

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 Fornez, 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 provvedimenti¹ del POR Puglia. Nel corso della sperimentazione è stato utilizzato l'EU Standard Cost Model, ma con 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 nella 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.

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 la aree rurali e l'agricoltura).

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.

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

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 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.

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 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, pp139

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/legislazioneprogrammazione/agenda/index.html>, voce Gli strumenti – Misurazione degli oneri amministrativi

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