

PAOLA ADAMI

LA MISURAZIONE E RIDUZIONE DEGLI ONERI BUROCRATICI PER I CITTADINI*

1. Introduzione

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

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

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

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

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

2. Il caso olandese: dallo SCM al Balance Model

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

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

* Una versione ridotta del presente saggio è in corso di pubblicazione in ASTRID, *La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla qualità della regolazione e la semplificazione burocratica*, a cura di Alessandro Natalini e Giulia Tiberi, Bologna, Il Mulino, 2010.

Le azioni che i cittadini compiono per adempiere agli obblighi sono state misurate con due indicatori: il tempo (ore) e i costi (euro) necessari per realizzarle. Il tempo impiegato per svolgere ciascuna azione (standard o specifica) si moltiplica per la frequenza con cui l'azione viene ripetuta in un anno (Q) dai cittadini che costituiscono il *target group* (TxQ). Ugualmente, il costo di ciascuna azione si moltiplica per il numero di volte per cui viene ripetuta dai cittadini che formano il *target group* (CxQ). I costi considerati attengono ai costi diretti sostenuti dai cittadini per conformarsi agli obblighi informativi. Si tratta dei c.d. *out of pocket costs* es. costi di trasporto, di assistenza legale o di duplicazione dei documenti. Il totale degli oneri si ottiene considerando TxQ e CxQ. Si tratta dunque di un esercizio aritmetico che rende chiaro quali oneri specifici i *target groups* devono sopportare in termini di tempo e costi.

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

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

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

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

Gli strumenti di analisi quantitativa possono essere facilmente adattati alle necessità dei singoli paesi. Le misurazioni olandesi hanno privilegiato indicatori in grado di rendere il peso degli oneri in termini di costo e dunque mostrare come la burocrazia costituisca un ostacolo alla crescita economica del paese. Lo strumento quantitativo ha prodotto dati oggettivi e comparabili

sugli oneri, seppure non esaustivi e approssimativi negli ordini di grandezza, fornendo informazioni circostanziate ai decisori politici che, nel caso olandese, hanno definito un target di riduzione del 25% rispetto agli oneri del 2002 da raggiungere entro il 2007. Definire obiettivi di riduzione risulta sempre una forte spinta politica al cambiamento ed incentivo all'azione. Rende altresì concreti e misurabili i risultati dei piani di riduzione. E ancora, se l'analisi quantitativa degli oneri viene incorporata nel processo regolatorio, allora lo strumento quantitativo estende la sua applicazione alla misurazione *ex ante* degli effetti della nuova regolazione, come è avvenuto in Olanda.

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

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

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

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

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

Per valutare il livello reale dei servizi pubblici (stage 1) si misurano quattro elementi centrali: obblighi informativi, obblighi di conformità, (entrambi valutati in termini di tempo e costo), qualità dei servizi (resa con indicatori di disponibilità, accessibilità, rapidità, contributo e attenzione personale, affidabilità, trattamento equilibrato), performance (rappresentata con indicatori quali il tempo di attesa per ricevere una risposta e la percentuale di errore nei pagamenti). La situazione reale è misurata con lo SCM o attraverso indagini, interviste

approfondite e *panels* di cittadini tutti in grado di fornire una base quantitativa al modello. Nella seconda fase (stage 2) si identificano quegli aspetti (*facets*) considerati più rilevanti per il *target group*. Nella terza fase (stage 3) si determinano le aspettative su questi aspetti. Nella quarta fase (stage 4) si confrontano i fatti (risultati della prima e seconda fase) e le aspettative (terza fase) in modo da visualizzare i rispettivi pesi nella bilancia per determinare, e discutere con i cittadini, se le loro aspettative corrispondono alla situazione effettiva o se esiste uno squilibrio. Nella quinta fase (stage 5) i cittadini esprimono quali aree sono prioritarie per un intervento.

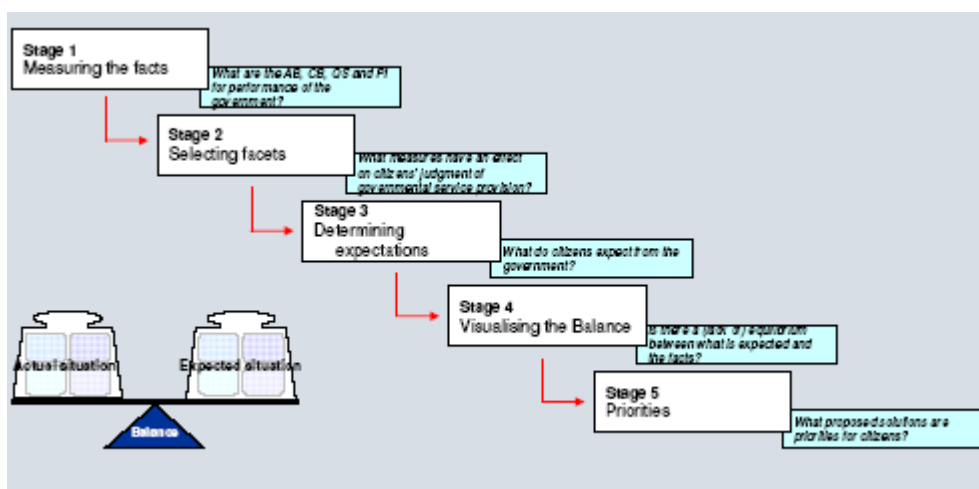


Fig. 1 Fasi del *Balance Model*.

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

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

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

Il metodo riflette il nuovo corso della politica olandese che abbandona l'ambizione di ridurre gli oneri amministrativi del 25% che aveva dominato i governi Balkenende II e III per intraprendere, con il quarto governo Balkenende (febbraio 2007), la nuova strada dei «migliori servizi» per i cittadini con meno oneri amministrativi. Non si tratta di una semplice inversione

dei termini di analisi ma di un mutamento di *policy* che riconosce priorità alla qualità dei servizi piuttosto che al raggiungimento di obiettivi di riduzione.

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

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

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

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

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

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

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

servizi e dagli uffici pubblici, sono stati selezionati tre soggetti per ciascuna procedura: uno residente a Parigi, uno in una grande città di provincia, uno in campagna.

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

- per il volume due serie di dati sono stati prodotti per ciascun procedimento: la documentazione «concreta» che comprende il cartaceo ed i documenti on-line e il volume della documentazione «legale».
- il tempo medio di ogni procedimento è stato moltiplicato per il numero delle volte in cui viene ripetuto in un anno e diviso per il numero totale delle famiglie (circa 23 milioni). Determinare la frequenza si è rilevata una delle principali difficoltà del progetto considerato che i ministeri non sempre conoscono quante volte un procedimento viene avviato e concluso. Il risultato finale è un indicatore del tempo impiegato da ogni famiglia per ciascun procedimento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFIA

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

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

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