

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 Model<sup>1</sup> (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 Zelanda<sup>2</sup>.

In secondo luogo, la misurazione degli oneri ha rapidamente superato i confini nazionali ed è stata adottata anche dalla Commissione europea<sup>3</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

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 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 2003<sup>4</sup>, è stata effettuata una stima di tutti gli oneri per le imprese associate 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 dichiarato<sup>5</sup> 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

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

<sup>5</sup> 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.

sistematica degli oneri). Nel marzo dello stesso anno, il Primo ministro ed il Cancelliere dello Scacchiere approvarono queste indicazioni<sup>6</sup> 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*<sup>7</sup>, 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 Scacchiere<sup>8</sup>; 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 ufficiali<sup>9</sup> 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.

---

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> L'allora Cancelliere dello Scacchiere è l'attuale Primo ministro.

<sup>9</sup> 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*

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*<sup>10</sup>.

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 attività<sup>11</sup>. 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

---

*simplification plans has been extensive and far-reaching. It demonstrates the commitment across government 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»*

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

<sup>11</sup> 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.

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 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 settore<sup>12</sup>. 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 Formez, 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 commercio<sup>13</sup>. 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

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

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

soggetta ad uno scrutinio specifico operato da altre istituzioni; tuttavia, il Dfp rende accessibili sul proprio sito internet risultati e strumenti della MOA.

Nel Regno Unito<sup>14</sup> 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.

---

<sup>14</sup> 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.



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 paesi<sup>15</sup> 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)<sup>16</sup>. 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

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

<sup>16</sup> 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.

aree di regolazione<sup>17</sup> (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 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 sosterranno 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.

<sup>17</sup> 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 delle aree fisco (due misurazioni), appalti e ambiente II.

*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/ricieste di informazioni, pari a circa £ 13,2 miliardi (€ 15,5 mld) di oneri amministrativi annui<sup>18</sup>. 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 governativo<sup>19</sup>. La misurazione della *baseline*, affidata ad un consulente esterno, è costata £ 10,4 milioni (€ 12,2 mil)<sup>20</sup>. 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 MOA<sup>21</sup>.

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 paesi<sup>22</sup>, 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

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> Per utilizzare questo strumento, basta registrarsi sul sito [www.abcalculator.berr.gov.uk](http://www.abcalculator.berr.gov.uk).

<sup>20</sup> 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)

<sup>21</sup> 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.

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

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 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 25 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 alternative<sup>23</sup>, che possono spiegare questo fenomeno. La prima è che ci sia stato un «effetto trascinamento» determinato da più parti: innanzitutto, dai paesi<sup>24</sup> (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 europee<sup>25</sup>, che, per garantire il raggiungimento degli obiettivi a livello dell'intera Unione, necessitavano 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» 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 anche meno spendibili); non mettere in discussione l'efficacia delle norme analizzate; produrre in tempi relativamente rapidi dei benefici per le imprese senza intaccare i bilanci pubblici. 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.

---

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

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

<sup>25</sup> 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.

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

Paesi	Caratteristiche principali della MOA <sup>(1)</sup>										
	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	✓	✓	✗ <sup>(2)</sup>	✓	✓	n.d.	~	✓	~	✗	✗
Germania	✓	✓	✓	✓	✓	✓ <sup>(3)</sup>	✗	✗	~	✗	✗
Italia	✓	✓	✗ <sup>(2)</sup>	✓	✓	~ <sup>(4)</sup>	✗	~	✓ <sup>(7)</sup>	✗	✗
Olanda	✓	✓	✓	✓	✓	✓ <sup>(5)</sup>	✓	✗	~	✓	~
Regno Unito	✓	✓	✓	✓	✓	✓ <sup>(6)</sup>	✗	✗	✓ <sup>(8)</sup>	✓	✗

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

<sup>(1)</sup> 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).

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

<sup>(3)</sup> 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.

<sup>(4)</sup> 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.

<sup>(5)</sup> 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.

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

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

<sup>(8)</sup> E' disponibile anche un calcolatore on-line degli oneri amministrativi

L'elemento che immediatamente emerge da quest'analisi comparata 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 sotto-popolazione 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](http://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](http://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.