

Un taglio ai costi della burocrazia

**Primi risultati del programma di misurazione
e riduzione degli oneri**

Roma, 5 agosto 2008

INDICE

1. <i>Executive summary</i>	3
2. La misurazione: il contesto internazionale	6
3. Il programma di misurazione italiano	8
4. Lo <i>Standard Cost Model</i> in Italia	11
5. I risultati della misurazione	13
6. Dalla misurazione alla riduzione degli oneri	22
7. La riduzione: stime dei risparmi	25
8. Le prospettive: il ruolo del taglia-oneri	28

DALLA MISURAZIONE AL PRIMO TAGLIO DEI COSTI

Executive Summary

- Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha realizzato, con la metodologia adottata dalla Commissione Europea, e in accordo con il Ministero della Semplificazione e con il Ministero del Lavoro, attività di **misurazione degli oneri amministrativi** che hanno stimato un **costo annuo** per le piccole e medie imprese pari a **16,2 miliardi di euro** nei settori *privacy*, ambiente, prevenzione incendi, paesaggio, lavoro e previdenza.
- Grazie alla misurazione, è stato possibile individuare gli adempimenti più pesanti da **“tagliare”** e le **procedure** da **semplificare**. Con il D.L. n.112 del 2008, il Governo ha già adottato importanti interventi di semplificazione.
- Le sole semplificazioni in materia di lavoro stimate comporteranno un **risparmio annuo** per le imprese di **circa 4 miliardi di euro, con³ un taglio del 25% degli oneri misurati in Italia.**

IL TAGLIA-ONERI E LE PROSSIME TAPPE

Executive summary

- E' solo un primo passo. Molto rimane da fare: con il **taglia-oneri** (art. 25 DL n. 112 del 2008) il **Governo** accelera il processo di misurazione e di riduzione dei costi, e prevede:
 - il completamento del **programma di misurazione entro il 2011**
 - i **piani** di amministrazione per la **riduzione del 25%** degli oneri
 - una **delega** per **tagliare in modo celere** gli oneri previsti per legge
- La **nuova misurazione** partirà già a settembre nel settore **ambiente**
- Nelle altre aree già misurate proseguono le attività per definire **piani** e **misure di semplificazione**.

LA MISURAZIONE PER UNA PA PIU' EFFICIENTE E MENO COSTOSA

Executive summary

Un **metodo nuovo**, in linea con le migliori esperienze internazionali, che rompe l'**autoreferenzialità** delle **amministrazioni**:

- **Parte dai costi della burocrazia per le imprese** e rilegge l'attività delle amministrazioni in termini di **adempimenti e oneri per gli utenti**
- Individua su questa base **le procedure più costose e gli oneri burocratici obsoleti, ripetitivi o eccessivi da tagliare o da ridurre**
- **Coinvolge gli stakeholders** in tutte le fasi del processo di misurazione e riduzione
- Consente **di verificare gli effetti** delle **misure** di semplificazione adottate.

LA MISURAZIONE: IL CONTESTO INTERNAZIONALE

- La misurazione ha assunto un ruolo chiave a livello internazionale e comunitario nell'ambito della **Strategia di Lisbona**.
- La Commissione e il Consiglio Europeo:
 - hanno fissato per gli oneri derivanti dalla legislazione comunitaria un **obiettivo di riduzione del 25% entro il 2012**,
 - hanno invitato gli Stati membri ad adottare target analoghi a livello nazionale.
- In funzione di questo obiettivo, la Commissione ha adottato uno specifico metodo di misurazione - lo **EU Standard Cost Model (SCM)** - sviluppato sulla base delle migliori pratiche condotte in alcuni paesi europei, tra cui Paesi Bassi, Regno Unito, Danimarca.

PERCHÉ MISURARE: SEMPLIFICAZIONE E COMPETITIVITÀ

- La Commissione Europea ha stimato che per l'Italia i costi amministrativi sulle imprese sono pari al **4,6% del Pil**.
- Ipotizzando una riduzione del 25%, l'impatto complessivo in termini di Pil è stimato in circa **75 miliardi di euro**.

Voce	2009	2010	2011	2012 (a regime)
Riduzione % oneri amministrativi*	6,3%	12,5%	18,8%	25,0%
Contributo alla crescita del Pil	0,4%	0,9%	1,3%	1,7%
Crescita in valore del Pil (mln di €)	6.981,55	14.456,54	22.459,35	30.967,94

**Si ipotizza un percorso lineare di riduzione degli oneri.*

N.B. Gli importi si riferiscono al complesso della regolazione vigente, comprensiva anche degli oneri derivanti dalla normativa comunitaria e da quella regionale.

IL PROGRAMMA DI MISURAZIONE ITALIANO

- **Obiettivo:** riduzione di almeno il **25%** degli oneri amministrativi entro il 2012.
- **Metodologia:** *EU Standard Cost Model (SCM)*.
- **Attività realizzate:** avviato nel 2007 e completato nelle seguenti **aree di regolazione** statale, individuate sulla base della consultazione degli *stakeholders*: *privacy* -progetto pilota-, ambiente, sicurezza civile (prevenzione incendi), paesaggio e beni culturali, previdenza e lavoro.
- **Soggetti coinvolti:** realizzato 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.

I COSTI OGGETTO DELLA MISURAZIONE

ONERI AMMINISTRATIVI

I costi sostenuti dalle imprese per conformarsi ad **obblighi informativi**, cioè per **produrre, elaborare e trasmettere informazioni** sulla propria azione o produzione ad autorità pubbliche o a privati. Ad esempio **moduli da compilare, documentazione da presentare, comunicazioni da effettuare**, inclusi i costi per **etichettature, relazioni, controlli, valutazioni** e quelli relativi **all'archiviazione delle informazioni** e al supporto alle amministrazioni in sede di **verifiche e controlli**.

Sono **esclusi** dalla misurazione i costi:

1. **di conformità “sostanziale”** (del processo produttivo, del prodotto, dell'attività)
2. **fiscali** e **monetari** (diritti, bolli, imposte, ecc.)

LO STANDARD COST MODEL: STIMA DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

- Gli oneri amministrativi sono stimati sulla base del costo medio che le imprese sostengono per svolgere ogni attività amministrativa moltiplicato per il numero di volte in cui, ogni anno, l'attività è svolta e per il numero di imprese coinvolte.
- Si considerano sia i costi interni che quelli esterni (relativi al ricorso a consulenti/professionisti).
- Sui costi interni viene applicato un *overhead* (quota di spese generali) pari al 25%

La **stima finale** deriva, dunque, dalla seguente formula:

$$\text{Oneri amministrativi totali} = \Sigma (P * Q)$$

Dove:

P: Prezzo = costo orario lordo * tempo impiegato

oppure, per le attività esternalizzate:

= costo dei professionisti esterni * tempo impiegato

Q: Quantità = n. imprese * frequenza

LO STANDARD COST MODEL IN ITALIA

In Italia, il metodo è **stato applicato tenendo conto delle peculiarità:**

- dell'**ambiente regolatorio** italiano (presenza di più livelli di governo con poteri di regolazione),
- delle caratteristiche strutturali del sistema produttivo, caratterizzato da una **forte presenza di piccole e medie imprese** (**4.446.137 unità**, di cui **l'88,6%** con meno di **5 addetti**),
- del ruolo degli **intermediari** e delle **associazioni di categoria**.

La rilevazione diretta presso le imprese è stata realizzata su un **campione più ampio** rispetto a quello comunemente utilizzato nelle esperienze di misurazione di altri Stati europei.

LE TECNICHE DI RILEVAZIONE UTILIZZATE

La rilevazione degli oneri è avvenuta attraverso **due tecniche**:

1. **expert assessment** per le imprese con meno di 5 addetti: sono stati realizzati *focus group* con imprese, associazioni e professionisti, cui è stata chiesta una valutazione del costo di ogni obbligo informativo nonché, per quanto possibile, di ogni singola attività amministrativa;
2. **indagine diretta** per le imprese da 5 a 249 addetti: è stata realizzata, tramite gli uffici regionali dell'Istat, una rilevazione a campione in due fasi:
 - **telefonica**: volta a identificare le imprese cui somministrare il questionario e a stimare le frequenze degli adempimenti;
 - **diretta**: rivolta a un numero più contenuto di imprese e volta a rilevare i costi sostenuti nell'area di regolazione oggetto di indagine).

I RISULTATI DELLA MISURAZIONE

Note metodologiche

- Le stime sono **indicative dell'ordine di grandezza** degli oneri associati agli obblighi informativi oggetto della misurazione: nonostante siano basate su campioni di imprese (**40-50 imprese**) dieci volte superiori a quelli utilizzati dagli altri paesi (**4-5 imprese**), la limitata dimensione campionaria determina una minore accuratezza delle stime rispetto a quella che si avrebbe con campioni di dimensioni maggiori.
- Le stime prodotte si riferiscono ai soli obblighi informativi indicati e **non vanno intese come rappresentative della totalità degli oneri** derivanti dalla normativa relativa a ciascuna area di regolazione.
- Dalla misurazione sono **esclusi gli obblighi informativi previsti dalle norme di origine comunitaria e regionale** che assumono un peso molto rilevante in particolare nella materia ambientale.

I RISULTATI DELLA MISURAZIONE

STIMA DEL COSTO TOTALE AGGREGATO ANNUO

Costo totale aggregato annuo per area in migliaia di €
(imprese 0-249 addetti)

Area	0-4	5-249	0-249
<i>Privacy*</i>	n.d.	n.d.	2.190.431
Ambiente	1.540.382	518.807	2.059.189
Prev. incendi	995.212	414.303	1.409.515
Paesaggio/BBCC	550.817	70.583	621.400
Lavoro	5.858.048	1.052.596	6.910.644
Previdenza	1.832.710	1.196.833	3.029.542
Totale	n.d.	n.d.	16.220.722

*Per la misurazione pilota sulla *privacy*, non sono disponibili i dati disaggregati in base alla dimensione d'impresa

I RISULTATI DELLA MISURAZIONE STIME PER L'AREA PRIVACY

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

Obbligo informativo	Costo (migliaia di €)	Peso percentuale
Trasmissione e conservazione informativa relativa ai dati personali dell'interessato	495.991	22,6%
Ottenimento consenso	295.989	13,5%
Trattamento con strumenti elettronici	340.231	15,5%
Aggiornamento DPS	271.193	12,4%
Trattamento senza strumenti elettronici	255.868	11,7%
Notifica al Garante	74.612	3,4%
Formazione	361.609	16,5%
Aggiornamento	94.940	4,3%
Totale	2.190.431	100,0%

I RISULTATI DELLA MISURAZIONE STIME PER L'AREA AMBIENTE

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

Obbligo informativo	Costo (migliaia di €)	Peso percentuale
Autorizzazione allo scarico di acque reflue industriali	1.044.934	50,7%
Formulario per il trasporto di rifiuti	102.076	5,0%
Comunicazione al catasto dei rifiuti	173.806	8,4%
Tenuta registri di carico e di scarico dei rifiuti	395.477	19,2%
Iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali	11.834	0,6%
Autorizzazione alle emissioni in atmosfera	331.063	16,1%
Totale	2.059.189	100,0%

NB: Le stime non sono rappresentative della totalità degli oneri derivanti dalla normativa ambientale, in quanto non sono stati misurati: gli OI di diretta derivazione comunitaria e relativi alla normativa regionale; la VIA; la VAS; gli OI previsti dal D.lgs. n. 4/08, in materia di rifiuti

I RISULTATI DELLA MISURAZIONE STIME PER L'AREA PREVENZIONE INCENDI

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

Obbligo informativo	Costo (migliaia di €)	Peso percentuale
Richiesta parere conformità	264.568	18,8%
Certificato di prevenzione antincendio	833.842	59,2%
Rinnovo del certificato prevenzione antincendio	157.177	11,2%
Registro controlli, manutenzione, informazione/formazione personale	82.664	5,9%
Dichiarazione di inizio attività	44.689	3,2%
Istanza di deroga all'osservanza della normativa antincendi	3.148	0,2%
Documentazione designazione dell'addetto alla prevenzione incendi	23.427	1,7%
Totale	1.409.515	100,0%

I RISULTATI DELLA MISURAZIONE STIME PER L'AREA PAESAGGIO E BENI CULTURALI

**Costo totale aggregato annuo per Obbligo Informativo
(imprese 0-249 addetti)**

Obbligo informativo	Costo (migliaia di €)	Peso percentuale
Richiesta Autorizzazione interventi	198.779	32,0%
Interventi conservativi imposti	223.656	36,0%
Manifesti e cartelli pubblicitari	22.996	3,7%
Autorizzazione alla modifica dello stato dei luoghi in ambiti di tutela paesaggistica	175.969	28,3%
Totale	621.400	100,0%

I RISULTATI DELLA MISURAZIONE STIME PER L'AREA LAVORO

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

Obbligo informativo	Costo (migliaia di €)	Peso percentuale
Comunicazione assunzione	375.411	5,4%
Comunicazione cessazione del rapporto di lavoro	165.293	2,4%
Avviamento al lavoro di disabili	12.790	0,2%
Prospetto informativo relativo alla situazione occupazionale	15.976	0,2%
Esonero parziale	9.159	0,1%
Dichiarazione di ottemperanza agli obblighi relativi al collocamento dei disabili	22.763	0,3%
Tenuta del libro matricola	165.858	2,4%
Tenuta del libro paga	6.015.358	87,0%
Comunicazione tenuta libri e documenti di lavoro presso lo studio di consulenti	128.037	1,9%
Totale	6.910.644	100,0%

I RISULTATI DELLA MISURAZIONE: STIME PER L'AREA PREVIDENZA E ASSISTENZA

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

Obbligo informativo	Costo (migliaia di €)	Peso percentuale
Inizio lavori	88.673	2,9%
Denuncia infortunio sul lavoro o malattia professionale	155.653	5,1%
Denuncia nominativa assicurati (D.N.A.)	43.982	1,5%
Ammontare delle retribuzioni e Autoliquidazione	549.721	18,1%
Denuncia variazioni del rischio	7.571	0,2%
Domanda riduzione del tasso medio di premio	17.336	0,6%
Denuncia mensile dati retributivi (Flusso Emens)	1.041.602	34,4%
Denunce contributive mensili (DM10/2)	990.432	32,7%
Richiesta del DURC	134.573	4,4%
Totale	3.029.542	100,0%

GLI ESEMPI: LE PROCEDURE PIU' COSTOSE

- **LIBRO PAGA: 6 miliardi**
- **AUTORIZZAZIONE SCARICO DI ACQUE REFLUE: 1 miliardo**
- **DENUNCIA MENSILE DATI RETRIBUTIVI: 1 miliardo**
- **DENUNCE CONTRIBUTIVE MENSILI: 1 miliardo**
- **CERTIFICATO PREVENZIONE INCENDI: 800 milioni**
- **COMUNICAZIONE RETRIBUZIONI E LIQUIDAZIONE PREMIO INAIL: 500 milioni**

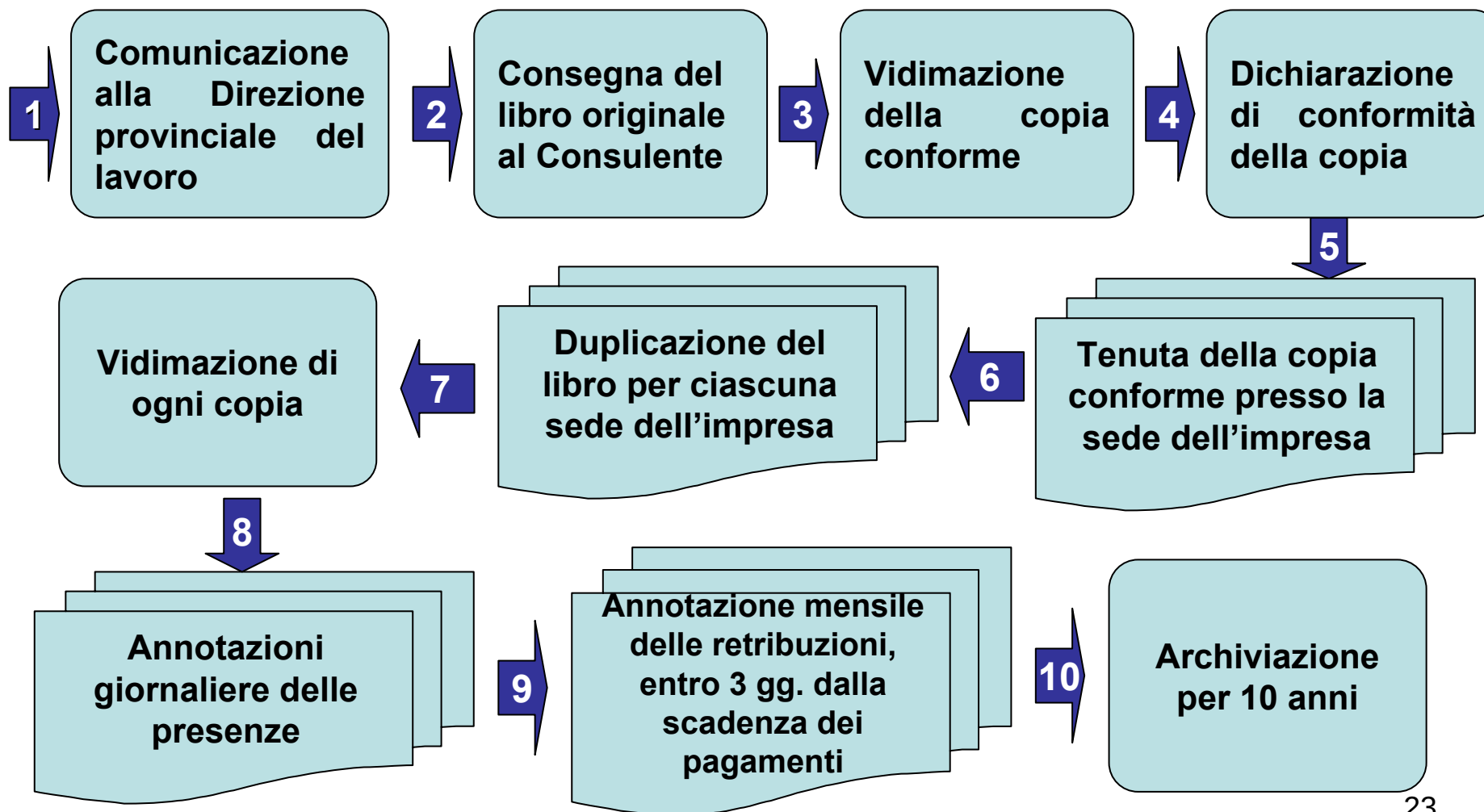
DALLA MISURAZIONE ALLA RIDUZIONE DEGLI ONERI

- La misurazione degli oneri amministrativi ha consentito di:
 - individuare in modo sistematico gli adempimenti **più onerosi** da **semplificare**
 - identificare gli **ambiti di criticità** e le **ipotesi di riduzione**, per realizzare gli interventi necessari a ridurre gli oneri
- Anche sulla base delle stime e delle ipotesi di riduzione degli oneri , il Governo **ha già adottato** nel D.L. 25 giugno 2008, n. 112 **misure di semplificazione in materia di *privacy*, di controlli per le aziende certificate e di lavoro**, mentre prosegue il lavoro sulle altre procedure da semplificare
- Gli effetti delle riduzioni **in materia di lavoro sono stati stimati in circa 4 miliardi di euro l'anno**; gli effetti delle altre misure saranno quantificati in relazione all'adozione dei provvedimenti applicativi

LA RIDUZIONE: UN ESEMPIO CONCRETO

LA TENUTA DEL LIBRO PAGA (1/2)

Vecchia procedura: costo 6,0 MLD



LA RIDUZIONE: UN ESEMPIO CONCRETO

LA TENUTA DEL LIBRO PAGA (2/2)

Nuova procedura: costo 2,6 MLD



NB: Nel diagramma non sono indicate le modalità di tenuta del libro, che sono state comunque semplificate con l'eliminazione della modalità cartacea

LA RIDUZIONE: STIME DEI RISPARMI (1/3)

- Per ciascun adempimento misurato in materia di lavoro, sono state effettuate, d'intesa con il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, **stime dei risparmi derivanti da alcune delle semplificazioni introdotte in materia***
- I criteri per valutare le riduzioni sono stati individuati anche grazie alla **collaborazione delle associazioni imprenditoriali**.
- Le stime sono state effettuate in coerenza con la metodologia dello Standard Cost Model, e vanno pertanto intese come **indicative dell'ordine di grandezza** degli oneri ridotti.
- La **verifica dei risparmi** verrà effettuata alla luce dell'esperienza di prima applicazione delle nuove norme.

* sono state escluse dalla stima le semplificazioni relative ad oneri non misurati in precedenza

LA RIDUZIONE: STIME DEI RISPARMI (2/3)

Costo della vecchia procedura e risparmio per le PMI in relazione agli obblighi informativi semplificati nell'area lavoro

Oggetto della semplificazione e relativi oneri informativi	Costo vecchia procedura (in migliaia di €)	Risparmio (in migliaia di €)	Risparmio (in %)
Prospetto informativo relativo alla situazione occupazionale	15.976	3.953	25%
Esonero parziale	9.159	333	4%
Dichiarazione di ottemperanza agli obblighi relativi al collocamento dei disabili	22.763	6.829	30%
Tenuta del libro matricola	165.858	165.858	100%
Tenuta del libro paga	6.015.358	3.352.002	56%
Comunicazione tenuta libri e documenti di lavoro presso lo studio di consulenti	128.037	45.057	35%
Comunicazione assunzione*	405.895	355.156	87%
Comunicazione cessazione del rapporto di lavoro *	180.247	156.629	87%
Totale obblighi oggetto di semplificazione	6.943.293	4.085.816	59%

* Adempimenti semplificati prima dell'adozione del D.L. 112/08, tramite la legge 296/06 ed operativi dal 1 marzo 2008

LA RIDUZIONE: STIME DEI RISPARMI (3/3)

Il risparmio di **4,1 miliardi di euro** rappresenta:

- il **59%** degli oneri delle vecchie procedure per le **attività semplificate** (6,9 miliardi di euro)
- il **41%** degli oneri misurati nelle **aree lavoro e previdenza** (9,9 miliardi di euro)
- il **25%** del **complesso degli oneri misurati fino ad oggi** (aree *privacy*, previdenza, lavoro, paesaggio, ambiente e prevenzione incendi per un totale di 16,2 miliardi di euro)

PROSPETTIVE: IL RUOLO DEL TAGLIA-ONERI

Con Il **taglia-oneri amministrativi** previsto da DL n. 112 del 2008, il Governo:

- si è dotato degli strumenti indispensabili a garantire l'effettivo conseguimento degli obiettivi di **riduzione del 25% degli oneri burocratici**
- **accelera e mette a regime** il processo di misurazione e di riduzione degli oneri
- estende la misurazione agli oneri che **gravano sui cittadini**

IL TAGLIA-ONERI: COSA PREVEDE (1/2)

- L'adozione di un **programma** per il **completamento della misurazione** in tutte le materie di competenza statale in vista dell'obiettivo di ridurre gli oneri burocratici di almeno il **25% entro il 2012**
- Il **coordinamento** delle attività di misurazione da parte del **Dipartimento della Funzione Pubblica**, in raccordo con l'Unità per la semplificazione e le amministrazioni di settore
- L'adozione sulla base della misurazione di **piani di riduzione** delle amministrazioni statali che definiscano, con obiettivi e tempi certi, le misure normative, organizzative e tecnologiche finalizzate al raggiungimento **dell'obiettivo del 25% entro il 2012**

IL TAGLIA-ONERI: COSA PREVEDE (2/2)

- L'adozione di meccanismi stringenti e pubblici di **verifica** periodica dei risultati con il coinvolgimento degli *stakeholders* e la **valutazione dei dirigenti responsabili** tenendo conto del raggiungimento dei risultati indicati nei piani ministeriali
- L'attribuzione al Governo di **una delega** che consenta, in modo celere attraverso **regolamenti delegificanti**, di eliminare o ridurre gli oneri previsti da norme di legge
- Il ruolo della **consultazione pubblica** e della **partecipazione degli stakeholders** in tutte le fasi rappresenta uno dei **fattori vincenti** della misurazione e della riduzione
- Pubblicità sui siti web e degli enti pubblici statali interessati degli **stati di avanzamento e dei risultati raggiunti.**