, un gruppo formato da rappresentanti di enti ed associazioni di categoria (Camera di commercio inglese, Confederazione degli industriali, Federazione delle piccole imprese, Istituto dei direttori, il Congresso dei sindacati) che valuta le ipotesi alla base delle stime dei risparmi associati agli interventi di semplificazione. In particolare, il panel ha analizzato le principali semplificazioni introdotte dai ministeri tra maggio 2005 e maggio 2008 sia per verificarne l'effettiva implementazione, sia per assicurare che i risparmi annunciati fossero effettivi. Infine, lo Strategic measurement monitoring group (SMMG), che esercita un ruolo di controllo di ogni fase, di verifica dei risultati e di stimolo dell'attività del

governo e che vede tra i suoi componenti anche rappresentanti di associazioni imprenditoriali e di sindacati; gruppi simili sono stati istituiti anche nei singoli ministeri.

Anche in Germania i destinatari della regolazione ed i loro rappresentanti sono consultati sia in fase di stima che di individuazione delle ipotesi di semplificazione. Le associazioni imprenditoriali sono state coinvolte nella stima della *baseline*, selezionando per la valutazione degli oneri oltre 1200 imprese, nonché numerosi esperti. L'ufficio di statistica ha messo a punto un database per registrare informazioni provenienti dalle associazioni in merito a particolari aspetti (es. dati sui tempi ed i costi per specifici obblighi informativi, proposte di semplificazione), garantendo un'adeguata trasparenza e documentazione del loro apporto.

Riguardo all'esperienza francese, numerosi attori sono coinvolti nel processo di stima, tra cui ordini professionali, imprese, autorità locali, fondazioni e cittadini. Sebbene non siano disponibili informazioni dettagliate sulle modalità del loro coinvolgimento, è noto che non hanno anche un ruolo di verifica delle stime governative.

In Italia il progetto MOA è condotto con l'ausilio delle associazioni di categoria sia nella fase di stima che in quella di individuazione e valutazione delle proposte di semplificazione. In merito al primo aspetto, gli esperti delle associazioni sono invitati ad esaminare la mappatura degli OI messa a punto dalle amministrazioni di settore e partecipano ad *expert assessments* generalmente riservati alla stima degli oneri amministrativi per le imprese con meno di cinque addetti. Riguardo al coinvolgimento nella fase di riduzione degli oneri, le *Linee guida per la predisposizione dei piani per la riduzione degli oneri* [DFP, 2008] prevedono che per ciascun piano si costituisca un Tavolo di monitoraggio formato da rappresentanti dell'amministrazione responsabile, del Dfp, dell'Unità per la semplificazione, delle amministrazioni locali eventualmente coinvolte, degli organismi di rappresentanza degli interessi economici e sociali e delle associazioni di tutela dei cittadini. I compiti del Tavolo sono i seguenti: assicurare l'acquisizione, la validazione e l'elaborazione delle informazioni necessarie all'attività di monitoraggio; assicurare l'equilibrio tra riduzione degli oneri e tutela degli interessi pubblici; in caso di problemi nel percorso di attuazione del piano, proporre all'amministrazione responsabile opportuni interventi correttivi.

5. Le scelte metodologiche

In questo paragrafo si indagano le scelte metodologiche che i paesi del campione hanno effettuato e, dando per acquisito lo SCM, si approfondiscono alcuni aspetti tecnici specifici. Alla domanda «Per la stima degli oneri amministrativi state ricorrendo allo SCM?» tutti i paesi hanno risposto affermativamente, come tra l'altro confermato dai rispettivi manuali sulla misurazione. Questa generale omogeneità metodologica, che per la verità riguarda tutti i paesi ad oggi coinvolti in programmi di misurazione degli oneri amministrativi, non vieta l'adozione, su specifici aspetti, di soluzioni differenti.

a) tipologia di valutazione

In linea generale, lo SCM è una valutazione di tipo prettamente quantitativo, che fornisce stime (non statisticamente rappresentative) sugli oneri associati ad ogni attività amministrativa che un'impresa deve compiere per ottemperare ad un obbligo informativo. Tuttavia, in tutti i paesi c'è spazio per valutazioni qualitative, generalmente volte a raccogliere opinioni rispetto al grado di irritazione generato dalle disposizioni in esame o alle proposte di semplificazione avanzate dalle imprese. Ciò è evidente, ad esempio, nelle strutture dei questionari usati in Gran Bretagna e Italia. Ma è l'Olanda il paese in cui gli aspetti qualitativi

sono considerati in modo più strutturato. La versione aggiornata dello SCM prevede, ad esempio, che durante le rilevazioni sia sottoposta all'impresa intervistata una lista di sette affermazioni standard riguardo alla comprensibilità, disponibilità e chiarezza di ogni richiesta di informazioni; l'intervistato dichiara, in base ad una scala qualitativa predeterminata, se ed in che misura è d'accordo con esse, fornendo così informazioni utili per una valutazione dell'onerosità ed irritabilità percepite.

b) tipologia di regole oggetto di misurazione e definizione di obbligo informativo

Rientrano nella definizione di obbligo informativo gli obblighi, imposti da una regolazione pubblica, consistenti nel raccogliere, elaborare, inviare informazioni. Questa definizione, peraltro molto ampia, è sostanzialmente condivisa da tutti i paesi del campione.

Il manuale olandese fornisce un elenco di 9 OI e 18 attività amministrative, il che consente di standardizzare i dati raccolti e le stime prodotte. Inoltre, gli obblighi informativi sono classificati in tre tipologie, in base alla loro origine: europea o internazionale, di attuazione di disposizioni sopranazionali, esclusivamente nazionale. Qualora un OI richieda più attività (come di norma), alcune delle quali di chiara derivazione comunitaria, questa classificazione viene effettuata a livello di singola attività e non di OI. Considerato che circa la metà della legislazione riguardante le imprese è di origine comunitaria, il governo ha deciso di consegnare il database sui risultati della misurazione al consorzio che, per conto della Commissione europea, sta svolgendo la misurazione degli oneri a livello comunitario.

Nel Regno Unito la MOA riguarda le leggi (incluse le norme europee direttamente applicabili), gli atti governativi, nonché i codici di condotta approvati dal governo e le linee guida obbligatorie. UK e Olanda sono gli unici paesi¹⁵ del campione in cui si è scelto di estendere la misurazione anche alla regolazione prodotta dalle autorità indipendenti (come quelle nel settore dell'energia elettrica o delle comunicazioni) e in cui gli OI considerati sono solo quelli che consistono nel trasmettere informazioni alle autorità pubbliche e non anche a terze parti (es. consumatori)¹⁶. Le soluzioni olandesi sono state mutate anche riguardo alla classificazione dell'origine degli obblighi informativi ed all'esistenza di una lista di OI e di attività amministrative standard (in questo caso rispettivamente pari a 12 e 16). Sono esclusi dalla misurazione inglese gli obblighi derivanti dall'applicazione della *common law*.

In Germania la misurazione riguarda leggi, regolamenti, decreti ed atti amministrativi del governo federale. Anche in questo caso sono incluse le norme europee trasposte in leggi nazionali, mentre i regolamenti comunitari sono oggetto di misurazione solo su richiesta dei ministeri competenti. La stima degli oneri associati al *goldplating* è effettuata separatamente.

In Italia le stime riguardano obblighi informativi associati alla normativa di fonte statale (leggi, decreti, regolamenti e circolari), incluso il *goldplating*. Per alcune aree di regolazione (es. ambiente) in cui la disciplina comunitaria è particolarmente incisiva, i relativi OI sono stati inclusi nella misurazione, ma non è stata fornita una chiara indicazione né dei criteri seguiti, né del peso che gli oneri comunitari hanno sul totale. L'Italia sinora non ha effettuato una mappatura completa della *baseline*, scegliendo, invece, di selezionare ogni anno delle aree di regolazione¹⁷ (e, all'interno di queste, specifiche disposizioni regolative) ritenute, anche a seguito del confronto con le associazioni di categoria, di più rilevante impatto per le

¹⁵ Una parziale eccezione si riscontra in Germania, dove gli enti previdenziali partecipano al programma di misurazione governativo in alcune aree di loro competenza.

¹⁶ La prima versione del manuale olandese prevedeva di misurare anche gli OI consistenti nel trasmettere informazioni a terzi, ma nella versione attualmente in uso questi obblighi sono stati esclusi.

¹⁷ Il primo round di misurazione, avviato a gennaio 2007 e conclusosi a marzo 2008, ha riguardato le seguenti aree: *privacy* (oggetto di un test pilota), ambiente, beni culturali, lavoro e previdenza, sicurezza civile (prevenzione incendi). Per il secondo ciclo di misurazione al momento è prevista la misurazione dell'area fisco (due misurazioni) e di quella ambiente.

imprese. La task force MOA è tuttavia impegnata nella predisposizione del programma pluriennale che, entro il 2012, porterà alla misurazione di tutte le norme di interesse per le imprese.

In Francia sono misurati gli oneri derivanti sia da leggi (incluse quelle derivanti dalla trasposizione di direttive comunitarie) che da decreti governativi. Sono incluse le norme di origine europea laddove già trasposte nell'ordinamento nazionale, mentre non sono misurati i regolamenti comunitari. Come l'Olanda, anche la Francia ha adottato un'applicazione dello SCM non (solo) riferita a specifiche norme, ma anche ad «eventi della vita» di un'impresa: in questi casi, la misurazione riguarda gli oneri associati a tutti gli OI che un'impresa deve rispettare in concomitanza di uno specifico evento (ad es. avvio dell'attività).

Riguardo all'inclusione o meno di regole emanate da regioni e comuni, si rinvia a quanto già illustrato nel par. precedente.

c) ipotesi sul grado di ottemperanza delle norme

Coerentemente con l'idea dello SCM di stimare gli oneri amministrativi per un'impresa «normalmente efficiente», in tutti i paesi del campione si ipotizza un tasso di ottemperanza del 100%. In alcuni paesi (es. Olanda), tuttavia, se si ritiene che il generale grado effettivo di ottemperanza rispetto ad uno specifico OI sia diverso, ciò viene segnalato. Com'è evidente, specie in alcuni paesi (tra cui l'Italia) questa ipotesi è verosimilmente alla base di una sovrastima degli oneri.

d) business as usual costs e quote di overhead

Nella misura in cui oggetto di misurazione sono solo gli oneri amministrativi, cioè quelli derivanti da attività che non sarebbero svolte in assenza di un obbligo regolativo, una delle principali difficoltà tecniche da affrontare consiste nell'individuare i costi che, al contrario, sono «connaturati» con l'attività d'impresa e, dunque, sarebbero comunque sostenuti (cd. *business as usual costs*).

I primi ad affrontare questo problema sono stati gli inglesi che nella stima della loro *baseline* hanno individuato i costi che le imprese sosterebbero comunque, per escluderli dalla stima degli oneri amministrativi.

In Olanda, con l'introduzione della versione aggiornata dello SCM, la questione è stata affrontata introducendo il concetto di «costi misti», di quelli, cioè, che includono in parte *business as usual costs*. Tutti gli OI che generano questa tipologia di costi sono classificati separatamente; la decisione sul come trattarli viene presa congiuntamente dal ministero coinvolto e dalle associazioni imprenditoriali.

Anche in Germania, in Italia e in Francia la misurazione riguarda solo gli oneri amministrativi, per cui i *business as usual costs* sono sempre esclusi, a meno che la loro separazione non sia di fatto impossibile.

Sempre in merito alla stima dei costi, in tutti i paesi del campione, tranne che in Germania, ai costi interni è stata applicata una quota di spese generali che tenga conto anche dell'uso di strumenti ed attrezzature. La percentuale utilizzata non è comune a tutti i paesi, ed è pari, ad esempio, al 25% in Olanda e Italia ed al 30% in UK.

e) tecniche di rilevazione e stima utilizzate

Tutti i paesi del campione dichiarano di ricorrere, per la stima degli oneri amministrativi, a più strumenti di rilevazione. In genere, si procede sia intervistando direttamente un campione di imprese, sia rivolgendosi ad esperti e professionisti.

In Olanda per la seconda misurazione della *baseline* sono state realizzate in totale circa 2.000 interviste in profondità con imprenditori e manager. Per ogni OI sono state intervistate in media da 3 a 5 imprese e la stima finale per ogni obbligo è derivata da un incontro con le

associazioni di categoria in cui venivano discussi i risultati della rilevazione. Come anche negli altri paesi del campione, le tecniche utilizzate sono le interviste faccia a faccia, le interviste telefoniche ed i panel di esperti. Poiché obiettivo prioritario del governo è che i risultati delle stime siano accettati dal mondo imprenditoriale, nei casi in cui le stime siano risultate poco accurate sono stati realizzati una serie di «*consolidation meetings*» tra funzionari delle amministrazioni coinvolte, rappresentanti del settore privato ed esperti.

Nel Regno Unito per la misurazione della *baseline* sono state condotte 8.476 interviste telefoniche e 408 interviste faccia a faccia (queste ultime riguardanti fino a 4 OI ciascuna con una durata media di 90 minuti). Nel complesso, le interviste hanno riguardato circa il 17% degli OI misurati, responsabili del 70% circa del totale degli oneri. Dopo una fase iniziale, vista la difficoltà di ottenere risposte nelle interviste faccia a faccia (spesso a causa della natura molto specifica di certi obblighi e della scarsa popolazione di imprese interessate), si è deciso di affidare lo svolgimento delle interviste ad un piccolo team di persone con un'elevata conoscenza dello SCM e degli OI da indagare. Gli *expert panels* sono stati invece utilizzati soprattutto per gli OI molto complessi e/o riguardanti poche imprese, per gruppi di OI dalle caratteristiche simili, o per integrare le informazioni ottenute tramite le interviste telefoniche. In totale sono stati realizzati 198 *expert panels*, che hanno consentito di ottenere più di 8.300 stime. Poiché applicando tutte le tecniche sinora richiamate molti OI rischiavano di rimanere privi di valutazione, è stato realizzato un ulteriore adattamento della metodologia, effettuando delle valutazioni «a tavolino» da parte del consulente a cui è stata affidata la misurazione (seppure, almeno per gli OI più onerosi, con forme di controllo esterno). In totale sono state realizzate 10.253 valutazioni di questo tipo, che hanno portato alla stima del 7% circa del totale degli oneri.

In Germania, nel complesso sono state condotte 4.000 interviste alle imprese e 4.000 agli esperti, di cui circa la metà in forma di panel. Accanto a queste sono state effettuate simulazioni e sono stati utilizzati studi esistenti. La scelta della tecnica di rilevazione dipende dalla complessità dell'OI e dal numero di imprese coinvolte. Per gli obblighi informativi che comportano costi superiori ad 1 miliardo di euro la distribuzione dei diversi metodi di stima è la seguente: 25% *expert panels*; 23% simulazioni; 19% interviste ad esperti; 18% questionari; 14% interviste telefoniche; 1% sondaggi; 1% interviste individuali.

Anche in Italia si è seguita la strada dell'utilizzo di più modalità di rilevazione: interviste telefoniche, faccia a faccia ed *expert assessments*. Tuttavia, l'esperienza italiana si caratterizza per una serie fattori: a) a differenza di altri paesi (come, ad esempio, il Regno Unito), il ricorso agli esperti è stato preferito non quando gli OI erano di peso marginale e riguardavano una popolazione molto limitata, ma, come regola generale, per stimare gli oneri gravanti sulle imprese con meno di 5 addetti, data la loro numerosità e la generale ritrosia a sottoporsi ad interviste dirette; b) per le imprese da 5 a 249 addetti, le interviste telefoniche e quelle dirette non sono state utilizzate in modo alternativo, ma, per ogni area di regolazione, sempre congiuntamente. Più in dettaglio, alle interviste telefoniche (molto brevi) è stato affidato il compito di verificare se l'impresa avesse ottemperato ad ogni OI oggetto di indagine nell'anno di riferimento, che tipo di personale avesse utilizzato (interno o esterno) e la disponibilità ad un'intervista in profondità. Nel corso dell'intervista diretta, realizzata presso la sede dell'impresa, sono stati rilevati tempi e costi delle singole attività amministrative. Nel corso del primo anno di misurazione sono state realizzate, per ogni OI all'interno di ognuna delle sei aree di regolazione considerate, 250 interviste telefoniche e circa 40 interviste dirette. A partire dal 2008, sempre per ogni OI, le interviste telefoniche sono passate a 1.000 e quelle dirette a 250. Questa numerosità è, tuttavia, stata adattata ai singoli obblighi informativi considerati, per cui le interviste telefoniche sono state spesso anche molto superiori a 1.000, mentre quelle dirette sono state meno di 250 quando la

popolazione coinvolta era scarsa. È evidente, dunque, che lo sforzo di rilevazione in corso in Italia è proporzionalmente maggiore rispetto a quello degli altri paesi del campione. Ciò è dovuto, oltre che alla rilevanza del progetto MOA, alle peculiarità della struttura economica del nostro paese, caratterizzato, come noto, prevalentemente da piccole imprese.

Anche in Francia si è fatto ricorso ad interviste e focus group con esperti, ricorrendo però al già citato *framework* degli «eventi della vita» di un'impresa.

f) integrazione con l'Air

Poiché in tutti i paesi considerati esiste un qualche sistema di analisi d'impatto della regolazione, è interessante verificare se ed in che misura la MOA sia stata integrata con l'Air, visto che tutti i manuali sullo SCM puntualizzano che questa metodologia può essere usata anche ex ante.

L'Olanda è stato uno dei primi paesi europei ad introdurre l'Air, sebbene per molti anni con risultati non particolarmente brillanti [OECD, 1999]. Non è chiaro se ed in che misura la MOA sia integrata nell'Air: a parte generiche affermazioni relative all'importanza di tener conto di entrambi gli strumenti, l'impressione è che si tratti di due metodologie separate, come confermato anche da una *review* svolta di recente dalla Banca mondiale e dall'Ocse [Konvitz, 2007]. Con l'introduzione della versione aggiornata dello SCM, l'Olanda ha tuttavia deciso di ampliare la valutazione dei costi sulle imprese tenendo conto anche di quelli di adeguamento sostanziale [Regulatory reform group, 2008].

La Guida Air inglese richiede espressamente che tra i costi di adeguamento delle opzioni d'intervento esaminate nell'Air siano anche considerati ed indicati separatamente gli oneri amministrativi, da stimare tramite SCM. L'Air rappresenta anche lo strumento fondamentale per tenere aggiornata la misurazione della *baseline* (riferita al 2005), attraverso la stima degli oneri della nuova regolazione.

Le Joint rules of procedures dei ministeri federali tedeschi nel dettare le disposizioni sull'Air stabiliscono che l'impatto finanziario della nuova regolazione deve tener conto anche degli oneri amministrativi. Questi sono stimati tramite lo SCM e devono essere indicati sia nella scheda riassuntiva (cd. pre-sheet), sia nelle motivazioni del disegno di legge. Per l'applicazione ex ante dello SCM è stato elaborato un manuale specifico che prevede l'indicazione separata degli oneri amministrativi attesi per le imprese, i cittadini e la pubblica amministrazione. Data l'incertezza della stima ex ante, si prevede di misurare gli stessi oneri dopo due anni dalla loro introduzione.

In Italia, il DPCM 11 settembre 2008, n. 170 detta la disciplina attuativa dell'Air (e della Vir) e stabilisce il legame tra analisi d'impatto e misurazione degli oneri amministrativi. In particolare, l'art. 6, relativo ai contenuti della relazione Air, prevede che l'analisi dell'opzione selezionata includa anche l'indicazione degli obblighi informativi e dei relativi costi amministrativi introdotti a carico di imprese e cittadini. Allo stesso modo, è previsto che nella giustificazione dell'opzione preferita ci sia «la puntuale indicazione degli obblighi informativi».

Anche in Francia si tenderà ad integrare le due metodologie. L'Air è in corso di introduzione, essendo divenuto un obbligo costituzionale ed è coordinata dal segretariato generale.

6. Costi e risultati della misurazione

Quanto si è speso sinora per la realizzazione dei programmi di misurazione? Quali sono i risultati raggiunti in termini di riduzione degli oneri e di semplificazioni realizzate? Tali

risultati sono disponibili pubblicamente? In questo paragrafo si cercherà di fornire delle risposte a queste domande, anche se le informazioni a disposizione lasceranno, specie per alcuni paesi, degli interrogativi aperti.

La Gran Bretagna rappresenta il migliore esempio di trasparenza ed accessibilità dei risultati della MOA. Questi sono innanzi tutto contenuti in rapporti periodici disponibili pubblicamente. In totale sono state misurate 23.412 attività amministrative/richieste di informazioni, pari a circa £ 13,2 miliardi (€ 15,5 mld) di oneri amministrativi annui¹⁸. Dall'ultimo rapporto emerge che nel 2008 sono state introdotte complessivamente 240 misure di semplificazione che hanno portato ad un risparmio annuo di £ 1,9 miliardi (€ 2,2 mld). Dall'inizio del programma le semplificazioni introdotte sono state più di 500. Il governo dichiara di essere in linea con l'obiettivo del 25%, e che, dunque, raggiungerà nel 2010 una riduzione media annua (al netto dei nuovi oneri nel frattempo introdotti) di circa £ 3,4 miliardi. Oltre ai rapporti, tuttavia, è stato realizzato il già citato «calcolatore degli oneri amministrativi», un'applicazione disponibile sul web che riporta le stime degli oneri e simula l'impatto di interventi di semplificazione, rappresentando, dunque, la versione pubblica del database governativo¹⁹. La misurazione della *baseline*, affidata ad un consulente esterno, è costata £ 10,4 milioni (€ 12,2 mil)²⁰. Questo costo è stato distribuito tra i ministeri in base al numero di regolazioni misurate di cui erano responsabili. Si tenga presente che queste cifre non includono i costi del personale dell'amministrazione coinvolto nella MOA²¹.

In Olanda, i risultati della misurazione non sono resi pubblici attraverso un sito internet del tipo di quello inglese, ma tramite i rapporti periodici sullo stato di avanzamento del programma (comunque on-line). In base ai dati contenuti nell'ultimo rapporto disponibile, emerge che la seconda misurazione della *baseline* (anno di riferimento, 2007) ha portato ad una stima aggregata degli oneri amministrativi di circa € 9,3 miliardi, pari all'1,7% del PIL. Di questi, circa il 40% derivano dalla regolazione dettata dal ministero delle finanze. Questa misurazione, realizzata tra gennaio e maggio del 2008, ha avuto una durata decisamente inferiore rispetto a quella degli altri paesi²², anche grazie all'esperienza acquisita nel periodo 2003-2007. In totale sono state mappate 421 leggi o regolamenti (pari a 2.616 OI), di cui circa metà nel corso della seconda misurazione (ma ben 2.169 OI sono stati individuati già con la prima). Al di là degli aspetti quantitativi, tuttavia, il governo ha realizzato un sistema di monitoraggio per misurare l'effettivo impatto delle semplificazioni introdotte sulle imprese. Esso si compone di tre parti: una misurazione annua di tipo macro, basata su interviste telefoniche con imprenditori e manager (l'ultima rilevazione ha riguardato 1.400 imprese), misurazioni di dettaglio su un campione di imprese i cui oneri amministrativi sono controllati per quattro anni, e misurazioni ex post su specifiche modifiche apportate alla regolazione.

In Germania sono stati identificati in totale 10.407 OI in vigore al 30 settembre 2006. Di questi, 9.234 (norme nazionali, incluso quelle di trasposizione di norme europee o internazionali) costituiscono la *baseline* e sono stati misurati; i restanti 1.173 rappresentano disposizioni europee o internazionali direttamente applicabili e non sono, dunque, state misurate. Gli oneri amministrativi totali annui per le imprese risultano pari a circa € 47,6

¹⁸ La cifra sale a circa £ 20 mld (€ 23,5 mld) se si considerano anche gli oneri misurati da HMRC (che ha un progetto *ad hoc* sul tema della regolazione in materia fiscale e di controllo). I risparmi sinora stimati da questo ministero (di cui non si tiene conto nel testo) sono pari a £ 392 mil.

¹⁹ Per utilizzare questo strumento, basta registrarsi sul sito www.abcalculator.berr.gov.uk.

²⁰ A questi costi vanno aggiunti quelli sostenuti separatamente da HMRC (ministero delle entrate e delle dogane) per la misurazione degli oneri associati alla normativa fiscale, pari a £ 7,5 milioni (€ 8,8 mil)

²¹ Secondo una stima fornita nel 2007 dal BRE, considerando anche i costi del proprio personale, la formazione e le spese in IT legate alla MOA, il costo complessivo del programma è stato pari a 28,7 milioni di sterline.

²² Nel Regno Unito sono stati impiegati 18 mesi, in Danimarca 20 ed in Austria 8 (dati contenuti nell'*Integrated progress report* olandese).

miliardi, di cui € 22,5 mld derivanti dalla regolazione nazionale e € 25,1 mld dal livello comunitario-internazionale. Il governo tedesco ha adottato una soluzione molto simile a quella inglese, rendendo disponibili on-line sia rapporti periodici sullo stato di avanzamento ed i risultati della MOA, sia il database sulle stime degli oneri di ogni OI misurato.

In Italia, sul sito del Dfp sono disponibili le schede MOA relative ad ogni area di regolazione che riportano la metodologia di stima ed i risultati della misurazione. Inoltre, come per gli altri paesi sinora considerati, sul sito è pubblicato un rapporto annuale. I piani di riduzione degli oneri elaborati da ogni ministero saranno disponibili on-line. Nelle aree di regolazione sinora analizzate, gli oneri complessivamente stimati ammontano a circa 16 miliardi di euro l'anno. Di questi, circa 7 sono attribuibili alla normativa in materia di lavoro e previdenza, su cui il governo è intervenuto con semplificazioni che genereranno un risparmio atteso di circa 4,8 miliardi l'anno. Per il 2007 ed il 2008 il costo complessivo della misurazione è stato pari a € 840.000, dunque enormemente inferiore rispetto agli altri paesi considerati. Questa cifra si riferisce alle risorse impiegate per la task force incaricata di seguire il progetto MOA e per le attività di rilevazione condotte dall'Istat, mentre non comprende i costi del personale interno del Dipartimento.

In Francia il costo totale della misurazione e riduzione degli oneri nel 2008 è stato pari a € 3,7 milioni. Il governo ha realizzato un sito contenente un *tableau de bord*, che mostra il grado di avanzamento della riduzione degli oneri rispetto all'obiettivo di semplificare le 1.000 procedure più onerose entro il 2011. Ad oggi, sono state misurate 400 procedure amministrative nei settori ritenuti prioritari (agricoltura, servizi alla persona, ristorazione e industria). Di queste, 22 sono già state semplificate e 86 sono in corso di semplificazione. I benefici stimati sono pari a 370 milioni di euro su un totale di oneri pari a € 1,3 mld.

7. Conclusioni

Quando, nel 2003, il governo olandese annunciò il suo programma di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, pochi ne avrebbero immaginato una diffusione così rapida. I paesi attualmente aderenti allo Standard Cost Model Network sono 23 e la stessa Commissione europea sta realizzando un'ampia attività di misurazione relativa a 13 aree di regolazione per un totale di 38 atti normativi.

Questa vera e propria crociata contro gli oneri amministrativi può essere considerata uno dei frutti dell'impegno, sancito con la strategia di Lisbona, a ridurre il carico burocratico e ad aumentare la competitività delle imprese europee. Ma, a differenza di altri strumenti di *better regulation*, primo fra tutti l'Air, ognuno dei paesi sembra utilizzare la stessa metodologia.

Ci sono almeno tre possibili spiegazioni, non necessariamente alternative²³, che possono spiegare questo fenomeno. La prima è che ci sia stato un «effetto trascinamento» determinato da più parti: innanzitutto, dai paesi²⁴ (come Olanda, Danimarca, Svezia e UK) che per primi hanno avviato un programma di misurazione, i quali possono aver avuto interesse a condividere con il maggior numero possibile di partner europei la loro esperienza sia per confermare il loro ruolo di leader delle riforme amministrative, sia per rafforzare in patria la scelta di puntare sulla MOA; successivamente, dalle istituzioni europee²⁵, che, per garantire il raggiungimento degli obiettivi a livello dell'intera Unione, necessitavano

²³ Per una disamina più ampia di alcuni di questi fattori si rinvia a (Wegrich 2009).

²⁴ Si ricorda anche il progetto dell'OCSE *Red tape scoreboard*, che ha coinvolto numerosi paesi.

²⁵ Il Consiglio europeo dell'8-9 marzo 2007, oltre a stabilire l'obiettivo di riduzione per l'intera Unione, ha invitato gli stati membri a fissare target simili a partire dal 2008.

dell'impegno congiunto degli stati membri; infine, ma in misura non marginale, dall'attività trasversale dei gruppi più o meno formalizzati di dipendenti pubblici (in primo luogo, lo SCM network) coinvolti nell'attuazione della misurazione nei rispettivi paesi, che hanno mantenuto alto l'interesse verso la MOA ed hanno favorito un'intensa attività di *benchmarking*. La seconda spiegazione è che i governi abbiano percepito rapidamente i vantaggi che la MOA offre a livello politico: indicare *ex ante* un obiettivo misurabile determina un «effetto annuncio» molto positivo per la loro immagine (e ciò potrebbe anche spiegare perché la MOA sia stata adottata in modo così rapido rispetto a strumenti come l'Air che non solo sono più complessi, ma sono anche meno spendibili); la misurazione non mette in discussione l'efficacia delle norme analizzate; si producono in termini relativamente rapidi dei benefici per le imprese senza intaccare i bilanci pubblici, già messi così a dura prova dalla crisi economica in atto. La terza possibile motivazione è che i vari *stakeholders* abbiano fatto pressione per introdurre, nei rispettivi paesi, uno strumento che l'esperienza dei paesi leader dimostra vincente, anche se un genuino interesse delle imprese a fare piazza pulita degli oneri amministrativi può non essere scontato [Radaelli, 2007].

In questo capitolo si sono descritte le scelte operate da cinque paesi europei riguardo alla realizzazione della MOA, indagando aspetti relativi sia al suo processo di implementazione, sia alle soluzioni tecniche adottate. Le informazioni raccolte hanno confermato la presenza di molti elementi comuni ai programmi di misurazione, confermando che, a differenza di quanto accaduto con l'Air [Jacob et al. 2008], si è realizzata una sostanziale convergenza almeno in riferimento agli elementi principali. Al tempo stesso, l'analisi ha evidenziato significative differenze spesso relative ad aspetti tecnici generalmente sottovalutati, che possono portare a risultati anche molto diversi.

La tabella seguente fornisce un quadro riassuntivo delle principali caratteristiche dei programmi di misurazione dei paesi considerati.

Tab. 1. Sintesi delle principali caratteristiche dei programmi di misurazione

Paesi	Caratteristiche principali della MOA ⁽¹⁾										
	Obiettivi quantitativi	Funzionale alla semplificazione	Svolta da subito su tutta la regolazione (misurazione <i>baseline</i>)	Include <i>gold-plating</i>	Gestita da una struttura <i>ad hoc</i>	Proporzionale nelle tecniche di rilevazione e stima	Rivolta anche ai cittadini	Misura anche i tempi	Risultati pubblici	Estesa alle autorità indipendenti	Estesa ai livelli sub-nazionali
Francia	✓	✓	✗ ⁽²⁾	✓	✓	n.d.	~	✓	~	✗	✗
Germania	✓	✓	✓	✓	✓	✓ ⁽³⁾	✗	✗	~	✗	✗
Italia	✓	✓	✗ ⁽²⁾	✓	✓	~ ⁽⁴⁾	✗	~	✓ ⁽⁷⁾	✗	✗
Olanda	✓	✓	✓	✓	✓	✓ ⁽⁵⁾	✓	✗	~	✓	~
Regno Unito	✓	✓	✓	✓	✓	✓ ⁽⁶⁾	✗	✗	✓ ⁽⁸⁾	✓	✗

Legenda: ✓ = caratteristica presente; ~ = caratteristica presente parzialmente; ✗ = caratteristica assente; n.d. = informazione non disponibile.

⁽¹⁾ Le informazioni sintetizzate in tabella si riferiscono alle caratteristiche che i programmi di misurazione già possiedono. In molti casi, i paesi si propongono di introdurre (o di estendere) nuovi elementi nei propri programmi (come nel caso della misurazione per i cittadini) o hanno avviato delle sperimentazioni (come per le autorità locali).

⁽²⁾ Riservata a specifiche procedure/aree di regolazione.

⁽³⁾ Nella valutazione della *baseline*, la scelta degli OI da misurare per primi, nonché delle tecniche di rilevazione utilizzate, è stata effettuata sulla base di una classificazione ex ante della complessità degli OI e del n. di imprese potenzialmente coinvolte.

⁽⁴⁾ Sono misurati solo gli OI giudicati, anche grazie alle consultazioni, ad «alto e medio impatto», ma sugli OI selezionati la proporzionalità riguarda la classe dimensionale delle imprese e non il peso dell'obbligo. Per le imprese con meno di 5 addetti, infatti, la misurazione avviene solo tramite *expert assessment*, mentre per le imprese da 5 a 249 addetti tramite interviste telefoniche e dirette.

⁽⁵⁾ Il primo manuale SCM indicava quali tecniche di rilevazione utilizzare in base alla complessità e rilevanza degli OI. L'esperienza ha dimostrato che questa soluzione non è efficiente, per cui nell'attuale manuale si descrivono solo le diverse possibili tecniche di rilevazione. Nel caso in cui le risposte ottenute nel corso della rilevazione siano molto variabili, piuttosto che aumentare le interviste si procede scendendo sempre più nel dettaglio di un OI.

⁽⁶⁾ Nella valutazione della *baseline* le tecniche di stima sono state adattate alla dimensione attesa degli oneri.

⁽⁷⁾ Sono pubblici tutti i risultati della misurazione, ma l'accesso alle informazioni è complesso.

⁽⁸⁾ E' disponibile anche un calcolatore on-line degli oneri amministrativi.

L'elemento che immediatamente emerge da quest'analisi comparativa è che tutti i programmi di misurazione considerati hanno un obiettivo comune, esplicito e quantificato: ridurre del 25% gli oneri entro 4-5 anni. Ciò rappresenta una novità rilevante specie per quei paesi (come il nostro) in cui gli obiettivi delle politiche di riforma sono in genere vaghi e comunque non quantificati. Qualunque sia il motivo che ha determinato questa piccola rivoluzione, essa va salutata in modo positivo, purché i governi rendano informazioni pubbliche in grado di monitorare l'effettivo grado di raggiungimento degli obiettivi annunciati (il loro incentivo a dimostrare che, al termine del periodo indicato, il risultato è stato effettivamente raggiunto è ovviamente molto elevato).

Certamente, la misurazione non è fine a se stessa, essendo ovunque considerata uno strumento per elaborare interventi di semplificazione. Anche su questo aspetto, c'è una tendenza generale: adottare dei veri e propri piani di riduzione ministeriali, che indichino le misure da adottare stimando i corrispondenti risparmi. Tuttavia, emerge con chiarezza il «peso» della più complessiva politica di qualità della regolazione all'interno della quale la MOA è inserita. Così, mentre nel Regno Unito l'attività di misurazione è stata immediatamente collegata all'oramai collaudato sistema di Air, in Olanda essa è nata e si è sviluppata come una riforma a se stante, anche se di recente il governo sta ampliando la misurazione per includere anche i costi di adeguamento sostanziale e, a partire dallo scorso anno, ha avviato l'introduzione di una valutazione integrale per le policy e la legislazione la cui attuazione sarà monitorata da ACTAL. In Francia, dove da sempre l'enfasi sulla semplificazione delle procedure è maggiore rispetto ad altri strumenti, la MOA è una delle azioni che compongono il nuovo programma governativo di modernizzazione dell'amministrazione pubblica. In Germania essa rientra in un'ampia politica di riduzione del carico burocratico che riguarda non solo nuovi strumenti, ma anche un nuovo assetto organizzativo ed istituzionale. Nel nostro paese l'introduzione della misurazione degli oneri è avvenuta in modo più isolato, sia a causa della parcellizzazione delle responsabilità in tema di qualità delle regole, sia per la scarsa attenzione che tradizionalmente è stata dedicata a questi aspetti. Eppure, l'Italia è a pieno titolo tra i paesi che più sono impegnati nell'attività di riduzione degli oneri amministrativi.

Non è vero che la MOA riguardi solo le imprese: non solo in alcuni casi (Regno Unito, Francia e Olanda) essa già interessa anche cittadini, terzo settore o pubblica amministrazione, ma anche in Germania e Italia si prevede a breve di adottare soluzioni simili. Al tempo stesso, è indiscutibile che questo strumento sia prioritariamente dedicato alla riduzione del carico burocratico sull'economia.

Sebbene in tutti i paesi del campione esista una struttura dedicata al coordinamento delle attività di misurazione, gli assetti organizzativi sono molto diversi. In generale, l'analisi ha mostrato che nei casi in cui tali strutture hanno acquisito più esperienza, peso o visibilità il loro lavoro appare più efficace ed il rapporto con le altre amministrazioni più spedito. In alcuni casi è stato naturale affidare la MOA alla già esistente unità deputata al presidio della complessiva politica di *better regulation* (come nel Regno Unito), in altri casi (Germania) il governo ha dovuto fare uno sforzo maggiore per creare una rete di nuove strutture chiamate a svolgere compiti prima non previsti. In Italia e Francia la soluzione è stata quella di affidare la misurazione a precedenti strutture già destinate alla semplificazione. Inoltre, mentre in Olanda, Germania e UK esiste una rete di attori pubblici chiamati a svolgere anche un'azione di audit, in Francia ed Italia ciò non emerge.

La MOA richiede una collaborazione attiva non solo dei ministeri responsabili delle norme esaminate, ma anche degli *stakeholders*, visto che il grado di dettaglio delle attività amministrative oggetto di analisi è tale che solo una partecipazione delle imprese, delle loro associazioni e di esperti ed intermediari può consentire di mettere in pratica lo SCM. In effetti, l'indagine ha mostrato che tutti i paesi del campione danno ampio spazio agli *stakeholders* sia nel corso della stima dei costi, sia per l'individuazione di proposte di semplificazione. Non solo: nel Regno Unito e, in misura un po' minore, in Olanda, le associazioni di categoria hanno anche un ruolo molto attivo nel monitoraggio delle attività svolte e dei risultati ottenuti, confermando

l'estrema importanza data in questi paesi alla presenza di organismi di controllo e di contrappesi all'attività governativa.

Lo Standard Cost Model si conferma il metodo usato ovunque, sebbene su specifici aspetti – e, segnatamente, la classificazione degli OI e delle attività amministrative, le regole oggetto di misurazione e il peso delle diverse tecniche di raccolta dei dati – le differenze non siano di poco conto. Emerge, al riguardo, e forse in modo sorprendente, lo sforzo che l'Italia sta facendo sul fronte della rilevazione, con un campione di imprese intervistate proporzionalmente maggiore che altrove.

Un esame approfondito delle mappature degli OI rivela un aspetto critico della classificazione degli obblighi informativi: la categoria B (in cui rientrano gli OI definiti a livello comunitario, ma specificati a livello nazionale) costituisce in realtà una «zona grigia» in cui è difficile districarsi, non essendo chiaro in che modo sia stato possibile attribuire i singoli OI (o meglio le singole attività amministrative) ai diversi livelli di governo. Ciò rende meno chiaro di quanto possa apparire il peso degli oneri comunitari sul totale e, parallelamente, la quota di oneri riducibili con interventi nazionali, incrementando inevitabilmente l'arbitrarietà dell'esercizio.

Quanto alla diffusione dei risultati, con la misurazione degli oneri molti paesi hanno fatto un passo avanti, visto che i risultati sono generalmente pubblici, almeno in forma di rapporti periodici. Il grado di trasparenza e ricchezza delle informazioni non è, tuttavia, omogeneo: in alcuni casi (Germania e Regno Unito) è addirittura disponibile l'intero database realizzato, in Italia sono pubblicate le stime degli oneri per gruppi di OI di volta in volta misurati, mentre in Francia è disponibile solo un dato molto aggregato circa il numero di procedure semplificate.

In definitiva, la MOA può essere considerata a pieno titolo come il principale strumento di valutazione della regolazione (o meglio, di una sua parte) al momento in uso in Europa. Già da ora si individuano tre esternalità da essa generate: a differenza di quanto accade su molti altri fronti, gli stati membri e la Commissione si sono trovati d'accordo nel fissare un obiettivo comune; si è sviluppata un'intensa attività di scambio di esperienze e *best practices* tra i paesi europei (realizzata sia attraverso lo SCM network, sia con riunioni periodiche tra gruppi di studio di paesi diversi, sia attraverso iniziative della stessa Commissione); si profila il rischio di una minore attenzione su altri tipi di valutazione, prima di tutto l'Air, certamente più complessi, ma anche più ambiziosi e dai benefici collettivi attesi maggiori. La MOA è in qualche misura una scommessa, giacché gli studi ex ante svolti sulla dimensione del *red tape* e sui benefici derivanti da una sua riduzione non sembrano sufficienti a garantire che un impiego così consistente di risorse nella sola riduzione dei costi derivanti da obblighi informativi sia giustificato rispetto a possibili interventi alternativi. Se e in che misura gli investimenti effettuati produrranno dei risultati conformi alle (enormi) attese generate sarà oggetto di ricerca e discussione nei mesi e negli anni a venire.

A valle di questa ricerca è possibile anche proporre alcune indicazioni di policy per il nostro paese.

In primo luogo, appare evidente che, a differenza degli altri paesi considerati nel corso dell'analisi, l'Italia non è riuscita a (o non ha voluto) collocare la MOA all'interno di una più ampia e riconoscibile politica di qualità della regolazione. Strumenti come l'Air, la Vir, la semplificazione normativa, le consultazioni pubbliche, la codificazione sono sparsi tra più soggetti istituzionali (peraltro spesso riconducibili comunque alla Presidenza del consiglio) e, anche quando ben utilizzati singolarmente, non riescono ad esprimere tutte le loro potenzialità proprio perché non gestiti in modo coordinato. A parte qualunque altra considerazione, questa situazione incide anche sul significato che questi strumenti assumono verso l'esterno: non potendo percepirne l'unitarietà, gli *stakeholders* (pubblici e privati) non possono che interpretarli come tentativi isolati di riforme parziali, piuttosto che come un set di interventi funzionali alla realizzazione di un obiettivo comune consistente nel miglioramento della qualità dello stock e del flusso di regole.

Dal punto di vista applicativo, l'Italia dovrà affrontare due questioni di primaria importanza: la misurazione degli oneri generati dalla disciplina non statale e la proporzionalità

nell'applicazione della metodologia. Sul primo punto, come già evidenziato in più riprese dalle associazioni di categoria, il carico burocratico prodotto da regole regionali e comunali è, specie in certi settori, di gran lunga maggiore rispetto a quello di origine statale. Si tratta, dunque, di mettere a regime le indicazioni contenute nell'accordo sulla qualità della regolazione stipulato ormai 2 anni fa in seno alla Conferenza unificata tenendo anche conto dell'esperienza maturata nelle prime applicazioni della MOA a livello regionale. Quanto alla proporzionalità, quello che sinora è stato un punto di forza del programma di misurazione italiano – ovvero la qualità del processo di stima e la numerosità delle imprese coinvolte – rischia di generare, per alcuni OI, un rapporto costi-benefici deludente. Soprattutto per quegli obblighi che ricadono solo su una sottopopolazione limitata di imprese o che hanno un peso proporzionalmente basso occorre valutare un alleggerimento delle procedure di stima che generi, a fronte di un marginale peggioramento della qualità finale, un considerevole beneficio in termini di tempi di produzione dei risultati e di risorse impiegate.

In terzo luogo, sarebbe utile valutare in che modo l'esperienza di misurazione possa essere estesa ad oneri ulteriori rispetto a quelli amministrativi. Un primo passo in questa direzione è stato già fatto includendo, a partire dal secondo ciclo di rilevazione avviato nel 2008, una misurazione dei tempi complessivi dei procedimenti. Tuttavia, si potrebbero includere nella valutazione anche i costi di conformità sostanziale (derivanti, cioè, da adeguamenti del processo produttivo o del prodotto finale), adattando opportunamente lo SCM sulla scia di quanto già fatto in Olanda. Tra l'altro, oltre che andare incontro alle esigenze più volte manifestate dagli *stakeholders*, ciò aiuterebbe le amministrazioni a concepire la valutazione delle regole in modo più ampio, con possibili effetti positivi anche sull'applicazione dell'Air (che, come noto, proprio nella parte valutativa si è sinora mostrata assolutamente carente).

L'Italia dovrebbe sforzarsi di più sul versante comunicativo, senza limitarsi a sporadiche presentazioni dei risultati raggiunti e dando maggiore visibilità al lavoro svolto. Ciò servirebbe a tre scopi: mantenere alta l'attenzione verso la MOA; semplificare l'attività di rilevazione (in quanto le imprese, disponendo di più informazioni su ciò che l'amministrazione sta facendo nel loro interesse, potrebbero essere incentivate a partecipare al lavoro di raccolta dei dati); diffondere nel mondo imprenditoriale le informazioni sulle semplificazioni adottate in modo da assicurare che i risparmi ottenuti non siano "trattenuti" solo dagli intermediari. Al riguardo, va segnalato che, a fronte del progresso di recente realizzato dal Dfp riguardo ai contenuti presenti sul sito web, permangono forti difficoltà nel rintracciare le iniziative in atto partendo dalla home page del Dfp e nell'avere informazioni di sintesi sia sull'ammontare dei costi sia su quello dei risparmi. Quanto realizzato dai governi francese e inglese può essere di particolare aiuto.

Infine, sebbene la MOA si stia effettivamente rivelando uno strumento di supporto alle politiche di semplificazione, è bene «non esagerare», evitando di reputare ordinario un modo comunque oneroso (in termini di tempi e risorse) di realizzare la semplificazione. Da questo punto di vista, la misurazione non può che essere selettiva, cioè riservata a regole e procedure considerate particolarmente onerose.

BIBLIOGRAFIA

- Better Regulation Executive, *Measuring Administrative Costs: UK Standard Cost Model Manual*, London, Cabinet Office, 29 settembre 2005
- Better Regulation Executive, *Measuring Administrative Costs: UK Standard Cost Model Manual Annexes*, Cabinet Office, 14 settembre 2005
- Better Regulation Executive, *Administrative Burdens Measurement Exercise - Technical Summary*, giugno 2006
- Better Regulation Executive, *Administrative burdens - routes to Reduction*, London, Cabinet Office, settembre 2006.
- Better Regulation Executive, *Making your life simpler. Simplification plans a summary*, 2008.

- Better Regulation Task Force, *Less is more: reducing burdens, improving outcomes. Report of the Prime Minister*, London, Cabinet Office, 2005.
- A. Caldarozzi e F. Sarpi, *La semplificazione amministrativa nei comuni italiani*, Anci-Cittalia, in corso di pubblicazione.
- L. Cavallo, G. Coco e M. Martelli, *Evaluating administrative burdens through SCM: some indications from the Italian experience*, disponibile sul sito <http://www.administrative-burdens.com>
- G. Coco, *La misurazione degli oneri amministrativi tramite Standard Cost Model*, in «Economia Pubblica», 2007, n. 1-2, pp. 37-52.
- Commissione europea, *Action programme for reducing administrative burdens in the European Union*, COM 2007 (23), 24 gennaio 2007
- Consiglio dei ministri francese, Comunicazione del 23 gennaio 2008
- Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform (BERR), *Treasury Minutes on the Twenty Third to the Twenty Ninth, the Thirty First to the Thirty Fifth, the Thirty Seventh to the Thirty Eighth, the Forty Second and the Fiftieth Reports from the Committee of Public Accounts 2007-2008*, London, 2008
- Die Bundesregierung (Federal Statistical Office), *Programme for bureaucracy reduction and better legislation introduction of the standard cost model. Methodology manual of the Federal Government*, 22 novembre 2006.
- Dipartimento della Funzione Pubblica, *Linee guida per la predisposizione dei piani per la riduzione degli oneri*, 2009 disponibile sul sito www.funzionepubblica.it.
- S. Djankov e P. Ladegaard, *Review of the Dutch administrative simplification programme*, The World Bank Group, 2008.
- Exchequer Secretary to the Treasury, *Treasury Minutes on the Thirty second Reports from the Committee of Public Accounts 2007-2008*.
- Governo olandese, *The Standard Cost Model. A framework for defining and quantifying administrative burdens for businesses*, agosto 2004.
- Governo tedesco, *Cabinet decision*, 25 aprile 2006.
- Governo tedesco, *Cabinet decision*, 28 febbraio 2007.
- Governo tedesco, *Administrative Costs: The Effort to Identify, Measure and Reduce Them. The 2007 Federal Government Report on the Use of the Standard Cost Model*, 2007.
- Governo tedesco, *Guide to the ex-ante assessment of administrative costs in accordance with the standard cost model*, Berlin, maggio 2007.
- P. Hampton, *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*, HM Treasury, marzo 2005.
- House of Commons, Committee of Public Accounts, *Reducing the cost of complying with regulations: the delivery of the Administrative Burdens Reduction programme 2007 Thirty-second Report of Session 2007-08*, London, luglio 2008.
- House of Commons, Regulatory Reform Committee, *Getting Results: the Better Regulation Executive and the Impact of the Regulatory Reform Agenda: Government Response to the Committee's Fifth Report of Session 2007-08. First Special Report of Session 2007-08*, London, 13 novembre 2008.
- K. Jacob et al., *Evaluating Integrated Impact Assessment. Improving the practice of Impact Assessment*, Project. N. 028889, 6° Programma quadro, febbraio 2008
- J. Konvitz, *Administrative simplification in the Netherlands: Main findings by the OECD and World Bank Group*, Paris, 2007
- Ministero delle Finanze e Ministero degli Affari economici olandesi Economic Affairs, Regulatory Reform Group, *Standard Cost Model II. Handbook for defining and measuring administrative burden for businesses*, luglio 2008.
- Ministeri delle Finanze e Ministero degli Affari economici olandesi, Regulatory Reform Group, *Action Plan reduction red tape for businesses. The Netherlands 2007-2011*, 2007.
- Ministeri delle Finanze e Ministero degli Affari economici olandesi, Regulatory reform group, *Standard Cost Model for Substantive Compliance Costs*, novembre 2008.

- A. Natalini e F. Sarpi, *L'insostenibile leggerezza dell'Air*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2009, n. 3.
- National Audit Office (NAO), *Reducing the cost of complying with regulations: The delivery of the Administrative Burdens Reduction Programme*, 2007
- National Audit Office (NAO), *The Administrative Burdens Reduction Programme*, HC 944 Session 2007-2008, 8 ottobre 2008.
- Nationaler Normenkontrollart, *Strengthening cost for consciousness better regulation. Annual Report of the National Regulatory Control Council*, settembre 2007.
- Nationaler Normenkontrollart, *The statement of the National regulatory control council on the Federal Government annual report pursuant to section 4 (3) of the act on the establishment of the National regulatory control council*, 2007
- Oecd, *Regulatory reform in the Netherlands*, Paris, 1999.
- Parlamento olandese, *Parliamentary Documents* 29515, no. 202
- C.M. Radaelli, *Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory assessment*, in «Journal of European Public Policy», 12:5, Ottobre 2005, 924-943.
- C.M. Radaelli, *Cracking down on administrative burdens: why business is not latching on*, 11 luglio 2007, pubblicato su www.federalismi.it.
- Regulatory reform group, *Noticeably less. Integrated progress report on the programme for the reduction of regulatory burden*, The Hague, maggio 2008
- Regulatory reform group, *Standard Cost model II. Handbook for defining and measuring administrative burden for businesses*, The Hague, luglio 2008.
- Regulatory reform group, *Action Plan Reduction Red Tape for Businesses The Netherlands 2007-2011*, The Hague, 2007.
- SCM Network, *The International SCM Manual; measuring and reducing administrative burdens for businesses*, disponibile sul sito <http://www.administrative-burdens.com>, October 2005.
- The World Bank Group, *Review of the Dutch administrative burden reduction programme*, 2006.
- J. Torriti, *The Standard Cost Model: when better regulation fights against redtape*, in *Better Regulation*, a cura di S. Weatherill, Oxford, Hart, 2007.
- Standard Cost Model Network, informazioni sui programmi di misurazione dei paesi aderenti disponibili sul sito <http://www.administrative-burdens.com>.
- K. Wegrich, *The Administrative Burden Reduction Policy Boom in Europe: Comparing mechanisms of policy diffusion*, Centre for analysis of risk and regulation, discussion paper n. 52, marzo 2009.

SILVIA BARBIERI

I PIANI DI RIDUZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI IN EUROPA: ESPERIENZE A CONFRONTO

Premessa

L'attività di riduzione degli oneri amministrativi trae origine da alcune iniziative del governo olandese promosse a partire dalla seconda metà degli anni novanta, quando alcuni studi misero in evidenza che la perdita di competitività della economia dei Paesi Bassi fosse dovuta, tra le altre cause, ad un ambiente regolatorio ostile allo sviluppo delle attività di impresa.

Il governo olandese ritenne indispensabile avviare un programma di riforma per migliorare la qualità della regolazione al fine di aprire nuovi spazi all'iniziativa imprenditoriale, di favorire la concorrenza e di ridurre i gangli burocratici. Decise, quindi, di perseguire questi target concentrandosi, in prima istanza, sulla riduzione dei costi sostenuti dalle imprese per trasmettere informazioni richieste dalle autorità pubbliche e relative alla propria attività, ovvero degli oneri (*administrative burdens*) derivanti dall'adempimento di obblighi informativi.

L'esperienza olandese costituì un *input* per la diffusione e lo sviluppo della misurazione e riduzione degli oneri amministrativi quale strumento fondamentale delle politiche di *better regulation* in tutta Europa.

Nelle pagine che seguono si cercherà di analizzare e di mettere a confronto le esperienze di riduzione degli oneri amministrativi di alcuni Paesi europei, in particolare dei Paesi Bassi, Regno Unito e Francia, al fine di compiere un'analisi delle principali differenze ed analogie con il caso italiano.

La scelta di analizzare i casi di Paesi Bassi e Regno Unito è dovuta al fatto che le esperienze di questi due Paesi sono considerate *best practices* nel panorama europeo ed internazionale per il ricorso alla riduzione degli oneri amministrativi quale strumento di *better regulation*. La Francia, invece, verrà presa in considerazione per le molteplici similitudini tra il suo sistema amministrativo e quello italiano.

L'analisi si baserà sulla ricostruzione dei principali tratti dei vari programmi di riduzione, esaminando, in particolare: l'organizzazione, sia sotto il profilo soggettivo (soggetti preposti alle attività di riduzione) che oggettivo (piani e criteri di riduzione); i *target* di riduzione e la tempistica;; attività di monitoraggio e controllo.

1. L'organizzazione delle attività di riduzione

1.1 Profili soggettivi: le strutture preposte alla riduzione degli oneri amministrativi

Il programma per la riduzione degli oneri amministrativi dei Paesi Bassi è stato avviato dal governo olandese tra il 2003 ed il 2004, ed il suo coordinamento è stato affidato al Ministero delle finanze, in stretta collaborazione con il Ministero per gli affari economici.

La realizzazione del programma è stata concepita in un'ottica "decentralizzata" poiché ad ogni singolo ministero è stato assegnato un *target* di riduzione, rendendolo responsabile delle azioni di riduzione da implementare. Il decentramento dell'attività di riduzione a livello delle singole amministrazioni centrali è stato accompagnato dalla conservazione di un approccio sistemico e complessivo attraverso: l'attività di coordinamento da parte del Ministero delle finanze; l'assimilazione all'interno di un unico piano degli interventi programmati da ciascun Ministero; la valutazione ed il controllo complessivo dei risultati di riduzione ottenuti tramite il Bilancio statale. Inoltre, vale sottolineare che i piani di riduzione dei vari Ministeri sono stati presentati al Parlamento e sottoposti alla sua approvazione, assieme ad un Piano d'azione complessivo, presentato dal Governo, all'interno del quale è confluito ciascun programma.

Il Regno Unito ha seguito un disegno organizzativo simile a quello olandese, anche se il tratto che più contraddistingue l'esperienza inglese consiste nella configurazione della lotta ai *red tape* come un tassello di un progetto più ampio, volto alla creazione di un contesto regolatorio in grado di assicurare e preservare costantemente le necessità di sviluppo delle attività d'impresa e la tutela degli interessi pubblici.

Nel 2005, infatti, il governo inglese, ha lanciato quello che il Dipartimento per l'economia, le imprese e la riforma della regolazione (Department for business, enterprise and regulatory reform - BERR) ha definito <<*one of the most ambitious and radical better regulation programmes in the world*>> (2008, HM Treasury, BERR, *Enterprise: unlocking the UK's talent*). Questo progetto include uno specifico programma di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi.

Come nei Paesi Bassi, il coordinamento delle attività necessarie per la realizzazione del programma è stato affidato ad un organo centrale, lo *Better Regulation Executive* (BRE), interno al BERR, mentre la realizzazione operativa del programma è stata demandata ai singoli Ministeri e Agenzie coinvolti nella misurazione, attraverso l'adozione di piani di azione capaci di consentire il conseguimento del *target* di riduzione affidato a ciascuna amministrazione.

Sotto il profilo organizzativo, oltre ai singoli Ministeri ed al BRE, sono coinvolte altre due strutture nel processo di riduzione degli oneri amministrativi: la *Better Regulation Commission* (BRC), una commissione esterna di valutazione della qualità dei Piani, ed il *Panel for Regulatory Accountability* (PRA), un comitato interministeriale, presieduto dal Primo Ministro, che valuta il livello qualitativo del piano di riduzione, al fine di riconoscere il necessario lasciapassare alla pubblicazione dello stesso.

La Francia, a differenza di Olanda e Regno Unito, ha un disegno organizzativo molto più centralistico, poiché la responsabilità delle attività di riduzione è affidata al Ministero della Funzione Pubblica (*Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique*). In particolare, il processo di riduzione è demandato ad uno specifico servizio, il *Burden Reduction Unit*, responsabile, più in generale, della funzione di promozione ed applicazione dei principi di *better regulation*. Il programma di riduzione francese prevede, comunque, il coinvolgimento di un referente interno alle amministrazioni responsabili dei settori di regolazione oggetto di intervento, in particolar modo nelle fasi di definizione delle opzioni di riduzione e di stesura dei piani. Tale coinvolgimento appare necessario soprattutto perché le amministrazioni di settore costituiscono i soggetti delegati ad implementare e a rendere effettivi gli interventi pianificati, soprattutto nel caso di misure di riduzione che non necessitano di modifiche di tipo normativo o regolamentare ma si limitano a reingegnerizzare la procedura per renderla più efficiente e meno onerosa per i soggetti tenuti all'adempimento.

Per quel che riguarda il caso italiano, il disegno organizzativo ha subito dei cambiamenti molto significativi. Nella fase di avvio della attività di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, avvenuta nel 2007, infatti, l'approccio italiano era assimilabile a quello francese. L'organizzazione iniziale prevedeva che le misure di semplificazione fossero individuate dal Dipartimento Funzione Pubblica, in collaborazione con il *team* di esperti SCM incaricato delle attività di misurazione (c.d. Task Force MOA), direttamente all'interno del *report* finale realizzato per ciascuna area di regolazione esaminata. Tale *report*, la c.d. Scheda MOA, era organizzata in cinque parti, illustrate di seguito, di cui l'ultima relativa proprio alle proposte di semplificazione:

1. finalità e caratteristiche della normativa oggetto della misurazione: presentazione della *ratio* e dei contenuti principali della normativa i cui obblighi informativi sono stati oggetto di misurazione;
2. mappatura degli obblighi informativi: descrizione degli obblighi informativi rintracciabili nella normativa;
3. consultazione: illustrazione delle modalità di coinvolgimento di *stakeholders* ed esperti,
4. calcoli e stime degli oneri: scelte metodologiche associate alla determinazione dell'onere complessivo;

5. proposte di semplificazione: indicazione alcuni possibili interventi di riforma (Cfr. 2007, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Funzione Pubblica, *Scheda MOA Privacy PMI*, su <http://www.funzionepubblica.it>).

Successivamente, l'art. 25 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, introducendo la c.d. <<norma taglia oneri>>, ha rafforzato le attività di misurazione e riduzione degli oneri, attribuendo loro carattere sistematico anche attraverso la previsione dell'adozione di un programma di misurazione che pianificasse le attività di misurazione da implementare annualmente fino al completamento della *base-line* entro il 2012.

L'art. 25 del d.l. n. 112/08 fa chiarezza sugli aspetti organizzativi e strutturali connessi alla realizzazione del programma di riduzione. In linea con le esperienze del Regno Unito e dei Paesi Bassi, il <<taglia-oneri>> prevede un meccanismo di responsabilizzazione delle amministrazioni, che divengono direttamente responsabili delle attività di riduzione: il comma 3 dell'art. 25 prevede, infatti, che ogni Ministro adotti un piano di riduzione degli oneri amministrativi, che definisca le misure normative, organizzative e tecnologiche finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo di abbattimento dei costi burocratici del 25% entro il 2012. Il coordinamento delle attività di riduzione è affidato al Dipartimento Funzione Pubblica, in raccordo con l'Unità per la semplificazione.

Sempre in linea con le migliori esperienze europee, il comma 4 della stessa disposizione prevede l'adozione, tramite decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa, di linee guida per la predisposizione dei piani di riduzione.

Il quadro tracciato dall'art. 25 produce, tuttavia, almeno due differenze fondamentali rispetto ai casi inglese e olandese. In primo luogo, in Italia il coordinamento delle attività di misurazione e di riduzione non viene affidato alle amministrazioni economiche, come avviene invece negli altri due Paesi europei, i quali dimostrano, così, una maggiore consapevolezza del profondo legame tra il miglioramento del quadro regolatorio e l'incremento della produttività delle imprese.

In secondo luogo, la scelta della responsabilizzazione delle singole amministrazioni non è accompagnata dalla previsione di raccogliere e sistematizzare in un Piano complessivo l'azione realizzata a livello ministeriale. Questo potrebbe comportare la perdita del quadro d'insieme delle azioni implementate, rischiando di produrre interventi slegati da una logica complessiva di miglioramento del contesto regolatorio.

1.2 Profili oggettivi: i piani ed i criteri di riduzione degli oneri amministrativi

Passando ora all'analisi dei contenuti dei piani di riduzione dei Paesi presi in esame, in Olanda la strutturazione di un primo pacchetto di interventi si è conclusa nel 2004. Questo primo *carnet* comprendeva 130 misure, contenute nel Piano per la riduzione << *Reducing administrative burdens – More leeway for businesses tank to fewer burdens* >>, presentato dal Governo al Parlamento e da questo approvato nell'aprile del 2004. La stima della riduzione conseguita attraverso tali misure era pari al 18% degli oneri amministrativi stimati, con un risparmio di 3 miliardi di €.

I criteri per la determinazione delle misure di semplificazione facevano riferimento principalmente alla obsolescenza degli obblighi informativi e alla razionalizzazione del quadro regolatorio al fine di rendere le norme maggiormente efficienti. Tuttavia, il Piano rimarcava chiaramente che le differenze negli oneri misurati nei vari settori di regolazione rendevano necessaria l'adozione di misure differenti, anche in termini di intensità e radicalità della semplificazione per ottenere efficaci riduzioni.

Una breve analisi del documento consente di ricostruirne, seppur sommariamente, la struttura:

Introduction: nella sezione introduttiva sono presentate le attività di misurazione e riduzione degli oneri, ed i vantaggi macroeconomici conseguibili tramite la loro riduzione.

Starting point: in questa sezione viene effettuata l'analisi del quadro degli oneri amministrativi al 31 dicembre 2002 sotto il duplice profilo della suddivisione dell'onere complessivo tra i vari Ministeri, al fine di assegnare i *target* di riduzione a ciascuna amministrazione, e delle fonti di origine degli oneri, per circoscrivere il campo di possibili azioni e promuovere un'agenda di riduzione per l'U.E.

Step one: concrete measures so far: nella terza parte del piano, per ciascun Ministero vengono presentati gli obiettivi di riduzione fissati anno per anno fino al 2007 e gli interventi di riduzione programmati da ciascuna amministrazione in ogni area di regolazione.

Sono, inoltre, messe in evidenza tramite un prospetto riepilogativo le 10 misure programmate più ambiziose in termini di ammontare della riduzione degli oneri. Infine, vengono fornite indicazioni sugli interventi di riduzione interministeriali, riguardanti, cioè, aree di regolazione attinenti la competenza di più amministrazioni

Step two: more measures: in questa sezione sono elencate azioni di semplificazioni aggiuntive che il Governo ha inteso realizzare sia perché gli interventi programmati non consentivano di raggiungere gli obiettivi di riduzione fissati (18% anziché 25%), sia perché durante il processo di riduzione avrebbero potuto crearsi nuovi oneri amministrativi.

Appendix 1: overview of reduction plans: la prima appendice costituisce una delle parti più importanti dell'intero documento poiché racchiude il prospetto degli interventi programmati capaci di garantire riduzioni degli oneri superiori ad un milione di euro. Le misure sono suddivise in base alla tipologia di aziende interessate dalla semplificazione (tutti i settori o un settore specifico) e per ciascuna viene indicato: l'intervento (*what*); le modalità di realizzazione (*how?*); la riduzione attesa in milioni di € (*reduction*); l'amministrazione competente (*who?*). Nel box 1 è riportato un esempio di intervento ricompreso nell'appendice.

Box 1 – Attività volte alla riduzione degli oneri amministrativi (Paesi Bassi)_alcuni esempi			
What?	How?	Reduction (in mln €)	Who?
Target group: all businesses			
From now on, business can register with the Chamber of Commerce electronically	More efficient implementation of Commercial Registers Act	1,6	Economic Affairs

Appendix 2: monitoring agreements and regulations: l'appendice 2 è dedicata alle attività di monitoraggio e di controllo del conseguimento degli obiettivi di riduzione. Il piano stabilisce che nella primavera del 2005 venga fissato il limite massimo di oneri consentito a ciascuna amministrazione, la quale, nel caso di superamento del limite imposto, è tenuta ad implementare misure di compensazione. Tali misure sono adottate tramite accordi di compensazione stipulati nell'ambito del Consiglio dei Ministri.

Nel 2005, il Governo olandese ha prodotto un ulteriore Piano di riduzione degli oneri amministrativi che può essere considerato come il documento finale e definitivo, sia sotto il profilo della determinazione degli obiettivi di riduzione, che sotto quello dell'individuazione delle azioni da implementare per raggiungere i risultati attesi. Per quel che riguarda la struttura del Piano non si registrano particolari modifiche, fatto salvo per alcune parti aggiuntive particolarmente interessanti.

In primo luogo, si fa riferimento al paragrafo <<*Risks in implementation*>>, in cui vengono resi noti alcuni importanti elementi relativi ai rischi ed ostacoli che potrebbero sorgere nel corso della concreta realizzazione degli interventi di riduzione. Nel corso di Gennaio –

Febbraio 2005 il Governo ha, infatti, realizzato un'analisi del rischio sulle più importanti misure di riduzione programmate, che ha messo in luce come il raggiungimento di ben il 70% del risparmio atteso risulterebbe essere incerto. Il principale fattore di rischio è connesso al contesto, ovvero a fattori di natura politica e sociale, come la cooperazione del Parlamento, della Commissione europea o degli altri attori coinvolti nelle procedure da semplificare.

Sulla base di questi risultati, si raccomanda a tutti i Ministeri coinvolti nell'applicazione degli interventi programmati, di utilizzare gli esiti dell'analisi per dotarsi di strumenti e programmare azioni finalizzate al governo dei rischi emersi. Tra questi strumenti, è annoverato il ricorso ai mezzi di comunicazione e di informazione per favorire la cooperazione degli attori sociali e delle aziende, ovvero per stimolare la collaborazione interistituzionale tra Governo e Parlamento, soprattutto nel caso di interventi che richiedano modifiche normative.

Un'ulteriore novità del Piano 2005 è la sezione <<*maintaining and embedding*>>, in cui si sottolinea l'importanza di mantenere viva l'attenzione sugli oneri amministrativi. A tal proposito, si ritiene che lo strumento del <<tetto>> di oneri amministrativi per ogni Ministero contribuisca efficacemente a garantire che le nuove norme di regolazione siano adottate prestando la massima attenzione a non introdurre nuovi oneri o, comunque, a contenerne lo sviluppo.

Per concludere questa parte dell'analisi sul caso olandese, occorre effettuare qualche cenno al nuovo programma di riduzione degli oneri lanciato nel 2007 con l'adozione dello <<*Action plan Reduction Red Tape for Business The Netherlands 2007 – 2011*>>. Il processo di strutturazione del nuovo programma rispecchia quello già assunto in precedenza: ciascun Ministero è reso responsabile della riduzione di una percentuale predefinita di oneri e determinata sulla base dell'ammontare dei costi generati dalle norme di regolazione del proprio settore di competenza. Tuttavia, non possono non essere colte le importanti novità nell'approccio olandese al tema che riguarda in particolare la rinnovata attenzione dedicata alla consultazione degli *stakeholders* e alle attività di comunicazione, con l'obiettivo di mettere i destinatari degli interventi nelle condizioni di conoscere le riforme e di trarne i più importanti vantaggi.

Il rafforzamento di questi strumenti induce a ritenere che il passaggio fondamentale tra la precedente e la attuale politica di riduzione degli oneri amministrativi si basi sul consolidamento di strumenti di riduzione di tipo qualitativo che vanno ad integrare più efficacemente l'approccio meramente quantitativo basato sull'applicazione rigida, pressoché "ortodossa", della metodologia dello *Standard Cost Model*.

I risultati delle precedenti esperienze mostrano, infatti, chiaramente come i seppur notevoli sforzi compiuti per la riduzione degli oneri amministrativi abbiano avuto effetti limitati o, comunque, ben lontani da quelli desiderati. Tale valutazione sembra, infatti, aver tenuto solo parzialmente in considerazione il profilo della riduzione effettiva conseguita (cfr. Infra, <<Monitoraggio e controllo>>).

Passando all'analisi del caso inglese, nel Regno Unito i piani di riduzione sono adottati dalle singole amministrazioni e, pur non seguendo un modello unico, presentano caratteristiche strutturali e contenutistiche omogenee. Tale omogeneità è resa possibile da specifiche linee guida realizzate dal BRE, <<*Guidance on simplification plans*>>, per la costruzione dei Piani. Il BRE ha, inoltre, rilasciato le ulteriori linee guida, <<*Administrative burdens – Routes to reduction*>>, che racchiudono esempi di approcci vincenti e strategicamente efficaci per l'abbattimento dei *red tape*.

Il secondo documento elenca i criteri da seguire nella formulazione degli interventi di riduzione. Essi sono assimilabili a quelli del caso olandese, facendo riferimento, in particolare, all'eliminazione delle duplicazioni, all'introduzione di moduli precompilati, alla telematizzazione delle procedure, all'incremento dello scambio informativo tra le amministrazioni e alla standardizzazione delle informazioni richieste affinché esse possano essere riusate da amministrazioni differenti. Molto interessante è l'indicazione di effettuare

azioni capaci di affrancare l'impresa dalla necessità di ricorrere a professionisti o a personale di *staff* altamente qualificato per il mero adempimento di obblighi informativi.

A livello strutturale, i piani ministeriali poggiano su quattro elementi contenutistici comuni. Il primo può essere considerato <<il punto della situazione>>. Nei primi paragrafi di ciascun piano viene, infatti, ricostruito il percorso di riduzione realizzato fino a quel momento: le principali misure adottate, i risultati conseguiti, i punti di forza, i margini di miglioramento.

In secondo luogo, la parte centrale, e più consistente, dei piani di riduzione è relativa agli interventi di riduzione in programma per l'anno di riferimento del piano. Tali interventi sono suddivisi in tre sezioni dedicate ai macro *target* delle azioni di riduzione: il settore privato, con particolare attenzione alle piccole imprese, il settore pubblico ed il terzo settore. Pertanto, a differenza del Governo olandese, il Regno Unito ha deciso di indirizzare la propria azione non solo sulle imprese private, ma anche su altri settori.

La terza parte del Piano è generalmente dedicata alla “contestualizzazione” delle attività di riduzione, ovvero al *focus* sul rapporto tra le semplificazioni dello specifico settore di competenza e l'agenda complessiva di miglioramento della qualità della regolazione. Inoltre, viene fatto cenno agli interventi trasversali eventualmente realizzati assieme ad altre amministrazioni in aree con competenze incrociate.

Infine, ciascun piano è corredato da ricche appendici, in cui vengono esplicitati nel dettaglio: gli interventi di riduzione già in vigore; gli interventi di riduzione programmati da realizzarsi entro il termine indicato per ciascuno; i tratti dei vari interventi di semplificazione. Vale sottolineare che una delle appendici è sempre dedicata all'elencazione delle nuove norme di regolazione nel frattempo introdotte e che comportano un incremento del livello di onerosità dell'obbligo informativo.

Per quel che riguarda più specificamente le appendici dedicate agli interventi di riduzione realizzati o programmati, per ciascuna misura vengono generalmente indicati: l'azione, la tipologia dell'onere, la descrizione, i risultati attesi, il risparmio stimato, i tempi di realizzazione. Si veda, a titolo esemplificativo, il Box 2.

Box 2 – Attività volte alla riduzione degli oneri amministrativi (UK)_alcuni esempi				
Department for Work and Pensions - Simplification Plan 2008-09				
Title/initiative	Type of Burden	Description of Measure and Outcome	Cost saving	Milestones/ Deadlines
ICT solution: Improve efficiencies through a strategic virtual contact centre network for Jobcentre Plus	Administrative	The network of Contact Centres in Jobcentre Plus will be linked into a single virtual network providing more efficient call answering services and a common telephone number nationally for each business line handled by those contact centres.	One-off costs £8.5m Annual savings £5.5m Net savings in 2010/11 (break even year) £2.9m	September 2007 to June 2008

Vale sottolineare che, spesso, ma non sempre, i piani dedicano una sezione ai cambiamenti culturali interni all'amministrazione. In particolare, si cerca di mettere in evidenza la spinta alla diffusione e al consolidamento di un approccio dei regolatori e dei pubblici funzionari <<*customer oriented*>>, ovvero che tenga conto nella fase di costruzione della norma, così

come nella fase di adempimento della stessa, della visione e delle esigenze dei soggetti cui la regolazione si rivolge.

Strettamente connesse a sezioni di questo tipo sono altre interessanti parti di alcuni piani dedicate più specificamente al rapporto con gli *stakeholders*, dunque alle attività realizzate sia per acquisire i loro suggerimenti ed opinioni sulle semplificazioni, sia per comunicare loro e renderli consapevoli delle novità introdotte e finalizzate all'abbattimento del carico di oneri da essi sopportati.

Tutti i piani di riduzione si caratterizzano per l'attenzione posta sulla comunicazione dei cambiamenti normativi ed amministrativi realizzati tramite le misure di riduzione adottate. Come nel caso olandese, viene sottolineata l'importanza di mettere le imprese nella condizione di conoscere il contesto regolatorio al fine di agevolare il processo di adempimento ed ottenere, anche in questo modo, un ulteriore alleggerimento dell'onere burocratico.

Per quel che riguarda il caso francese, l'attività di misurazione degli oneri amministrativi è stata avviata nel 2004 e si è caratterizzata per la scelta di non misurare l'intera *base-line* degli obblighi informativi ma di suddividere il processo in 11 <<ondate>> di misurazione attraverso la selezione periodica di alcune procedure prioritarie. Lo schema che segue riassume le iniziative realizzate dal Governo francese fino al 2008.

Tabella 1 - Programma di misurazione francese

Ondata	Anno	N° di procedure misurate	N° procedure selezionate per la reingegnerizzazione	Risparmio atteso (mln €)
1	2004 - 2006	112	30	17
2	2007	216	70	575
3	2008	189	68	157
4 e 5	2008	200	In corso	

Una volta effettuata la misurazione, per ciascuna <<ondata>> la *Burden Reduction Unit* avvia un processo di riduzione suddiviso in cinque fasi. La prima consiste nella selezione degli obblighi informativi da reingegnerizzare, ritenendo preferibile focalizzare l'azione di semplificazione solo su alcune delle procedure misurate scelte sulla base di vari criteri, quali, ad esempio, il potenziale di riduzione dell'obbligo informativo, la proporzionalità tra sforzi compiuti e risultati attesi, la particolare onerosità dell'obbligo o la sua irritabilità, ecc. La lista degli obblighi informativi selezionati dovrebbe essere approvata dalle massime autorità amministrative, preferibilmente il Primo Ministro, poiché, secondo l'approccio francese, i Ministri di settore potrebbero vivere questa operazione come una sorta di <<invasione di campo>> rispetto alle loro competenze o giudicare alcune materie particolarmente sensibili, escludendo, così, la possibilità di intervento. Inoltre, in questa fase è considerato molto utile e positivo il coinvolgimento degli *stakeholders*, che potrebbero fornire un supporto decisivo nella definizione delle priorità di semplificazione.

La seconda fase prevede la costruzione di una sorta di <<cassetta degli attrezzi>> per la riduzione, che raccolga e sintetizzi le varie tecniche utilizzabili per la reingegnerizzazione delle procedure da mettere a disposizione delle amministrazioni di settore negli incontri tecnici di cui si parlerà più approfonditamente per la terza e la quarta fase. La <<cassetta>> dovrebbe racchiudere due liste, la prima relativa ai veri e propri criteri di riduzione, la seconda alle modalità di valutazione dei costi di implementazione di ciascuna delle varie tecniche di riduzione che potrebbero essere utilizzate. Per quel che riguarda i criteri di riduzione, questi sono molto simili a quelli utilizzati in Olanda e nel Regno Unito: si fa riferimento, ad esempio, alla riduzione della frequenza, all'eliminazione delle duplicazioni, al maggiore scambio di

informazioni tra le P.A., al riuso informativo, alla telematizzazione delle procedure, alla riduzione delle tipologie di imprese obbligate, ecc.

A partire dalla terza fase, la *Burden Reduction Unit* avvia degli incontri tecnici con i Ministri di settore. In questa specifica fase, tali incontri sono finalizzati alla definizione delle opzioni di riduzione, che sono selezionate sulla base di una prima lista già strutturata dagli esperti dell'Unità tecnica. Il lavoro è supportato dall'analisi dei suggerimenti di semplificazione provenienti dagli *stakeholders* e raccolti durante la misurazione.

Una volta definiti gli interventi ed il risparmio atteso da ciascuno di essi, si passa alla successiva fase di stesura dei piani d'azione. Le misure di semplificazione sono sistematizzate all'interno dei piani e per ciascuna vengono determinate: le azioni necessarie per implementarle, l'impatto ed i risultati attesi da ciascuna azione, i costi, la tempistica di realizzazione.

La quinta ed ultima fase riguarda l'implementazione, dunque, innanzitutto, la realizzazione concreta dei piani settoriali redatti dall'Unità di esperti in collaborazione con i vari Ministeri competenti. Inoltre, sono previste delle azioni volte sia al monitoraggio delle attività che alla promozione delle azioni realizzate al fine di diffondere i principi di *better regulation* tra gli amministratori pubblici.

Analizzando ora il caso italiano, l'esperienza di riduzione degli oneri amministrativi è stata avviata a valle del primo ciclo di misurazione avvenuto tra il 2007 ed il 2008. I primi interventi di riduzione sono stati realizzati nel 2008 ma, ad oggi, non è stato ancora adottato alcun piano di misurazione. Pertanto, l'analisi che segue riguarda il modello di riduzione prefigurato dalle norme e dagli atti amministrativi che disciplinano tale processo.

Per quel che riguarda i contenuti dei piani ed, in particolare, la formulazione degli interventi, le linee guida sembrano ispirarsi pienamente ai casi inglese ed olandese. Innanzitutto, la similitudine con i due modelli europei risiede nella previsione del coinvolgimento degli *stakeholders* nelle fasi di strutturazione delle misure, di stima dei risparmi e di monitoraggio dell'implementazione delle azioni di riduzione.

In secondo luogo, è rintracciabile nei criteri di riduzione da seguire, quali ad esempio: eliminazione delle duplicazioni, delle sovrapposizioni e degli adempimenti obsoleti, digitalizzazione, semplificazione e standardizzazione della modulistica, riduzione della frequenza.

Viene, inoltre, prevista una descrizione dettagliata dell'intervento, al fine di rendere il processo trasparente e la pianificazione efficace. Per ogni misura devono, infatti, essere indicati: l'*output* atteso, la scadenza programmata, le risorse finanziarie necessarie alla realizzazione, l'ufficio responsabile, le altre amministrazioni coinvolte.

La differenza di non poco conto rispetto ai programmi dei due Paesi citati risiede nell'assoluta mancanza di legami, per lo meno espliciti, tra la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e gli altri strumenti di miglioramento della qualità della regolazione. In altre parole, il programma italiano di riduzione degli oneri non è parte di un progetto più ampio e definito di *better regulation*.

Questa circostanza potrebbe avere risvolti negativi, non tanto sull'effettiva possibilità di conseguire gli obiettivi di riduzione pianificati, quanto piuttosto sulla capacità di incidere in maniera sostanziale sul quadro normativo con l'obiettivo di creare un <<ambiente regolatorio>> affine alle necessità di sviluppo dell'impresa e di incremento della produttività.

2. I target ed i tempi di riduzione

Nei Paesi Bassi, i *target* di riduzione sono stati determinati sulla base dell'analisi dei risultati della misurazione effettuata dal *Dutch Bureau for Policy Analysis* (CPB) al fine di studiare gli effetti macroeconomici che la riduzione degli oneri amministrativi avrebbe avuto. Il CPB ha evidenziato che una riduzione del 25 % degli oneri amministrativi avrebbe consentito, nel lungo periodo, un incremento del 1,5 % del PIL olandese ed una crescita del 1,75 % della

produttività del lavoro. Su questa base, il governo olandese ha avviato una serie di azioni volte all'abbattimento del 25% degli oneri amministrativi misurati entro il 2007.

Come accennato nel precedente paragrafo, l'obiettivo di abbattimento complessivo del 25% degli oneri è stato ripartito in maniera difforme tra le varie amministrazioni coinvolte nelle attività di semplificazione. La misurazione degli oneri amministrativi aveva, infatti, messo in luce la profonda varianza tra i costi rilevati nelle varie aree di regolazione. Gli oneri amministrativi, in altre parole, assumevano livelli differenti a seconda del settore regolatorio esaminato. Tali differenze sono state tenute in considerazione nelle fasi di determinazione degli obiettivi di riduzione dei singoli Ministeri, richiedendo sforzi maggiori, appunto, alle autorità amministrative competenti nei settori più onerosi.

Vale sottolineare che i Paesi Bassi, non solo mirano ad una concreta riduzione degli oneri esistenti, ma con i loro piani intendono porre in essere anche azioni per tenere sotto controllo i livelli di oneri amministrativi che sono costantemente generati dall'introduzione di nuove norme di regolazione. Il Piano del 2005, infatti, oltre a prevedere interventi di riduzione ulteriori rispetto a quelli presentati nel 2004, fissa i limiti massimi di oneri amministrativi per ogni Ministero, così come previsto dall'Appendice 2 del Piano 2004, nonché le modalità di stipula degli accordi di compensazione, nel caso di eventuali superamenti del tetto stabilito.

Il Regno Unito ha recepito l'approccio olandese. Il programma inglese prevede, infatti, la riduzione del 25% entro il 2010 degli oneri amministrativi stimati durante il primo ciclo di misurazione (2005), pari a circa 13,2 miliardi di sterline. Lo sforzo di riduzione richiesto ad ogni singola amministrazione è variabile, in quanto strettamente connesso al livello di oneri misurati nell'area di propria competenza. Ciascun *target* ministeriale è stabilito tramite un accordo, da conseguire entro l'autunno 2006, tra le varie amministrazioni ed i Segretariati permanenti. Inoltre, è previsto che ciascuna amministrazione adotti ogni anno un piano di riduzione fino al raggiungimento del *target* assegnato.

L'obiettivo di riduzione del 25% degli oneri amministrativi è stato fatto proprio anche dal governo francese che ha previsto la realizzazione di 11 ondate di misurazioni e riduzioni da realizzare entro il 2011, per ottenere complessivamente l'abbattimento del 25% degli oneri amministrativi. Una particolarità del caso francese riguarda la tipologia di costi che questo Paese intende ridurre. La Francia, infatti, oltre a misurare gli oneri sostenuti dalle imprese tramite lo *Standard Cost Model*, ha approfondito anche i costi sostenuti dalla Pubblica Amministrazione per consentire l'adempimento dei vari obblighi utilizzando una metodologia alternativa. Pertanto, i piani di riduzione francesi sono finalizzati non solo all'abbattimento dei c.d. oneri amministrativi, ma anche alla riduzione di questa seconda tipologia di costi.

Guardando infine al caso italiano, è possibile concludere che la riduzione del 25% degli oneri costituisce, ormai, un target adottato in maniera uniforme in tutta Europa. Già il Piano d'azione per la Semplificazione del 2007, aveva recepito tale target, successivamente ribadito dal comma 3 dell'art. 25 del d.l. n. 112/08. In base alla stessa disposizione, l'obiettivo dovrà essere conseguito entro il 2012.

Occorre sottolineare, infine che, nonostante il primo ciclo di misurazione abbia evidenziato che anche in Italia esistono profonde differenze tra il livello di onerosità delle varie aree, né l'art. 25 del d.l. 112/08, né le linee guida per la predisposizione dei piani di riduzione, chiariscono se e come l'obiettivo complessivo di riduzione del 25% degli oneri sia distribuito tra le varie amministrazioni in base al peso burocratico da loro esercitato sulle imprese.

3. Monitoraggio e controllo

Nei Paesi Bassi, gli interventi di riduzione degli oneri amministrativi programmati con i Piani del 2004 e del 2005 sono stati considerati realizzati al momento dell'entrata in vigore della misura di semplificazione. La realizzazione delle misure di tipo normativo o regolamentare ha coinciso con la data di pubblicazione sulla gazzetta ufficiale olandese, mentre

per le misure di tipo amministrativo, la data è stata formalizzata nei documenti di adozione del provvedimento.

In altre parole, in una prima fase il controllo del conseguimento dei target non ha riguardato l'effettiva riduzione degli oneri, ma ha avuto ad oggetto la concreta realizzazione degli interventi, dando pressoché per scontato che la misura di semplificazione, una volta entrata in vigore, avrebbe automaticamente garantito il risparmio stimato.

Il controllo sulla realizzazione effettiva delle misure programmate è avvenuta attraverso i provvedimenti ciclici attinenti il Bilancio, approvati in settembre (<<*annual Budget Memorandum and Ministerial budgets*>>) e in maggio (<<*annual reports*>>). Le decisioni e gli accordi sulle misure, anche aggiuntive, da implementare per la realizzazione degli interventi, e per il monitoraggio degli stessi sono state assunte dal Consiglio dei Ministri e sono confluite nella programmazione di Bilancio di ciascun Ministero. Inoltre, ogni anno, a maggio, il Parlamento è stato informato sullo stato di riduzione degli oneri amministrativi attraverso le Relazioni ministeriali annuali.

In seguito alla realizzazione dei piani di riduzione del 2004 e 2005, il Governo olandese ha avviato un ulteriore programma di monitoraggio per verificare la reale percezione da parte delle imprese del risparmio presunto. Quest'attività di monitoraggio ha costituito la base per definire i fattori di successo del ciclo di semplificazioni appena realizzato.

L'attività di monitoraggio ha evidenziato la scarsa percezione del lavoro di riduzione effettuato, pertanto il Governo olandese ha deciso di proseguire con la riduzione degli oneri amministrativi, strutturando nuovi interventi sulla base dei suggerimenti e delle proposte provenienti direttamente dai destinatari delle semplificazioni: le imprese. È stata, quindi, istituita la <<*Business Regulatory Burden Commission*>> con la funzione principale di realizzare la consultazione. Inoltre, le è stato demandata la funzione di verificare lo stato di avanzamento delle attività di riduzione programmate e la loro realizzazione da parte del Governo e degli Enti Locali contenute nel nuovo Piano per la riduzione degli oneri amministrativi, lo <<*Action plan Reduction Red Tape for Business The Netherlands 2007 – 2011*>>, adottato nel 2007.

Passando all'analisi del caso inglese, gli indicatori per il monitoraggio dei risultati di riduzione conseguiti sono determinati a livello ministeriale, ma non necessariamente stabiliti all'interno dei vari piani. Peraltro, occorre sottolineare come molte amministrazioni abbiano ritenuto estremamente difficoltosa la strutturazione di indicatori realmente capaci di fornire una valutazione oggettiva dei risultati di riduzione ottenuti. Come constatato dal *National Audit Office*, nel suo *report* sull'implementazione dei Piani di riduzione 2007, inoltre, altrettanto ostica è la definizione di indicatori per la verifica dell'esistenza di un nesso tra l'incremento della produttività ed il miglioramento della qualità della regolazione tramite la riduzione degli oneri amministrativi.

Alla luce di queste considerazioni, il governo inglese ha ritenuto che la strada migliore per verificare il successo degli interventi di riduzione degli oneri amministrativi consistesse nella valutazione della percezione da parte delle imprese della diminuzione degli oneri a loro carico. Pertanto, nel novembre 2008 è stato costituito lo *External Validation Panel*, un organo di valutazione esterno composto dalla Confederazione delle Imprese Britanniche, dall'Associazione dei dirigenti, dalle Camere di Commercio Britanniche, dalla Federazione delle Piccole Imprese e dalle organizzazioni sindacali. Il compito del *Panel* è di verificare che gli interventi più significativi realizzati abbiano realmente prodotto i benefici di riduzione stimati.

Per quel che riguarda l'esperienza francese, le azioni di monitoraggio riguardano principalmente il controllo sull'effettiva implementazione degli interventi di riduzione pianificati. Il monitoraggio è affidato ai Ministeri di settore con il supporto della *Burden Reduction Unit* e prevede la realizzazione di almeno due revisioni dello stato di avanzamento delle attività da effettuare nell'arco di un anno. In particolare, l'attenzione viene posta

sull'esistenza di eventuali ostacoli formali all'emendamento di leggi esistenti e sulla verifica dell'esistenza di risorse finanziarie sufficienti per la realizzazione delle misure pianificate.

Anche le linee guida per la predisposizione dei piani di riduzione adottate dal governo italiano prevedono un'attività di monitoraggio e valutazione dello stato di avanzamento delle attività di riduzione, del rispetto dei tempi e dell'effettivo raggiungimento degli obiettivi prefissati. A tal fine, ciascuna amministrazione è tenuta a strutturare degli indicatori *ad hoc*. Al pari delle altre esperienze europee, viene contemplata, innanzitutto, l'elaborazione di indicatori di realizzazione degli interventi di riduzione programmati.

In secondo luogo, è prevista la strutturazione di indicatori di impatto, ovvero di strumenti di monitoraggio elaborati per valutare la percezione da parte degli *stakeholders* dei benefici di alleggerimento del carico burocratico previsti.

Infine, a differenza dell'esperienza maturata in Olanda e nel Regno Unito, il governo italiano ha ritenuto necessario prevedere anche l'elaborazione di indicatori di risultato volti a misurare gli effetti diretti ed immediati delle azioni realizzate da ciascun intervento. Come rilevato dagli esperti britannici, tuttavia, la possibilità di costruire efficaci indicatori di questo tipo è dubbia, sia perché è incerta la probabilità di stabilire un nesso oggettivo e misurabile tra l'incremento/decremento dei costi di adempimento e lo specifico intervento di riduzione, sia perché non sono chiari gli strumenti a cui si intende ricorrere per effettuare tale valutazione. Inoltre, non si può trascurare che una valutazione di questo tipo non può che riguardare l'esperienza di applicazione delle nuove procedure nel medio-lungo periodo. L'inevitabile adeguamento dei processi aziendali alle nuove attività richieste dalle norme in seguito all'implementazione delle misure di semplificazione potrebbero comportare nel breve periodo persino un incremento dei costi.

Ad esempio, la telematizzazione completa di una procedura richiede solitamente spese iniziali dovute all'acquisto dei nuovi software, alla formazione del personale interno per l'utilizzo dei programmi informatici e per l'espletamento delle nuove procedure, ecc. Tali spese iniziali sono compensate dall'enorme risparmio di tempo garantito successivamente dall'utilizzo degli strumenti informatici. Pertanto, per essere efficaci, gli indicatori di risultato dovrebbero essere costruiti in una fase successiva rispetto a quella di realizzazione dei vari piani ministeriali, aspettando, almeno, il consolidamento delle nuove procedure.

Oltre al monitoraggio realizzato per il tramite di indicatori costruiti dalle amministrazioni responsabili dell'adozione dei piani. Le linee guida prevedono anche un controllo esterno dell'operato dei vari Ministeri, attraverso la creazione di un Tavolo di Monitoraggio per ciascun piano formato da rappresentanti di: amministrazione responsabile, Dipartimento Funzione Pubblica, Unità per la semplificazione, associazioni di categoria, associazioni dei consumatori.

4. Conclusioni

Le esperienze di riduzione degli oneri amministrativi brevemente analizzate mostrano come in questo ambito, come in quello della misurazione, l'esperienza olandese ha costituito il "caso di scuola" da cui hanno tratto inevitabile ispirazione i Paesi europei che hanno fatto proprio questo strumento di *better regulation*. Il confronto realizzato ha, infatti, messo in luce come i tratti peculiari dei programmi di riduzione dei Paesi Bassi sono stati fatti propri anche dal Regno Unito, dall'Italia, ma anche dalla stessa Unione europea che ne ha recepito obiettivi e metodologia. Si intende concludere questa breve analisi raccogliendo e sintetizzando i principali risultati nel seguente prospetto, che può rendere immediato il confronto tra le esperienze esaminate. Come si evince dal box 3, i tratti essenziali del modello olandese sono stati recepiti pressoché nella loro interezza dal Regno Unito.

L'elemento che contraddistingue in maniera preponderante queste due esperienze rispetto a quella italiana e francese risiede nell'aver incentrato le funzioni di disegno strategico e di coordinamento delle attività di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi sulle

amministrazioni economiche. Questa scelta dimostra la maggiore consapevolezza di Paesi Bassi e Regno Unito della necessità di finalizzare le politiche di miglioramento della qualità della regolazione allo sviluppo della produttività del sistema economico.

In Italia e Francia, le stesse attività sono state, al contrario, affidate alle amministrazioni che si occupano principalmente di governare, riformare e modernizzare il sistema amministrativo. Questa scelta potrebbe segnalare che in Italia come in Francia gli strumenti di *better regulation* sono vissuti ancora in parte come elementi volti a migliorare la qualità strutturale dell'ordinamento e delle norme e procedure che lo compongono, piuttosto che come mezzi capaci di garantire effettivi risultati di crescita sull'economia reale dei due Paesi.

Una forte omogeneità nelle scelte compiute da tutti gli Stati presi in considerazione riguarda i target di riduzione. L'obiettivo di riduzione del 25% è stato definito inizialmente dai Paesi Bassi sulla base di una specifica attività di analisi realizzata dal *Dutch Bureau for Policy Analysis* (CPB), che aveva consentito di mettere in evidenza gli effetti macroeconomici che la riduzione degli oneri amministrativi avrebbe avuto. Gli altri tre Paesi hanno recepito lo stesso target dando quasi per scontato che le esigenze di riduzione dell'Olanda fossero assimilabili alle proprie e che, comunque, gli effetti sul contesto macroeconomico delle azioni di riduzione sarebbe stato pressoché uguale. Non si può trascurare, tuttavia, che l'obiettivo del 25% è stato recepito dall'Unione europea nel Programma di riduzione e che il Consiglio europeo della primavera 2007 ha invitato gli Stati membri a pianificare programmi di misurazione e riduzione finalizzati agli stessi obiettivi. Pertanto, una così ampia ed omogenea convergenza sul target del 25% deriva, non solo dal successo dell'esperienza olandese, ma anche dalle specifiche indicazioni delle istituzioni comunitarie in materia.

Un'ultima osservazione riguarda il monitoraggio ed il controllo. Anche in questo caso, il programma olandese ha costituito un precedente fondamentale. Come rilevato nello scritto, infatti, i Paesi Bassi, in una prima fase hanno basato il monitoraggio su strumenti di controllo totalmente interni al sistema giuridico-amministrativo, in particolare sui documenti di bilancio. Successivamente, tuttavia è emerso pressoché chiaramente che il livello di soddisfazione delle imprese per il nuovo quadro regolatorio era cresciuto solo in minima parte. Su queste basi è stato ritenuto necessario avviare un programma di monitoraggio che prendesse in considerazione la percezione delle riduzioni degli oneri da parte delle imprese, ovvero dei soggetti destinatari degli interventi.

Regno Unito ed Italia hanno fatto tesoro dell'esperienza olandese, prevedendo, sin da subito, che le attività di monitoraggio si basassero su strumenti interni alle amministrazioni, ma anche e soprattutto su indicatori capaci di cogliere il livello di soddisfazione degli *stakeholders* per le azioni implementate, da verificare all'interno di tavoli a composizione mista istituiti *ad hoc*.

Box 3 – Prospetto riepilogativo delle principali caratteristiche dei Programmi di riduzione degli oneri amministrativi dei Paesi Bassi, Regno Unito, Italia e Francia

Paese	Responsabilità della riduzione	Coordinamento della riduzione	Piano di riduzione	Principali criteri di riduzione	Target di riduzione	Tempistica	Monitoraggio e controllo
Paesi Bassi	- o Singoli Ministeri - o Governo	Ministero delle finanze	- o Singoli Piani ministeriali di settore - o Piano globale che racchiude e recepisce i vari piani settoriali	- o Eliminazione degli obblighi informativi obsoleti - o Eliminazione delle duplicazioni - o Telematizzazione delle procedure	25%	- o Primo ciclo: 2004 – 2007 - o Secondo ciclo: 2007 - 2011	- o Controllo del Parlamento, attraverso i documenti ciclici di Bilancio - o Controllo della <i>Business Regulatory Burden Commission</i>, attraverso la consultazione degli <i>stakeholders</i> - o Programma di monitoraggio del Governo per la verifica della percezione del risparmio da parte delle imprese
Regno Unito	Singoli Ministeri	<i>Better Regulation Executive</i> del Dipartimento per l'economia, le imprese e la riforma	- o Singoli Piani ministeriali di settore - o Piano globale che racchiude	- o Eliminazione delle duplicazioni - o Standardizzazione della modulistica - o Telematizzazione	25%	2006 - 2010	o Controllo dei singoli Ministeri attraverso indicatori di risultato

Paese	Responsabilità della riduzione	Coordinamento della riduzione	Piano di riduzione	Principali criteri di riduzione	Target di riduzione	Tempistica	Monitoraggio e controllo
Italia		della regolazione (BERR)	e recepisce i vari piani	- delle procedure - o Incremento dello scambio informativo tra P.A. - o Valorizzazione e riuso del patrimonio informativo della P.A. - o Semplificazione per garantire l'affrancamento delle imprese da consulenti esterni			o Controllo dello <i>External Validation Panel</i>, composto da rappresentanti delle imprese, delle Camere di Commercio, della Federazione Piccole Imprese, dei sindacati, sulla percezione del risparmio da parte delle imprese
	Singoli Ministeri	Dipartimento Funzione Pubblica, in raccordo con il Ministero per la semplificazione normativa	Singoli Piani ministeriali di settore	- o Eliminazione degli obblighi informativi obsoleti - o Eliminazione delle duplicazioni - o Standardizzazione della modulistica - o Telematizzazione delle procedure - o Riduzione della frequenza degli adempimenti	25%	2007 - 2012	o Attraverso indicatori <i>ad hoc</i> da definire nei singoli piani, i Ministeri controllano, in collaborazione con il D.F.P. e gli <i>stakeholders</i>, la realizzazione degli interventi, la percezione del risparmio da parte delle imprese, il conseguimento

Paese	Responsabilità della riduzione	Coordinamento della riduzione	Piano di riduzione	Principali criteri di riduzione	Target di riduzione	Tempistica	Monitoraggio e controllo
Francia							effettivo del risparmio stimato o Controllo esterno di un Tavolo di monitoraggio per ciascun Piano, composto da rappresentanti di P.A. responsabile, D.F.P., Unità per la semplificazione, associazioni di categoria, associazioni dei consumatori.
	Ministero Funzione Pubblica	Ministero Funzione Pubblica, in particolare <i>Burden Reduction Unit</i>	Piani di settore realizzati dal <i>Burden Reduction Unit</i> in collaborazione con i Ministeri di settore	- o Eliminazione delle duplicazioni - o Standardizzazione della modulistica - o Telematizzazione delle procedure - o Incremento dello scambio informativo tra P.A. - o Valorizzazione e riuso del patrimonio informativo della	25%	Entro il 2011	Monitoraggio basato su due revisioni annuali realizzate dal Ministero di settore con il supporto della <i>Burden Reduction Unit</i>. Si prevede la verifica dell'effettiva realizzazione delle attività programmate, con

Paese	Responsabilità della riduzione	Coordinamento della riduzione	Piano di riduzione	Principali criteri di riduzione	Target di riduzione	Tempistica	Monitoraggio e controllo
				P.A. o Riduzione delle tipologie di imprese obbligate			particolare attenzione all'esistenza di ostacoli formali alle modifiche normative e all'esistenza di risorse finanziarie congrue per l'implementazione delle attività.

BIBLIOGRAFIA

- Cabinet Office, Better Regulation Executive, *Administrative Burdens – Routes to Reduction*, Settembre 2006, www.bre.berr.gov.uk
- HM Government, *Making a difference, simplification plans*, Dicembre 2007, www.bre.berr.gov.uk
- HM Government, *Making your life simpler – simplification plans*, 2008, www.betterregulation.gov.uk
- HM Treasury, BERR, *Enterprise: unlocking the UK's talent*, Marzo 2008, www.bre.berr.gov.uk
- HM Treasury, *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*, Marzo 2005, www.hm-treasury.gov.uk/hampton
- Ministère des finances, Département Qualité Réglementaire, *Reducing Administrative Burdens – Current situation in France*, 2007, <http://regplus.free.fr>
- Ministry of Finance, Interministerial Project Unit for Administrative Burdens (IPAL), the Netherlands, *More leeway for businesses thanks to fewer burdens – From producing burdens to reducing burdens*, April 2004, www.compliancecosts.com
- Ministry of Finance, Interministerial Project Unit for Administrative Burdens (IPAL), the Netherlands, *Reducing administrative burdens: now full steam ahead*, June 2005, www.compliancecosts.com
- Ministry of Finance and Economic Affairs, Regulation Reform Group, the Netherlands, *Action Plan Reduction Red Tape for Businesses 2007 - 2011*, 2007, www.compliancecosts.com
- C.H. Montin, *Administrative burden measurement and reduction in France – methodological and project management advances in 2006*, in SCM Network, Steering group meeting, Rome, 5 february 2007
- C.H. Montin, *Process Re-engineering in Support of Burden Reduction*, in Directors of Better Regulation, Lisbon, 24 May 2007
- National Audit Office, *Reducing the Cost of Complying with Regulations: the Delivery of the Administrative Burdens Reduction Programme*, London, The Stationery Office, 2007
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Funzione Pubblica, *Scheda MOA Privacy PMI*, 2007, su <http://www.funzionepubblica.it>
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Funzione Pubblica, *Linee Guida per la predisposizione dei piani per la riduzione degli oneri amministrativi*, 2009, www.funzionepubblica.it
- W. J. M. Voermans, *The Sisyphus Paradox of Cutting Red Tape and Managing Public Risk – The Dutch Case*, ECPR European Conference on <<(Re)Regulation in the Wake of Neoliberalism>>, Università di Utrecht, 5 – 7 giugno 2008

PAOLA ADAMI

LA MISURAZIONE E RIDUZIONE DEGLI ONERI BUROCRATICI PER I CITTADINI

1. Introduzione

Il tema della misurazione e riduzione degli oneri amministrativi a carico dei cittadini è di recente entrato nell'agenda di governo di numerosi paesi europei

Seppure con diversa articolazione e complessità alcuni governi, è il caso tra gli altri, del Belgio, della Germania, della Francia e dell'Olanda, hanno sviluppato programmi di misurazione basati sullo *Standard Cost Model* (SCM). Altri paesi, come la Romania, la Slovenia e il Portogallo si apprestano ad adottare la stessa metodologia.

Oggetto del presente studio è l'analisi delle attività di misurazione degli oneri per i cittadini condotte in Olanda ed in Francia a partire dal 2003. Il primo caso di studio dimostra come lo SCM, originariamente applicato alle imprese, può essere trasferito ai cittadini ed integrato con informazioni di natura qualitativa. Il secondo caso analizza lo sviluppo di una metodologia basata sullo SCM ed adattata alla realtà di un paese di diritto amministrativo, con la creazione di indicatori capaci di rappresentare la complessità dei procedimenti in termini di eccessiva durata e numerosità di disposizioni che li regolano, per seguire, in una seconda fase, la perdita di unicità dello strumento di analisi quantitativa e la sua utilizzazione (marginale) nell'ambito di un più ampio progetto di miglioramento dei servizi fortemente orientato verso un approccio qualitativo.

Entrambe le esperienze affrontano le principali criticità dello SCM e consentono alcune riflessioni generali di natura metodologica: gli oneri per i cittadini devono essere quantificati solo in termini di tempo o, come per le imprese, si può tentare una quantificazione monetaria? Nel caso in cui la risposta a questo interrogativo sia affermativa, che tipologia di costi deve essere considerata? Che peso deve essere conferito alla percezione del cittadino verso gli oneri? E' opportuno procedere attraverso misurazioni di base oppure è più appropriato misurare, secondo il principio di Pareto, solo quella parte limitata di regolazione che determina la maggioranza degli oneri? E' preferibile individuare aree prioritarie di intervento attraverso un approccio per «eventi di vita» o condurre una misurazione per *target group* di riferimento?

Partendo da queste riflessioni metodologiche e dai risultati ottenuti dai paesi che hanno avviato le misurazioni, si tenterà di tracciare un possibile percorso di azione per l'Italia.

2. Il caso olandese: dallo SCM al Balance Model

Nel 2003 l'Olanda ha avviato un programma di misurazione attraverso lo SCM adattando agli oneri per i cittadini il modello originariamente sviluppato per la misurazione degli oneri a carico delle imprese.

Sono state condotte misurazioni su 165 disposizioni identificando gli oneri amministrativi intesi come i costi che i cittadini sostengono nell'ottemperare agli obblighi di natura informativa imposti dalla regolazione. I costi comprendono sia quelli sostenuti per conformarsi all'obbligo sia quelli sostenuti per l'esercizio di un diritto.

Le azioni che i cittadini compiono per adempiere agli obblighi sono state misurate con due indicatori: il tempo (ore) e i costi (euro) necessari per realizzarle. Il tempo impiegato per svolgere ciascuna azione (standard o specifica) si moltiplica per la frequenza con cui l'azione viene ripetuta in un anno (Q) dai cittadini che costituiscono il *target group* (TxQ). Ugualmente, il costo di ciascuna azione si moltiplica per il numero di volte per cui viene ripetuta dai cittadini che formano il *target group* (CxQ). I costi considerati attengono ai costi diretti sostenuti dai cittadini per conformarsi agli obblighi informativi. Si tratta dei c.d. *out of pocket costs* es. costi di

trasporto, di assistenza legale o di duplicazione dei documenti. Il totale degli oneri si ottiene considerando TxQ e CxQ. Si tratta dunque di un esercizio aritmetico che rende chiaro quali oneri specifici i *target groups* devono sopportare in termini di tempo e costi.

Le norme hanno costituito il punto di partenza per studiare la consistenza degli oneri. Ogni ministero ha condotto la misurazione per la regolazione prodotta nell'ambito di un programma di riduzione degli oneri amministrativi per i cittadini coordinato dal Ministero dell'Interno e delle Relazioni del Regno. Il tempo e i costi sono stati determinati mediante *panels* ed interviste ai cittadini considerati rappresentativi del *target group*. Si è ricorso agli organismi responsabili dell'implementazione delle disposizioni per definire il numero dei cittadini interessati. Laddove i dati disponibili erano limitati il calcolo degli oneri si è basato su stime e previsioni degli esperti. Al metodo di misurazione è stato applicato il principio di Pareto anche definito regola del 80/20: un ridotto numero di cause (input limitato) è responsabile della maggioranza dei risultati (output). Ne deriva che il 20% della regolazione causa l'80% del totale degli oneri. Non si è proceduto quindi ad una misurazione di base completa (fatta eccezione per un solo ministero) ma si è limitata la misurazione a quel 20% di norme che impongono la maggioranza degli oneri.

A sostegno del proprio ruolo di coordinamento il Ministero dell'Interno ha condotto uno studio sulla percezioni degli obblighi informativi che ha permesso di individuare sia la regolazione e gli obblighi informativi che causavano l'80% degli oneri, sia quali obblighi venivano percepiti come più importanti ed irritanti (ric conducendoli ai ministeri che li generavano) per 5 specifici gruppi gravati da un carico superiore alla media: disabili e malati cronici, anziani, beneficiari di sussidi, cittadini comuni, cittadini organizzati (volontari). Nove modelli di individui sono stati ricostruiti (beneficiario di sussidi, volontario, bambino disabile, anziano senile, famiglia media, anziano in buona salute, malato cronico, pensionato, disoccupato) e ricondotti ai distinti gruppi per i quali, adottandone la prospettiva, sono state tracciate le strade da percorrere attraverso la burocrazia per conformarsi agli obblighi imposti dalla normativa. Idealmente le strade avrebbero dovuto essere lineari, ma realmente assumevano percorsi tortuosi, irritanti e lunghi per raggiungere la destinazione finale.

Le misurazioni concluse nel 2005 hanno evidenziato che il totale degli oneri per i cittadini in un paese come l'Olanda, con poco più di 16 milioni di abitanti, consisteva in 110 milioni di ore e € 1.275 miliardi di costi. Le aree di regolazione più gravose riguardavano la dichiarazione dei redditi, il rilascio dei passaporti, la normativa sulla circolazione stradale e sul diritto di voto. Quello che i cittadini chiedevano erano minori oneri, un unico front office (*no wrong door*), facile accesso alla giusta informazione, comunicazione unica dei dati, una facile relazione nella interazione ed infine un buon trattamento da parte dell'amministrazione (essere seriamente considerati). È emerso inoltre che i cittadini ritenevano più oneroso il fattore tempo rispetto al costo.

Questa esperienza consente alcune riflessioni generali sull'adozione della metodologia quantitativa per la misurazione degli oneri a carico dei cittadini.

Gli strumenti di analisi quantitativa possono essere facilmente adattati alle necessità dei singoli paesi. Le misurazioni olandesi hanno privilegiato indicatori in grado di rendere il peso degli oneri in termini di costo e dunque mostrare come la burocrazia costituisca un ostacolo alla crescita economica del paese. Lo strumento quantitativo ha prodotto dati oggettivi e comparabili sugli oneri, seppure non esaustivi e approssimativi negli ordini di grandezza, fornendo informazioni circostanziate ai decisori politici che, nel caso olandese, hanno definito un target di riduzione del 25% rispetto agli oneri del 2002 da raggiungere entro il 2007. Definire obiettivi di riduzione risulta sempre una forte spinta politica al cambiamento ed incentivo all'azione. Rende altresì concreti e misurabili i risultati dei piani di riduzione. E ancora, se l'analisi quantitativa degli oneri viene incorporata nel processo regolatorio, allora lo strumento quantitativo estende la sua applicazione alla misurazione *ex ante* degli effetti della nuova regolazione, come è avvenuto in Olanda.

Dal gennaio 2005 Actal (*Advisory Board on Administrative Burdens*), organismo indipendente con funzioni di consulenza, monitoraggio e sostegno al governo nelle azioni di riduzione degli oneri (ed al parlamento se lo richiede), ha assunto il compito di consulenza anche per gli oneri a carico dei cittadini. I ministeri sottopongono ad Actal le proposte di regolazione o di modifica della legislazione e della regolazione esistente ed esso adotta un parere non vincolante che viene reso pubblico. Inoltre, ogni ministero deve monitorare l'avanzamento dei programmi di riduzione degli oneri per i cittadini e obbligatoriamente utilizzare lo SCM per misurare le proposte di nuova regolazione.

Questa prima sperimentazione, sebbene lasciasse spazio alla raccolta di dati qualitativi nello studio di percezione, non incorporava nel metodo la questione della percezione degli oneri. Per lo SCM non rileva se un obbligo di natura informativa sia percepito in maniera soggettiva come un «onere» da parte del cittadino. L'onere amministrativo viene determinato oggettivamente come un investimento medio di tempo e costo per il cittadino. Tuttavia un'analisi esaustiva degli oneri non può limitarsi ad una misurazione quantitativa senza dare conto del modo in cui gli stessi vengono percepiti dai cittadini. I calcoli, le stime, le riduzioni sono importanti, ma il processo non può affondare le radici se rimane un puro esercizio aritmetico come molti paesi hanno sperimentato. Gli oneri percepiti sono tanto importanti quanto gli oneri basati sulle misurazioni di base. Se un onere può definirsi tale da una misurazione oggettiva, può anche non esserlo se lo si considera dal punto di vista del cittadino.

L'Olanda posta di fronte al fatto che, nonostante gli sforzi compiuti dal governo, i cittadini non percepissero pienamente gli obiettivi di riduzione raggiunti ha progressivamente riconosciuto alle aspettative e alle percezioni del cittadino una centralità nel nuovo «approccio integrato» alla misurazione e riduzione degli oneri sia per i cittadini che per le imprese. Gli olandesi ritengono oggi necessario combinare «qualità» e «quantità».

Questo sforzo si è concretizzato nella sperimentazione di un nuovo metodo denominato *Balance Model* presentato nell'aprile 2008 nell'incontro di Helsinki del *Learning Team (LT)*, gruppo costituito in seno al *European Public Administration Network* – Eupan - nel settembre 2007, a cui aderiscono attualmente 25 paesi europei impegnati nella misurazione e riduzione degli oneri amministrativi a carico dei cittadini. Il gruppo nasce con la finalità di esaminare le diverse metodologie, confrontare e scambiare le migliori pratiche nella riduzione degli oneri, condividere le esperienze nazionali e acquisire una conoscenza pratica per le misurazioni.

Il *Balance Model* è stato commissionato dal Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali olandese ed applicato all'inizio del 2008 al *Unemployment Insurance Act (WW)*. Il modello è costruito sullo SCM ed integrato con informazioni qualitative. Esso traccia l'equilibrio (*balance*) o lo squilibrio (*imbalance*) tra la situazione reale come risulta dalle misurazioni e le aspettative dei diversi attori, siano essi cittadini o imprese, nei confronti dei servizi pubblici.

Per valutare il livello reale dei servizi pubblici (stage 1) si misurano quattro elementi centrali: obblighi informativi, obblighi di conformità, (entrambi valutati in termini di tempo e costo), qualità dei servizi (resa con indicatori di disponibilità, accessibilità, rapidità, contributo e attenzione personale, affidabilità, trattamento equilibrato), performance (rappresentata con indicatori quali il tempo di attesa per ricevere una risposta e la percentuale di errore nei pagamenti). La situazione reale è misurata con lo SCM o attraverso indagini, interviste approfondite e *panels* di cittadini tutti in grado di fornire una base quantitativa al modello. Nella seconda fase (stage 2) si identificano quegli aspetti (*facets*) considerati più rilevanti per il *target group*. Nella terza fase (stage 3) si determinano le aspettative su questi aspetti. Nella quarta fase (stage 4) si confrontano i fatti (risultati della prima e seconda fase) e le aspettative (terza fase) in modo da visualizzare i rispettivi pesi nella bilancia per determinare, e discutere con i cittadini, se le loro aspettative corrispondono alla situazione effettiva o se esiste uno squilibrio. Nella quinta fase (stage 5) i cittadini esprimono quali aree sono prioritarie per un intervento.

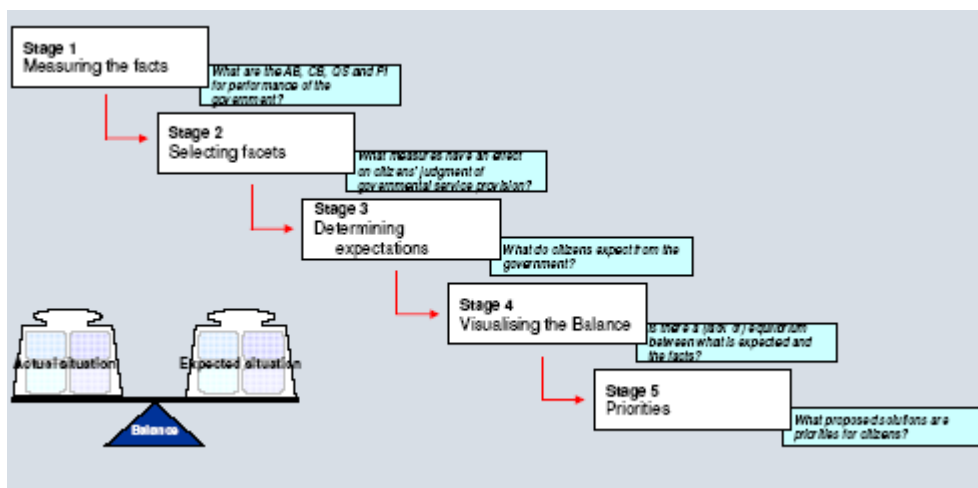


Fig. 1 Fasi del Balance Model.

Fonte: Ministry of Social Affairs and Employment , *The Balance Model*, 2008.

Nel caso si evidenzi uno squilibrio, lo si può ottimizzare migliorando la prestazione, ad esempio diminuendo gli obblighi informativi o riducendo i tempi di attesa. Diversamente si possono gestire le aspettative, ad esempio rendendo noto perché l'amministrazione realizza particolari attività, senza modificare, in questo ultimo caso, la fase dell'implementazione ma semplicemente fornendo più informazioni ai cittadini per incidere sulle loro aspettative. Si tratta di due differenti *policies* che possono essere alternative o coesistenti.

Il modello, sviluppato per essere applicato ai cittadini, può coerentemente estendere la sua applicazione alle imprese e alle organizzazioni governative e professionali. Consente ai decisori politici di ottenere informazioni veloci e dirette dal *target group* sui maggiori ostacoli incontrati. Adotta un più ampio approccio di analisi rispetto allo SCM: non si limita a ricercare gli oneri dalla sola prospettiva degli obblighi informativi, ma considera più elementi, capaci di evidenziare quali ostacoli hanno un maggiore peso e devono essere affrontati con priorità. I cittadini sono coinvolti nell'intero processo: è lo stesso *target group* che determina le aspettative e mostra quali interventi considera importanti e prioritari. Il modello, pur focalizzandosi sulla componente percettiva, misura gli oneri attraverso lo SCM e, laddove disponibili, utilizza i dati già esistenti. Le norme continuano ad essere misurate ma nel processo di analisi la percezione e il punto di vista dei cittadini sono focali e, soprattutto, la misurazione è strumentale ed in funzione dei servizi. Le disposizioni normative esistenti vengono misurate laddove è necessario intervenire sui procedimenti per migliorare i servizi pubblici.

Il metodo riflette il nuovo corso della politica olandese che abbandona l'ambizione di ridurre gli oneri amministrativi del 25% che aveva dominato i governi Balkenende II e III per intraprendere, con il quarto governo Balkenende (febbraio 2007), la nuova strada dei «migliori servizi» per i cittadini con meno oneri amministrativi. Non si tratta di una semplice inversione dei termini di analisi ma di un mutamento di *policy* che riconosce priorità alla qualità dei servizi piuttosto che al raggiungimento di obiettivi di riduzione.

3. L'esperienza francese: da un approccio quantitativo ad un approccio qualitativo

Parallelamente all'esperienza olandese la Francia avviava nel 2005 un progetto pilota finalizzato a misurare la complessità amministrativa attraverso l'adozione del punto di vista del cittadino (*end-user's point of view*) con una metodologia quantitativa adattata dallo SCM. L'obiettivo era misurare la complessità amministrativa così come percepita dai privati (*particuliers*) e creare un metodo per misurare gli oneri da applicare a tutti i procedimenti dei privati.

Durante la fase di definizione del lavoro si è scelto di condurre le misurazioni su un gruppo limitato di 30 procedimenti selezionati in modo da coprire momenti importanti della vita dei cittadini: la nascita, la morte, l'impiego, l'acquisto della casa, il pensionamento, le attività del tempo libero. Si è riconosciuto il limite della scelta per poter tracciare considerazioni complessive sulla totalità degli oneri, pur disponendo di dati circostanziati sui singoli procedimenti misurati. La Francia, similmente ad altri paesi fra cui Germania e Slovenia attualmente impegnati in progetti di misurazione degli oneri per i cittadini, ha adottato il c.d. «*lifelong approach*» diversamente definito «*life event approach*» o «*life cycle event*», scegliendo di misurare gli oneri imposti in relazione a distinti eventi di vita e non riferendosi a specifici gruppi.

Gli oneri sono stati misurati in base a due indicatori: il «volume» della legislazione e della regolazione e il «tempo» (in minuti) impiegato dai privati per concludere i diversi procedimenti. L'approccio combina l'analisi delle norme al calcolo del tempo necessario per concludere un procedimento relativo ad uno specifico evento di vita. Rimane esclusa dal modello ogni quantificazione dei costi sostenuti dai cittadini per svolgere le attività amministrative imposte dai procedimenti esaminati (Tab.1).

Tab. 1 *Esempi di indicatori del progetto pilota francese*
Fonte: Montin Charles-Henri, *The administrative burden on citizens in France*, 2005

Procedimento	Frequenza annuale	Volume (parole)	Tempo impiegato (minuti)	Tempo incluso il trasporto
Registrazione della nascita al Comune	380000	902	42	122
Iscrizione alla scuola superiore	670000	961	44	53
Registrazione liste elettorali	3700000	1720	11	29
Cambio del regime patrimoniale	22708	459	197	197
Cambio di indirizzo (dichiarazione telematica)	400000	2712	27	27
Cambio di indirizzo (per posta)	2600000	2712	25	30
Registrazione di una vettura (media tra registrazione telematica e registrazione diretta alla prefettura)	5400000	1666	46	101
Richiesta del sussidio di disoccupazione	5707000	3331	105	142
Compilazione dichiarazione dei redditi	17000000	209226	50	50
Richiesta assicurazione medica (<i>carte Vitale</i>)	616000	1433	5	5
Richiesta assicurazione medica (per posta)	430000	1433	23	23

Il volume è un utile indicatore per rilevare quei procedimenti appesantiti da un numero elevato di disposizioni poiché misura l'insieme delle parole che il cittadino deve fronteggiare per concludere un procedimento. È infatti in base al numero delle parole che sono state misurate le disposizioni normative, i documenti informativi e i moduli ufficiali messi a disposizione dei privati per ogni procedimento. Per definire il tempo è stato disegnato un diagramma di flusso dei vari step necessari per completare il procedimento esaminato: ad esempio, raccogliere le informazioni ed i moduli, compilare i moduli, recarsi negli uffici pubblici. Si è poi calcolato il tempo per ogni step. Il tempo è stato ottenuto riferendosi ad almeno 3 soggetti che avevano concluso quei procedimenti nei 6 mesi precedenti. Il viaggio e i tempi di attesa sono stati raccolti e misurati separatamente. Per dar conto della diversità delle situazioni rispetto alla distanza dai servizi e dagli uffici pubblici, sono stati selezionati tre soggetti per ciascuna procedura: uno residente a Parigi, uno in una grande città di provincia, uno in campagna.

Una volta calcolati i dati per ogni procedimento è stato possibile calcolare l'indicatore aggregato a livello nazionale procedendo in questo modo:

- per il volume due serie di dati sono stati prodotti per ciascun procedimento: la documentazione «concreta» che comprende il cartaceo ed i documenti on-line e il volume della documentazione «legale».

- il tempo medio di ogni procedimento è stato moltiplicato per il numero delle volte in cui viene ripetuto in un anno e diviso per il numero totale delle famiglie (circa 23 milioni). Determinare la frequenza si è rilevata una delle principali difficoltà del progetto considerato che i ministeri non sempre conoscono quante volte un procedimento viene avviato e concluso. Il risultato finale è un indicatore del tempo impiegato da ogni famiglia per ciascun procedimento.

Nel dicembre 2005 i risultati dello studio sono stati presentati dai consulenti che lo hanno condotto coordinati dal Dipartimento della *Better Regulation* collocato all'interno del Ministero delle Finanze. Questo progetto pilota, pur fornendo risultati immediatamente spendibili in termini di semplificazione normativa e procedimentale, non ha, a ben vedere, prodotto una metodologia globale per la misurazione degli oneri per i cittadini. Non è stato dato seguito all'originaria intenzione di estendere, a partire dal 2006, l'applicazione delle misurazioni a tutti i procedimenti dei privati. La Francia ha ripensato le sue scelte originarie in merito ai metodi di misurazione. L'iniziale approccio quantitativo alla riduzione degli oneri ha perso vigore e i programmi di misurazione e riduzione degli oneri per i cittadini sono stati collocati all'interno di un ambizioso programma di miglioramento dei servizi, fortemente orientato verso un approccio qualitativo.

Questo nuovo e diverso impulso alle politiche di misurazione e riduzione degli oneri per i cittadini si è riflesso in una riprogettazione delle sue strutture organizzative. Nell'aprile 2008, all'interno della DGME, (*Direction générale de la modernisation de l'Etat*) è stato creato il Servizio Innovazione responsabile per la modernizzazione dello stato strutturato in 4 dipartimenti: tre si occupano di sviluppare proposte innovative per ridurre gli oneri amministrativi a carico dei cittadini, delle imprese e delle autorità locali e il quarto denominato «Missione Metodi», centro di studi e inchieste, svolge ricerche e sondaggi per conto dei dipartimenti per conoscere le aspettative sui servizi da parte degli utenti e realizza analisi e studi di buone pratiche in Francia e all'estero.

Il programma di lavoro del nuovo Servizio Innovazione è stato presentato il 6 ottobre 2008 in una conferenza tenuta da Eric Woerth Ministro del Bilancio, dei Conti pubblici, della Funzione Pubblica e Relatore generale della RGPP (revisione generale delle politiche pubbliche). Il piano include la realizzazione di studi di natura qualitativa e quantitativa sulle aspettative dei cittadini e delle imprese per migliorare i servizi; lo studio delle *best practices* internazionali con particolare riguardo al caso olandese per ridurre gli oneri amministrativi ed aumentare la soddisfazione dei «clienti»; la creazione di reti di cittadini utenti da consultare in relazione ai loro bisogni e per validare le proposte di riforma; lo sviluppo di proposte di semplificazione dei procedimenti, il miglioramento dell'accesso e della qualità dei servizi; la promozione di iniziative innovative per i servizi ai cittadini e alle imprese; l'avvio di una serie di progetti

speciali (tra gli altri stabilire meccanismi di consultazione dei dipendenti pubblici per conoscere come, a loro avviso, introdurre miglioramenti ed innovazioni e quali procedimenti semplificare); il miglioramento della gestione dei reclami sui servizi e il potenziamento dei servizi di mediazione all'interno dei ministeri.

All'interno di questo programma le azioni di riduzione degli oneri sono essenzialmente supportate da un processo strutturato di ascolto dei cittadini realizzato mediante sistematiche consultazioni on-line, articolate interviste telefoniche, ricerche e sondaggi. Le misurazioni attraverso lo SCM non costituiscono più il fondamento dei piani di semplificazione.

4. Misurazione e riduzione degli oneri per i cittadini in Italia

A seguito dell'adozione del piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione (Pas) approvato nel luglio 2007 il Dipartimento della Funzione Pubblica ha avviato interventi di misurazione degli oneri amministrativi a carico delle imprese nei settori indicati dall'Unione europea come primo passo di un programma più ampio di misurazione che si concluderà nel 2011 per raggiungere l'obiettivo di riduzione del 25% entro il 2012. La metodologia di misurazione è lo *Eu Standard Cost Model*, stesso metodo adottato dalla Commissione europea.

Diversamente le misurazioni degli oneri per i cittadini non sono state avviate, nonostante un generico riferimento all'inizio di un'attività di misurazione e riduzione degli obblighi informativi a carico dei privati contenuto nelle linee d'azione per il miglioramento della qualità della regolazione del Pas 2007 e, sebbene, la legge 6 agosto 2008 n. 133 art. 25 comma 1) preveda in via generale, da indurre a ritenere inclusi anche gli oneri a carico dei cittadini, l'approvazione di un programma per la misurazione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi nelle materie affidate alla competenza dello Stato. L'obiettivo è giungere, entro il 31 dicembre 2012, alla riduzione di tali oneri per una quota complessiva del 25%.

L'adozione del regolamento recante la disciplina attuativa dell'analisi di impatto della regolamentazione (approvato con d.p.c.m 11 settembre 2008, n. 170) può considerarsi il più recente e importante presupposto per l'avvio di un'attività di misurazione degli obblighi informativi a carico dei cittadini, pur se limitata ai soli atti normativi di nuova adozione da parte del governo, compresi quelli adottati dai singoli Ministri, i provvedimenti interministeriali e i disegni di legge di iniziativa governativa.

Si tratta in questo caso, così come previsto dal modello di relazione Air nella sezione 5 dell'allegato A del regolamento, di una misurazione *ex ante* rivolta ad una puntuale indicazione degli obblighi informativi (OI), ovvero tutti quegli obblighi che la norma pone a carico dei destinatari diretti ed indiretti e che riguardano la raccolta, il mantenimento e la trasmissione di informazioni a terzi o ad autorità pubbliche. Il regolamento indica come, preferibilmente, la metodologia di misurazione dei costi dovrà riferirsi allo *Eu Standard Cost Model*, il metodo adottato dalla Commissione europea sulla base delle esperienze dei paesi europei. È ancora presto per conoscere gli effetti dell'applicazione di questa disposizione, ma la stessa ha sancito l'incorporazione della misurazione nel processo regolatorio..

In assenza di una sperimentazione specifica dello SCM per i cittadini a livello di Unione europea, le misurazioni italiane *ex ante* potrebbero essere condotte attraverso il modello elaborato e sperimentato in Olanda. Si renderebbero così visibili il tempo e i costi diretti che i cittadini sostengono (per i costi ci si riferisce ai c.d. *out of pocket costs* senza considerare il costo opportunità che presenta difficoltà di quantificazione per la categoria dei cittadini). Si potrebbe affidare al Dipartimento della funzione pubblica la verifica sulla correttezza delle stime, analogamente alla funzione conferita in Olanda ad Actal.

Il consolidamento della misurazione *ex ante* per gli atti del governo e la sua estensione agli atti adottati dal parlamento porterebbe ad affrontare in maniera strutturata la questione degli oneri imposti ai cittadini dalla regolazione corrente.

Questione ben più complessa è la misurazione degli oneri dello stock normativo che richiede soluzioni chiare e articolate da definire, a mio avviso, senza ambiguità nel piano annuale di azione con l'indicazione della metodologia, dei tempi di realizzazione, dei responsabili, dei mezzi e delle risorse umane e finanziarie disponibili.

L'Italia può godere in questo campo dei vantaggi dei *latecomers* e capitalizzare le esperienze maturate in altri paesi. Il percorso olandese può essere per noi strada maestra. Gli olandesi hanno sperimentato l'applicazione dello SCM agli oneri per i cittadini adattando il modello applicato alle imprese e ampliando in fase successiva, con il *Balance Model*, la partecipazione dei cittadini conferendo loro centralità sia nella scelta delle aree di intervento sia nella fase della misurazione. L'iniziale modello quantitativo si è evoluto in un modello integrato che unisce «quantità» e «qualità» e che l'Italia potrebbe adattare al proprio contesto nazionale estendendo la sua applicazione anche oltre gli obblighi di natura informativa.

Un'ipotesi percorribile per avviare le misurazioni è l'approccio per eventi di vita (ad esempio nascita, matrimonio, separazione, adozione, pensionamento ecc) ai quali ricondurre, una volta individuati attraverso il dialogo strutturato con i cittadini, i diversi procedimenti collegati considerati più irritanti e gravosi. L'ascolto dei cittadini deve essere il motore delle attività di misurazione, riduzione e reingegnerizzazione dei processi. Il dialogo può strutturarsi in interviste su un campione di cittadini, sulla scorta dell'esperienza che in Francia sta conducendo il Servizio Innovazione, e ricercare il livello di complessità sperimentata, le motivazioni della complessità, le proposte di miglioramento e le priorità di intervento. In alternativa, o nel contempo, la partecipazione dei cittadini può costruirsi attraverso consultazioni on-line al fine di individuare gli eventi di vita ritenuti più onerosi. È importante ricordare che il coinvolgimento si riflette sui risultati. Di questo i francesi tengono ben conto quando ricercano la partecipazione di 1 francese su 2 per le future inchieste necessarie per perseguire l'ambizioso obiettivo intrapreso di modernizzare lo Stato.

Una volta identificati i procedimenti particolarmente gravosi si può procedere alla misurazione delle disposizioni attraverso il modello olandese dello SCM calcolando il costo e il tempo degli obblighi informativi oppure, se si adotta il *Balance Model*, si includeranno nella misurazione anche gli obblighi di conformità, la qualità dei servizi e la performance. Se si sceglie la seconda soluzione, si procederà a determinare le attese dei cittadini (rappresentati in *focus groups*) su quegli aspetti che considerano più rilevanti per poterli confrontare con la situazione reale. Infine, sempre attraverso i cittadini, si identificano quali aree sono prioritarie per gli interventi di semplificazione.

Il *Balance Model* rispetto allo SCM è un approccio più completo e complesso basato su indici quantitativi e qualitativi capaci di indirizzare la misurazione, la semplificazione e la reingegnerizzazione dei processi solo nelle direzioni che i cittadini ritengono prioritarie legittimando in questo modo ogni intervento pubblico.

Affinché l'Italia attivi una politica di misurazione e riduzione degli oneri per i cittadini possiamo auspicare, da una parte, che la Commissione europea adotti un programma d'azione per la misurazione degli oneri con specifici target di riduzione e, analogamente alle azioni adottate a favore delle imprese, solleciti gli Stati membri a fissare obiettivi nazionali con livelli di riduzione ambiziosi. È compito degli stessi Stati membri fare pressione sulla Commissione perché ciò avvenga. Dall'altra, l'auspicio è che il nostro paese in via autonoma, alla luce della significativa esperienza derivata dall'utilizzo dello SCM applicato alle imprese, e attraverso un confronto metodologico con gli altri paesi europei, avvii rapidamente una seria e costante attività di misurazione ormai ineludibile per il contesto italiano.

BIBLIOGRAFIA

BVA/DGME (2008), *Les priorités de simplification vues par les usagers - Premiers résultats auprès des particuliers et entreprises*, Paris.

BVA (2008), *Les priorités de simplification vues par les usagers. « Fiches par événements de vie »*. Cible: Les Particuliers, Paris.

- Conso Nicolas (2008), *Journée ensemble simplifions*, Paris.
- Eupan (2008), *Learning Team administrative burden for citizens. Report on national approaches*.
- Eupan (2008), *Standard Cost Model for citizens. User's guide for measuring administrative burdens for citizens*.
- Eupan (2008), *Learning Team administrative burden for citizens. Models of measuring citizen experience*.
- HM Government (2008), *Customer Journey Mapping. Guide for Practitioners*.
- Ministry of the Interior and Kingdom Relations, *Manual Administrative burden for Citizens*, The Hague.
- Ministry of the Interior and Kingdom Relations (2005), *Administrative burden for Citizens*, The Hague.
- Ministry of the Interior and Kingdom Relations, *Nederland Regelland. Nine routes along Dutch bureaucracy*, The Hague.
- Ministry of Social Affairs and Employment (2008), *The Balance Model*, The Hague.
- Montin Charles-Henri (2005), *The administrative burden on citizens in France*, in <http://www.administrative-burdens.com>.
- National Regulatory Control Council (2007), *Annual Report in the National Regulatory Control Council*, Berlin.
- PricewaterhouseCoopers (2007), *Administrative Burden Reduction for citizens. A European overview*.
- Rem Peter (2008), *Administrative Burdens for Citizens and ICT*, The Hague.
- Van Dijk Matthijs et al., (2006), *Five steps to a noticeable administrative burden reduction*, The Netherlands.
- Voermans Wim J.M, *the Sisyphus Paradox of Cutting Red Tape and managing Public Risk*, The Netherlands.

SIMONETTA CERILLI

LA MISURAZIONE E RIDUZIONE DEGLI ONERI BUROCRATICI NELLE MATERIE DI COMPETENZA REGIONALE

1. *Lo stato dell'arte*

La misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi rappresentano una delle novità più rilevanti nel panorama delle politiche di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione e hanno assunto un ruolo centrale nell'agenda politica dell'Unione Europea, dello Stato italiano e dei governi di molti Paesi.

La riduzione degli oneri amministrativi in misura pari al 25% entro il 2012 è infatti oggetto del «*Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione Europea*» (Com. CE n 23 (2007) e costituisce oggi un obiettivo fatto proprio dal Governo italiano nell'ambito del Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione (PAS 2007).

In funzione di questo obiettivo, la Commissione ha adottato uno specifico metodo di misurazione - lo *EU Standard Cost Model* (EU-SCM) - sviluppato sulla base delle pratiche condotte in alcuni paesi europei, tra cui Paesi Bassi, Regno Unito, Danimarca.

A livello statale, una prima fase di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi è stata completata nel 2008 e ha riguardato le seguenti aree di regolazione statale: privacy ambiente, sicurezza civile (prevenzione incendi), paesaggio e beni culturali, previdenza e lavoro. La misurazione è stata realizzata da una *task-force*, coordinata dall'Ufficio per la semplificazione del Dipartimento Funzione Pubblica e composta da esperti anche provenienti dall'Unità per la semplificazione, con il supporto tecnico dell'Istat per le fasi di rilevazione e stima degli oneri.

Con il meccanismo del "taglia oneri amministrativo", introdotto dall'art. 25 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, recante «*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*», il processo di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi è stato messo a regime.

Il decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione e del Ministro per la semplificazione amministrativa del 28 ottobre 2008 è stato approvato il programma di misurazione per l'anno 2008 che prevede la realizzazione di attività nelle aree: Fisco (sostituto d'imposta, IVA), Ambiente (VIA, denuncia pozzi, recupero rifiuti, emissione gas, terre e rocce da scavo), Dogane.

Sul versante regionale, in attuazione dell'*Accordo Stato-Regioni-Autonomie locali* (art. 9) del 29 marzo 2007 in materia di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolazione, le Regioni si sono impegnate a concorrere, per le materie di propria competenza, alla realizzazione dell'obiettivo di riduzione degli oneri amministrativi del 25% entro il 2012 fissato dalla Commissione europea (Com. CE n 23, 2007) e fatto proprio dallo Stato italiano.

Le esperienze in materia di misurazioni e riduzione degli oneri amministrativi sono tuttavia, per il momento, circoscritte a una *sperimentazione di Moa regionale*, realizzata nel periodo gennaio-giugno 2008, dalle regioni *Toscana Liguria, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia* nell'ambito di un progetto promosso dal Formez, su incarico del Dipartimento della Funzione pubblica. Sulla base dell'esperienza realizzata, la Toscana ha attualmente avviato la realizzazione di un programma sistematico di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi derivanti dalla legislazione nelle materie di propria competenza.

Un riferimento a parte va fatto per l'esperienza condotta dalla Regione Puglia che ha realizzato una sperimentazione diretta alla semplificazione di due provvedimenti ¹del POR Puglia. Nel corso della sperimentazione è stato utilizzato l'EU Standard Cost Model, ma con

¹ Nello specifico si tratta delle Misure 3.13 (Sostegno agli investimenti in ricerca industriale, sviluppo precompetitivo e trasferimento tecnologico) e 1.2 (Risorse idriche per le aree rurali e l'agricoltura).

opportuni adattamenti. Il percorso seguito infatti ha presentato alcune differenze rispetto quello canonico, sia perché non sono state eseguite alcune attività, come la consultazione con le associazioni di categoria e/o i diretti destinatari delle norme da semplificare, sia perché la sperimentazione ha riguardato non solo gli oneri amministrativi, ma anche i tempi dei procedimenti analizzati.

La sperimentazione realizzata non rappresenta quindi una applicazione regionale dello EU-SCM, in applicazione dell'art. 9 dell'Accordo Stato-Regioni-Autonomie locali del 29 marzo 2007, sebbene possa sicuramente essere di supporto all'implementazione dello stesso.

2. L'esperienza toscana

La Regione Toscana, sin dal 2001, ha individuato nell'attività di valutazione uno degli strumenti chiave delle politiche regionali di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione, nella consapevolezza che il carico burocratico e l'eccessiva produzione normativa allontanano la pubblica amministrazione dal modo di operare dei cittadini e delle imprese e ne riducono le potenzialità di intervento come fattore di sviluppo e di efficienza del sistema regionale.

In attuazione dell'Accordo Stato-Regioni-Autonomie locali (art. 9) del 29 marzo 2007 in materia di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolazione, l'attività di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi (Moa) costituisce una delle linee di intervento della politica regionale di semplificazione, che è stata definita in uno specifico Progetto Integrato Regionale (PIR 4.4 «Efficienza riorganizzazione e semplificazione») del *Programma Regionale di Sviluppo (PRS 2007-2010)*

In questo quadro, la Toscana ha avviato un percorso per la *rilevazione sistematica* degli oneri amministrativi derivanti dalla propria legislazione e ha preso parte, nel periodo gennaio-giugno 2008, alla *sperimentazione di Moa regionale* nell'ambito del progetto promosso dal Formez, su incarico della Funzione pubblica,

Il progetto ha rappresentato un'importante opportunità per acquisire la metodologia adottata a livello europeo (EU-SCM), per formare personale regionale in grado di operare autonomamente, ma anche per condividere con le altre regioni una riflessione generale sulle caratteristiche, le criticità e le peculiarità di una Moa regionale. La sperimentazione ha avuto come oggetto gli oneri amministrativi derivanti dalla legislazione regionale in materia di somministrazione di alimenti e bevande, relativamente ai procedimenti di avvio, subingresso e trasferimento di sede.

A partire dal 2009, il *Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF)* della Regione Toscana ha previsto l'avvio di un programma di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi derivanti dalla normazione regionale. Questa attività, da svolgersi in stretta collaborazione con le associazioni di categoria, consentirà di quantificare l'incidenza di tali oneri nelle varie fasi delle procedure amministrative, ricavando un ordine di priorità degli interventi da realizzare e le informazioni di base necessarie per l'elaborazione di proposte di semplificazione mirate.

Attualmente è in corso l'identificazione dei settori da sottoporre a misurazione nel 2009 ed è allo studio la possibilità di prevedere, nell'ambito della legge regionale periodica di semplificazione, l'approvazione di un piano di azione che identifichi, tra l'altro, i settori che saranno via via oggetto di Moa.

3. Criticità e proposte di policy

La sperimentazione condotta nell'ambito del progetto del Formez ha consentito di mettere a fuoco le peculiarità del processo di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi condotto a livello regionale. Un'applicazione regionale della Moa comporta indubbiamente l'utilizzo di campioni di imprese ridotti e attribuisce un rilievo centrale ai processi di

consultazione di imprese, associazioni e professionisti, ma implica tuttavia alcune criticità specifiche su cui sarebbe opportuno avviare una riflessione condivisa tra le regioni.

La sperimentazione di Moa regionale ha consentito di mettere in luce i seguenti elementi di complessità.

3.1. *Varietà territoriale*

L'esistenza di una marcata varietà territoriale è il fattore che genera le maggiori criticità nello svolgimento di una Moa su materie di competenza regionale.

Il sistema di *multilevel governance* scaturito dalla riforma del Titolo V della Costituzione impone, nel condurre un'attività di Moa regionale, di tenere in debita considerazione la *varietà territoriale* connessa all'autonomia organizzativa e funzionale che contraddistingue gli enti locali.

Questa caratteristica appare particolarmente rilevante per il livello regionale. Qualunque sia l'ambito di legislazione regionale da esaminare, l'attività di Moa non può prescindere dalla necessità di trovare soluzioni che tengano conto della difformità degli adempimenti richiesti a livello locale e che garantiscano un attivo coinvolgimento degli stessi in quanto ad essi sono di solito demandate le funzioni amministrative nelle materie oggetto di regolazione.

Gli enti locali, infatti, generalmente sono liberi nel definire i modelli e le specifiche richieste informative che le imprese devono soddisfare per adempiere agli obblighi informativi imposti dalla legislazione regionale. Come si è potuto verificare nel corso della sperimentazione, gli oneri informativi a carico delle imprese possono differire anche in maniera sostanziale, risultando eterogenei sia per i contenuti che per il numero e la tipologia di allegati richiesti.

A fronte di tale situazione, può divenire necessario il ricorso a un *campione di comuni* costruito in modo da essere il più possibile rappresentativo della realtà regionale complessiva. La necessità di ricorrere ad un campione di comuni si riflette sull'attività di mappatura degli obblighi informativi e sull'attività di rilevazione degli oneri ad essi associati, rendendole entrambe più gravose.

- *Mappatura.* La possibilità degli Enti locali di definire una produzione di informazioni e di documentazione diversificata o aggiuntiva rispetto a quella prescritta rende, infatti, più lunga e complessa la mappatura degli obblighi informativi poiché impone di esaminare, oltre alle norme regionali, anche la regolamentazione e la modulistica di tutti gli Enti locali del campione, al fine di individuare gli obblighi informativi comuni e di isolare quelli per i quali gli Enti locali assumono comportamenti differenziati.
- *Rilevazione.* La fase di progettazione e realizzazione della rilevazione degli oneri amministrativi risulta più gravosa, sia perché l'eterogeneità dei comportamenti rende più complessa la redazione del questionario per le interviste dirette, sia perché il numero delle interviste (telefoniche e dirette) aumenta. Questo si traduce in tempi di svolgimento più lunghi e nella necessità di effettuare numerosi spostamenti sul territorio per le interviste dirette.

Anche la fase di stima a livello regionale della popolazione di imprese per obbligo informativo - necessaria per quantificare in totale gli obblighi informativi per tipologia di procedura esaminata - può risultare più gravosa, laddove si renda necessario consultare un campione di Enti locali per ottenere dati distinti per procedura amministrativa che sovente le fonti statistiche non forniscono.

Come è risultato nel corso della sperimentazione di Moa regionale, non sempre i *contatti con gli Enti locali* facenti parte dei campioni risultano agevoli: spesso possono esserci difficoltà nell'individuare i referenti e notevoli ritardi nell'invio dei dati richiesti².

² Nel corso della sperimentazione toscana di Moa, per la mappatura degli obblighi informativi si è utilizzato un campione di 7 comuni selezionati in base alla localizzazione territoriale, agli specifici adempimenti richiesti, nonché al numero e alla dimensione di nuove imprese di somministrazione di alimenti e bevande. Nel complesso sono state realizzate 35 interviste telefoniche e 17 interviste dirette di imprese localizzate nei comuni del campione. Per la stima della popolazione regionale di imprese interessate dalle procedure esaminate, è stato necessario richiedere ai

Alla luce di tali considerazioni, la *varietà territoriale rappresenta una costante della Moa a livello regionale*, che richiederebbe:

- l'individuazione di misure per rendere maggiormente consapevoli gli *Enti locali* circa le finalità della misurazione e per coinvolgerli in maniera attiva nel lavoro;
- *l'elaborazione tra le regioni di una metodologia condivisa* da adottare per trattare in maniera uniforme il problema della varietà territoriale. L'adozione di una metodologia uniforme da parte delle regioni offrirebbe l'indubbio vantaggio di rendere possibili i confronti tra le Moa regionali inerenti la stessa materia oggetto di regolazione e di individuare conseguentemente, a parità di obbligo informativo, le modalità di adempimento meno onerose. Tali *best practises* potrebbero essere prese a riferimento nelle realtà regionali in cui la misurazione ha evidenziato oneri amministrativi più elevati.

Un limite della sperimentazione di Moa regionale condotta nell'ambito del progetto Formez è stato proprio quello di non poter effettuare confronti tra i risultati della misurazione delle quattro regioni coinvolte, poiché ciascuna ha preso in considerazione in maniera differenziata le criticità derivanti dalla varietà territoriale.

3.2 Robustezza delle stime

Qualche criticità può derivare anche dal tentativo di *conciliare vincoli e finalità della Moa con una maggiore robustezza delle stime*, come sollecitato non solo dagli esperti statistici dei gruppi di lavoro regionali coinvolti nella sperimentazione, ma anche dallo stesso ISTAT a livello nazionale.

Essendo funzionale a individuare possibili interventi di semplificazione, lo *Standard Cost Model* non mira a un'esatta quantificazione degli oneri, ma consente di approssimarne l'ordine di grandezza, distinto per attività amministrativa, al fine di valutare l'impatto della regolazione sui destinatari. Si tratta di un metodo pragmatico, orientato al risultato, il cui pregio fondamentale è produrre in tempi brevi stime indicative degli oneri amministrativi derivanti dai singoli adempimenti in cui si articola il procedimento amministrativo sotto esame, al fine di valutarne l'incidenza sul costo complessivo della procedura. Ciò consente al legislatore 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.

I settori statistica delle regioni coinvolte nella sperimentazione hanno fortemente insistito sull'importanza di avviare una riflessione su possibili affinamenti del metodo diretti a migliorare la robustezza delle stime, pur nel rispetto degli inderogabili vincoli di tempo e di risorse imposti dalle politiche di semplificazione da attuare. Peraltro, nell'ambito della Moa statale, l'ISTAT sta già rivedendo, allo stesso fine, la dimensione del campione di imprese da utilizzare.

Anche a livello regionale, pertanto, è auspicabile un confronto tra regioni circa l'opportunità e le modalità di dimensionamento dei campioni di imprese da intervistare in modo da *massimizzare l'affidabilità delle stime, dati i tempi e le risorse disponibili*. Certamente si tratta di un tentativo non a costo zero, in quanto accrescere l'affidabilità delle stime comporta, di necessità, il ricorso a campioni più numerosi e dunque si traduce in un aggravio della fase di rilevazione.

3.3. Criticità organizzative

I possibili fattori di aggravamento della fase di rilevazione, finora illustrati, possono tradursi in criticità di natura organizzativa. A livello nazionale, infatti, la rilevazione viene

comuni dati in ordine alle dia/comunicazioni presentate per tipologia di procedimento, trattandosi di informazioni non desumibili dal Registro imprese. I dati sono stati richiesti ad un campione di 14 comuni (il campione utilizzato in sede di mappatura degli obblighi informativi integrato con i restanti capoluoghi di provincia) pari al 45% delle iscrizioni 2006 al Registro delle Imprese. Le risposte sono state fornite da 11 comuni per un totale di 407 imprese, pari a oltre il 35% delle iscrizioni 2006 al Registro imprese.

effettuata con l'ausilio dell'ISTAT, ma a livello regionale si pone certamente il problema del reperimento di rilevatori in possesso della necessaria professionalità per condurre le complesse e dettagliate interviste richieste da una Moa. Per la Toscana, ad es., si rende necessario l'affidamento all'esterno del servizio di rilevazione con procedure che comportano costi e un allungamento dei tempi complessivi della misurazione.

Nella misura in cui - come si ritiene probabile - questo rappresenti un problema comune alle varie amministrazioni regionali, sarebbe auspicabile valutare la possibilità di una soluzione condivisa, anche in collaborazione con l'ISTAT e le sue articolazioni regionali

3.4. Misure di riduzione degli oneri amministrativi e monitoraggio

Un'ulteriore considerazione inerisce l'attività di riduzione degli oneri amministrativi, ovvero l'identificazione e l'implementazione di misure di semplificazione sulla base dei risultati dell'attività di misurazione.

Il processo di misurazione degli oneri amministrativi nell'accrescere la consapevolezza del decisore pubblico circa i costi che la regolazione può generare, fornisce la base informativa per orientare interventi di riduzione che rispondano alle effettive esigenze dei destinatari. La misurazione è dunque finalizzata alla riduzione e all'eliminazione degli oneri informativi obsoleti, ridondanti o eccessivi in relazione agli obiettivi di tutela degli interessi pubblici della legislazione.

A livello regionale, per accrescere l'efficacia dell'attività di riduzione degli oneri amministrativi, sarebbe opportuno garantire che all'adozione da parte delle regioni di una metodologia condivisa per il trattamento uniforme del problema della varietà territoriale si accompagnasse, per ogni ambito oggetto di misurazione:

- a) la *disponibilità a un confronto interregionale* tra gli adempimenti richiesti a parità di obbligo informativo;
- b) la *volontà politica*, da parte delle regioni, ad allinearsi, di intesa con le autonomie locali, alle *best practises* messe in luce dall'attività di misurazione.

Questo favorirebbe una maggiore omogeneità tra gli adempimenti richiesti alle imprese, con indubbi benefici in termini di certezza delle procedure amministrative e tempi più brevi per l'assolvimento degli obblighi informativi prescritti dalla legislazione a livello regionale.

Per concludere, l'individuazione di misure di riduzione degli oneri amministrativi conseguente all'attività di misurazione deve necessariamente essere affiancata dalla progettazione, sin dalle prime fasi di impostazione del programma di riduzione degli oneri amministrativi, di un *sistema di monitoraggio* che consenta di valutare l'efficacia degli interventi di semplificazione introdotti, in funzione del raggiungimento, entro il 2012, dell'obiettivo di riduzione del 25%, e di introdurre, se del caso, i necessari meccanismi di *feed back*.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV. *La riduzione degli oneri amministrativi nelle Regioni. Sistemi di analisi e valutazione*, a cura di Francesca Ferrara e Alessandro Natalini, Dipartimento della Funzione Pubblica/Formez, Roma, 2008, pp.139

Carlo Marzuoli, *Note in tema di riduzione degli oneri amministrativi* in Osservatorio sulle fonti 2007. *La qualità della regolazione*, a cura di Paolo Caretti, Torino, G. Giappichelli editore, 2009, pp.241-257

Regione Toscana, Giunta regionale *Misurazione degli Oneri Amministrativi - La MOA in Toscana* in <http://www.regione.toscana.it/legislazioneeprogrammazione/agenda/index.html>, voce Gli strumenti - Misurazione degli oneri amministrativi

Materiali della sperimentazione di MOA regionale in <http://costopa.formez.it/>