

# **PROGRAMMA PER LA MISURAZIONE E LA RIDUZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI, DEGLI ONERI REGOLATORI E DEI TEMPI**

## **Premessa**

Il decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5 (“Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo”, cosiddetto “Semplifica Italia”), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, prevede che su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, previa intesa in sede di Conferenza unificata, venga adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il Programma per la misurazione e la riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi e degli oneri regolatori gravanti su imprese e su cittadini, ivi inclusi gli oneri amministrativi.

Il Programma, ispirandosi al principio della proporzionalità degli oneri alla tutela degli interessi pubblici, individua le aree di regolazione oggetto di misurazione e riduzione, i tempi, le metodologie di intervento e gli strumenti di verifica dei risultati, assicurando la consultazione dei cittadini, delle imprese e delle loro associazioni.

Il Programma si pone come evoluzione del precedente Programma di misurazione<sup>1</sup>, focalizzato, in coerenza con gli impegni assunti in sede europea, esclusivamente sugli oneri amministrativi imposti alle imprese, e che ha terminato le attività di misurazione il 31 dicembre 2012, mentre le attività di riduzione sono proseguite nel corso del 2013 con gli interventi di semplificazione adottati in materia di edilizia e di sicurezza sul lavoro. Il nuovo strumento innova profondamente la portata del processo di misurazione e riduzione, estendendolo agli oneri regolatori anche diversi da quelli amministrativi e ai tempi di conclusione dei procedimenti, oltre che ad aree di regolazione e procedure di interesse per i cittadini.

Un’ulteriore novità è rappresentata dall’approvazione del Programma previa intesa in Conferenza unificata, anche sulla base della positiva esperienza maturata nell’ambito del tavolo istituzionale previsto dall’Accordo approvato in Conferenza unificata il 10 maggio 2012<sup>2</sup>. Tale novità presuppone una definizione congiunta degli interventi e una condivisione di responsabilità da parte di Stato, Regioni ed autonomie locali. L’esperienza di misurazione realizzata nel campo dell’edilizia ha mostrato le potenzialità di un’attività condivisa che si è già tradotta in interventi di semplificazione adottati a livello sia statale, che regionale.

Il Programma si integra con l’Agenda per la semplificazione condivisa tra Stato, Regioni e autonomie, che rappresenta la cornice strategica per l’attuazione di una nuova politica di semplificazione con la finalità di

---

<sup>1</sup> Programma per la misurazione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi nelle materie affidate alla competenza dello Stato, di cui all’art. 25 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 (“Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 13.

<sup>2</sup> Accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali concernente l’attuazione delle norme di semplificazione contenute nel decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35 (“Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo”).

ricondere a una visione unitaria gli interventi di breve e quelli di medio-lungo termine che si rendono necessari: 1) per ridurre il carico burocratico eccessivo, e sempre più intollerabile a fronte della crisi economica, che grava su cittadini e imprese; 2) per liberare risorse per la crescita, dare certezza alle attività di imprese e ai diritti dei cittadini. L'Agenda, quindi, individuerà, sulla base degli esiti delle attività di misurazione, sia i più rilevanti interventi di riduzione degli oneri e dei tempi da adottare, che le misure per assicurare effettività agli interventi già adottati.

Coerentemente con le previsioni del citato articolo 3, comma 3-sexies del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo" relative all'adozione del nuovo programma, nel quadro delle indicazioni e delle raccomandazioni dei competenti organismi dell'Unione europea, le metodologie individuate sono coerenti con quanto previsto dalla Comunicazione della Commissione del 12 dicembre 2012 sull'adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea e tengono conto di una analisi comparata dei modelli adottati dagli altri paesi europei e del recente dibattito svolto in seno al *Regulatory policy committee* dell'OCSE e allo *High Level Group of National Regulatory Experts* della Commissione europea.

Sulla base degli esiti delle prime applicazioni delle metodologie individuate e del confronto continuo tra i diversi livelli di governo e con gli *stakeholders*, il Programma, che avrà una durata triennale, sarà oggetto di aggiornamenti almeno annuali, che daranno conto delle variazioni intervenute a livello metodologico e potranno individuare nuovi interventi e modificare le iniziative originariamente previste.

La prima parte del documento è dedicata al contesto internazionale e alla definizione del percorso per la costruzione e l'aggiornamento delle iniziative previste nel Programma. Nei paragrafi successivi sono individuati gli strumenti e le prime aree di regolazione che saranno oggetto degli interventi di misurazione e riduzione, è definito il ruolo rivestito dalla consultazione delle imprese, dei cittadini e delle loro associazioni e sono illustrate le modalità di verifica dei risultati. La parte finale del documento riporta l'indicazione dei tempi e delle responsabilità per l'attuazione delle iniziative previste.

Le metodologie che saranno adottate nelle attività di misurazione sono presentate nel dettaglio in un'apposita appendice.

La verifica dei risultati raggiunti e dell'impatto (cfr. par. 5) degli interventi adottati costituiscono, altresì, una condizione essenziale per il successo del programma e della Agenda per la semplificazione

## **1. Il contesto internazionale**

A circa due anni dal lancio dell'agenda sulla *smart regulation*<sup>3</sup> il 12 dicembre 2012 la Commissione europea ha adottato la comunicazione "EU Regulatory Fitness"<sup>4</sup>, che definisce la futura strategia europea in tema di qualità della regolazione.

La novità più rilevante introdotta con la comunicazione è il "Regulatory Fitness and Performance Programme" (REFIT). Il programma, che trae spunto dalla sperimentazione delle valutazioni *ex post* della regolazione (c.d. "*fitness-checks*") condotta nel corso degli ultimi tre anni, mira ad identificare "gli oneri, le incongruenze e le misure inefficaci", ponendo attenzione anche agli oneri regolatori che derivano

---

<sup>3</sup> COM(2010) 543 definitivo, "Legiferare con intelligenza nell'Unione europea", 8.10.2010.

<sup>4</sup> COM(2012) 746 final.

dall'applicazione della legislazione europea a livello nazionale e sub-nazionale. Con il REFIT avviene, dunque, il passaggio (auspicato da molti paesi, in primo luogo quelli del nord Europa) alla valutazione dei costi imposti dalla normativa europea ulteriori rispetto ai soli oneri amministrativi (già oggetto di un programma *ad hoc* oramai concluso). Quanto alle fasi di analisi, il REFIT, mutuando in parte la struttura tipica del modello di misurazione degli oneri amministrativi, inizierà con la mappatura delle aree di regolazione per verificare l'efficacia delle regole oggetto di valutazione e procederà con la valutazione degli effetti prodotti, "inclusi i costi e benefici, ove necessario". Il sistema sarà selettivo, concentrandosi su settori e norme che presentano le maggiori potenzialità di semplificazione e di riduzione dei costi regolatori per i destinatari.

## **2. Il percorso per la costruzione e l'aggiornamento del Programma**

Il Programma si fonda sui nuovi indirizzi assunti a livello europeo e fa tesoro dall'esperienza italiana del precedente Programma di misurazione. Esso è concepito come uno strumento dinamico, che si completerà attraverso la sua messa in esercizio e le specificazioni che saranno contenute nei previsti aggiornamenti annuali in relazione sia alle metodologie sia ai contenuti.

Come insegna il precedente ciclo di misurazione e riduzione, infatti, le metodologie subiscono una evoluzione ed un affinamento continuo, adattandosi al contenuto degli interventi da realizzare e beneficiando delle conoscenze via via accumulate.

L'esperienza fin qui maturata ha inoltre dimostrato che nella elaborazione di iniziative di semplificazione realmente efficaci, così come nella loro concreta attuazione, è fondamentale la partecipazione attiva dei diversi portatori di interesse. L'individuazione delle aree di regolazione e delle procedure da sottoporre al processo di misurazione e riduzione deve quindi poggiare sulla consultazione continua degli *stakeholders*, oltre che sul pieno coinvolgimento delle amministrazioni responsabili della regolazione e gestione delle procedure. Soltanto sulla base della consultazione sarà possibile definire compiutamente i settori che andranno a completare le aree di regolazione oggetto del Programma – oltre a quelle indicate nel prossimo paragrafo – e verificare nel tempo l'attualità delle scelte inizialmente adottate.

In particolare, il coinvolgimento dei portatori di interesse strutturati (le associazioni delle imprese e dei cittadini) sarà realizzato, in base a una prassi già consolidata, attraverso tavoli di lavoro e focus group, finalizzati al confronto sulle priorità da affrontare e all'approfondimento tecnico delle materie via via trattate (cfr. *infra*, par. 4).

Sarà, poi, intensificata la partecipazione dei portatori di interesse non strutturati, come le singole imprese e i singoli cittadini, rafforzando il ruolo della consultazione telematica pubblica, già sperimentata nel corso del passato ciclo di misurazione con le iniziative "Burocrazia: diamoci un taglio!" (consultazione permanente dedicata a cittadini, imprese e associazioni) e "SemplificaPA" (consultazione dedicata ai dipendenti pubblici e finalizzata alla riduzione degli oneri gravanti sulle pubbliche amministrazioni).

In particolare, sul modello di una recente iniziativa lanciata dalla Commissione europea<sup>5</sup>, è stata avviata la consultazione "100 procedure da semplificare"<sup>6</sup>, finalizzata a raccogliere le indicazioni di priorità e le

---

<sup>5</sup> La consultazione, denominata "Which are the TOP10 most burdensome EU legislative acts for SMEs?" si è svolta dal 28 settembre al 21 dicembre 2012. I risultati sono consultabili alla pagina [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/public-consultation-new/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/public-consultation-new/index_en.htm).

<sup>6</sup> <http://www.magellanopa.it/semplificare/default.asp>.

proposte che nascono dall'esperienza quotidiana dei cittadini e delle imprese. I risultati della rilevazione saranno utilizzati sia per individuare, all'interno delle aree di regolazione già definite (cfr. *infra*, par. 3), procedure "ad alto impatto" da sottoporre, nel rispetto del principio di selettività, al processo di misurazione e riduzione, sia ulteriori aree di regolazione da misurare. Il contributo dei consultati sarà inoltre utilizzato per la costruzione di proposte di semplificazione da attuare nell'ambito del Programma e da inserire nell'Agenda per la semplificazione.

Per quanto riguarda i soggetti responsabili dell'attuazione del Programma, oltre ad essere assicurato il pieno coinvolgimento delle amministrazioni statali di settore, già conseguito con successo nell'ambito del precedente Programma, verrà realizzato il più ampio coinvolgimento delle Regioni e delle autonomie locali, attraverso le attività del tavolo istituzionale sulla semplificazione istituito presso la Conferenza Unificata sulla base dell'Accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali del 10 maggio 2012. La collaborazione tra Stato, Regioni e autonomie locali costituirà la base essenziale per individuare, tenendo conto dei rispettivi ambiti di competenza legislativa, le norme e le procedure da misurare in collaborazione tra i diversi livelli di governo sulla base di metodologie condivise di misurazione degli oneri e dei tempi.

### **3. Strumenti e aree di intervento**

Di seguito sono descritti gli strumenti che saranno utilizzati nell'ambito del Programma e le relative aree di intervento.

In particolare, il primo paragrafo è dedicato alla misurazione degli oneri amministrativi e di conformità sostanziale (cfr. par. 3.1). In questo ambito è prevista anche la sperimentazione di alcune tecniche che, integrando il più tradizionale approccio basato sull'analisi di gruppi di procedure omogenee per materia, puntano su un'analisi a 360 gradi del rapporto dei soggetti regolati con l'amministrazione (cfr. par. 3.1.1 e 3.1.2). A tal fine, esse prevedono la conduzione di indagini in profondità presso categorie di destinatari ritenute particolarmente significative.

Il secondo paragrafo è dedicato alla misurazione dei tempi dei procedimenti (cfr. par. 3.2), che, come già sottolineato, costituisce una delle principali novità del Programma.

#### **3.1 Misurazione e riduzione degli oneri**

Fermo restando quanto detto sulla costruzione partecipata del Programma, e nelle more della conclusione della consultazione sulle 100 procedure più complicate, sono da subito individuabili alcune aree che, alla luce del confronto con gli *stakeholders*, avvenuto negli scorsi mesi, risultano essere di particolare impatto e di cui si prevede la misurazione nei prossimi triennio.

##### Per le imprese

Per quanto riguarda le iniziative rivolte alle imprese, le prime misurazioni pilota della nuova metodologia di misurazione degli oneri regolatori saranno realizzate nell'area della Prevenzione incendi, rispetto alla quale sono già stati misurati, nell'ambito del precedente Programma, i principali oneri amministrativi.

In particolare, sarà avviata in ambito statale, in collaborazione con il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e con le principali associazioni imprenditoriali: la misurazione degli oneri regolatori opererà a supporto del programma di semplificazione dell'attuale corpo normativo tecnico in materia di prevenzione incendi, già avviato.

Sarà inoltre pianificata la realizzazione, in collaborazione con le Regioni e gli enti locali, di misurazioni degli oneri regolatori, ivi inclusi gli oneri amministrativi, nelle seguenti aree:

- Salute e igiene degli alimenti
- Energie rinnovabili
- Incentivazione alle imprese e gestione dei fondi strutturali
- VIA regionale
- Agricoltura
- Fisco (esclusivamente oneri amministrativi)

La Commissione Europea ha inoltre proposto la sperimentazione di un'attività di valutazione congiunta su igiene e salute degli alimenti, alla quale è particolarmente rilevante partecipare in modo condiviso.

Per ciascuna delle aree selezionate, saranno individuati, sulla base delle indicazioni delle amministrazioni interessate e degli *stakeholders*, oneri ad alto impatto, sui cui realizzare le misurazioni. Per gli oneri regolatori potrà essere inoltre opportuno selezionare, in ciascuna area, specifici settori o sottosettori produttivi su cui concentrare l'attenzione (cfr. Appendice).

#### Misurazione degli oneri - Imprese

Area	Oggetto della misurazione
Prevenzione incendi	Oneri di conformità sostanziale
Agricoltura	Oneri di conformità sostanziale e amministrativi
Igiene e salute degli alimenti	Oneri di conformità sostanziale e amministrativi
Energie rinnovabili	Oneri di conformità sostanziale e amministrativi
Incentivi alle imprese e gestione fondi strutturali	Oneri amministrativi
VIA regionale	Oneri di conformità sostanziale e amministrativi
Fisco	Oneri amministrativi

Per quanto riguarda, in particolare, l'area fiscale, tenuto conto della posizione dell'Italia nella graduatoria "Doing Business" curata dalla Banca Mondiale<sup>7</sup> e dei primi esiti della consultazione sulle "100 procedure da semplificare", che indicano il fisco come l'area giudicata più critica dalle imprese, le attività di misurazione saranno calibrate a supporto di un'attività di semplificazione che deve essere auspicabilmente realizzata in tempi rapidi.

#### Per i cittadini

<sup>7</sup> Nel "Doing Business Report 2014", in riferimento all'indicatore "Paying taxes" l'Italia è al 138° posto su 189 Paesi (e ultima nella graduatoria riferita ai soli Paesi dell'UE), perdendo tre posizioni rispetto allo scorso anno. In particolare, il numero medio di ore dedicate agli adempimenti fiscali è stimato pari a 269, rispetto alle 175 ore della media Ocse.

Per quanto riguarda le iniziative rivolte ai cittadini, si prevede di concentrare le attività di misurazione, almeno in una prima fase, sugli oneri amministrativi, i quali risultano, in questo caso, prevalenti. Anche nel caso dei cittadini la scelta delle aree da misurare terrà conto degli esiti della consultazione sulle “100 procedure da semplificare” e dovrà essere comunque oggetto di un confronto con gli *stakeholders*, le amministrazioni di settore e gli altri livelli di governo. Tuttavia, sulla base delle prime indicazioni ricavabili dalla consultazione sulle “100 procedure da semplificare”, saranno certamente oggetto di misurazione e riduzione gli adempimenti fiscali e quelli relativi alle procedure per i disabili.

#### Le attività di riduzione degli oneri

I risultati delle attività di misurazione rappresenteranno una base conoscitiva essenziale per individuare gli interventi di semplificazione più idonei a ridurre il carico degli oneri regolatori gravanti su cittadini e imprese e per verificarne l'efficacia attraverso la stima dei risparmi e la verifica ex post dell'impatto sui destinatari degli interventi adottati.

Per quanto riguarda la riduzione degli oneri, essa verrà realizzata con le modalità e gli strumenti (individuati dal citato art. 3, commi 3-sexies e 3-septies del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, recante “Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo” e dall'articolo 25 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), già ampiamente sperimentati con successo in attuazione del precedente programma di misurazione degli oneri amministrativi. Particolare rilievo assume, in questo ambito, l'obiettivo semplificare e ridurre gli oneri regolatori e amministrativi sproporzionati in relazione alle effettiva tutela degli interessi pubblici, sulla base del criterio di proporzionalità.

Il Tavolo istituzionale, istituito presso la Conferenza Unificata, svolgerà un ruolo essenziale nella pianificazione e nella predisposizione condivisa degli interventi di riduzione degli oneri e dei tempi. La realizzazione di tali interventi diventerà, inoltre, parte integrante della citata Agenda per la semplificazione.

### **3.1.1 Focus PMI**

Accanto alle iniziative di misurazione “tradizionale” si intende sperimentare un approccio basato sull'analisi a 360 gradi del rapporto con l'amministrazione dal punto di vista della singola impresa.

A tal fine, saranno selezionati precisi settori o sottosettori produttivi da monitorare. Per ciascuno di essi saranno condotti alcuni studi di caso (“Focus PMI”) finalizzati a realizzare un'analisi, di carattere prevalentemente qualitativo, dei principali nodi di complicazione burocratica.

Gli studi di caso saranno condotti mediante interviste da realizzare presso la sede di 10-15 imprese rappresentative delle diverse tipologie (ad esempio, in termini dimensionali o di specializzazione produttiva) e fasi di vita delle aziende del settore (start-up / aziende mature). La numerosità di imprese coinvolte potrà essere molto maggiore, per le Regioni interessate a partecipare alla sperimentazione. Le interviste saranno volte ad approfondire aspetti quali:

- il peso, in termini di onerosità, delle diverse aree di regolazione (ad es. fisco, ambiente, previdenza etc.) e delle diverse tipologie di oneri (amministrativi / di conformità sostanziale);
- le procedure più critiche e “irritanti” sia sotto il profilo normativo, sia dal punto di vista dei problemi di rapporto con l'amministrazione;
- le risorse aziendali impiegate per adempiere agli obblighi imposti dalla regolazione e il ruolo dell'intermediazione;
- le possibili semplificazioni del quadro regolatorio e i relativi impatti attesi per le aziende.

Sulla base dei primi risultati, si potrà inoltre valutare l'opportunità di utilizzare gli studi di caso anche per le attività di verifica dei risultati previste nell'ambito del Programma (cfr. *infra*, par. 5).

Partendo dall'esame di casi concreti, gli studi di caso costituiranno un modo per identificare, da una nuova prospettiva, i principali nodi di complicazione burocratica. Questo strumento agevolerà quindi l'identificazione di eventuali problemi settoriali specifici in termini di mancanza di proporzionalità o di sovrapposizione di adempimenti afferenti a diverse aree di regolazione.

In questo modo sarà possibile definire strumenti mirati per specifici settori di attività e trasversali a più aree di regolazione, riducendo la frammentazione degli interventi e, quindi, realizzando risparmi più immediatamente percepibili da parte delle imprese interessate.

Il percorso di definizione della metodologia prevede la realizzazione di un test pilota su un numero ristretto di imprese. Una volta realizzata questa prima sperimentazione, sarà definita una traccia "standard" di questionario, da utilizzare sia per le rilevazioni a livello nazionale, sia per quelle eventualmente da realizzare, sulla base delle scelte operate dal tavolo interistituzionale per la semplificazione e dal Comitato Paritetico, a livello regionale.

### **3.1.2 Analisi in profondità sulle start-up**

Un campo di indagine particolarmente interessante, soprattutto nell'attuale fase di crisi economica, è costituito dalla fase di avvio delle imprese, notoriamente caratterizzata da un carico burocratico particolarmente elevato e dotato di sue specificità e distinzioni rispetto alla fase "a regime".

Quello delle start-up costituisce peraltro un ambito finora sfuggito alle attività di misurazione, le quali, per le caratteristiche del disegno di indagine, hanno riguardato imprese già operanti sul mercato.

Nell'ambito del Programma si prevede quindi di svolgere una serie di attività mirate sulle start-up, combinando l'impiego degli strumenti descritti nei paragrafi precedenti, opportunamente adattati.

L'analisi in profondità sulle start-up prevede il ricorso a strumenti di carattere sia quantitativo sia qualitativo.

Per quanto riguarda i primi, saranno mutate le **tecniche di misurazione** applicate nella misurazione degli oneri (cfr. *supra*, par. 3.1) e dei tempi (cfr. *infra*, par. 3.2) per le imprese rilevate nella fase "a regime", con riferimento sia alle fasi (mappatura – rilevazione – stima), sia alle tecniche (rilevazioni presso le imprese, ricorso ad archivi amministrativi, ecc.) previste (cfr. Appendice). Si renderanno tuttavia necessari alcuni adattamenti, da testare nelle prime esperienze pilota, con particolare riferimento a:

- gli archivi di estrazione delle unità oggetto di indagine: nelle rilevazioni finora condotte, le imprese da intervistare sono state tratte dall'archivio statistico delle imprese attive (ASIA), il quale, essendo disponibile con un certo scarto temporale rispetto alla data di riferimento delle informazioni in esso contenute, non consente di selezionare imprese di recente costituzione; in questo ambito dovrà pertanto essere sperimentato il ricorso ad archivi di carattere amministrativo (primo tra tutti, il registro delle imprese);
- il grado di approfondimento dei quesiti: il metodo finora seguito nelle misurazioni degli oneri prevede una rilevazione molto dettagliata dei costi e una scomposizione minuta degli obblighi indagati in singole operazioni elementari (cfr. Appendice); nel caso delle start-up, la misurazione,

con l'ambizione di coprire l'intero spettro degli oneri sopportati dalle imprese nelle diverse aree di regolazione, dovrà necessariamente limitarsi a rilevare informazioni più aggregate.

- Il grado di differenziazione degli adempimenti in relazione al settore di attività.

Per quanto riguarda gli strumenti di tipo qualitativo, sarà applicato il metodo basato sugli **studi di caso** previsto per il Focus PMI. Anche per le start-up, quindi, saranno realizzate interviste su un numero ristretto di imprese, da selezionare in settori o sottosettori produttivi corrispondenti a quelli oggetto di misurazione degli oneri e dei tempi.

### **3.2 Misurazione e riduzione dei tempi**

Oltre alla misurazione degli oneri, si porranno in essere attività di misurazione e riduzione dei tempi di conclusione dei procedimenti, in modo da affrontare una delle criticità tipiche del nostro paese, del tutto specifica rispetto a quanto si verifica a livello internazionale.

#### Per le imprese

Per quanto riguarda le imprese, si prevede di avviare una rilevazione su un insieme ristretto di procedure significative, attivando indagini ad hoc presso un campione di aziende e/o di amministrazioni locali. Sulla base delle indicazioni emerse dalle passate rilevazioni, una prima lista di procedure significative, da verificare e integrare alla luce dei risultati della consultazione sulle "100 procedure da semplificare" (cfr. *supra*, par. 2) e degli esiti delle prime esperienze pilota, potrebbe comprendere alcune procedure nelle aree:

- Edilizia (in particolare, permesso di costruire e altre procedure);
- Ambiente (autorizzazione unica ambientale, VIA regionale, altre procedure da individuare – ad esempio, bonifica delle aree di ridotte dimensioni);
- Paesaggio e beni culturali (autorizzazione paesaggistica).

Sulla base delle mappature e delle consultazioni condotte nell'ambito delle attività di rilevazione degli oneri (cfr. *supra*, par. 3.1), potranno inoltre essere individuate ulteriori procedure nelle nuove aree oggetto di misurazione (Agricoltura, Igiene e salute degli alimenti, Energie rinnovabili, Incentivi alle imprese e gestione dei fondi strutturali).

#### Per i cittadini

Per quanto riguarda i cittadini, le procedure da misurare, oltre che dalle indicazioni che emergeranno dalla consultazione telematica, potranno essere individuate sulla base del confronto con le Regioni, gli enti locali e i rappresentanti degli *stakeholders* (associazioni di tutela dei consumatori o degli utenti).

Un tema di particolare rilevanza che emerge dalla consultazione telematica riguarda le procedure per i disabili.

### **3.3 Individuazione del *gold-plating* e comparazione internazionale**

**Un punto di forza del nuovo programma sarà l'analisi sistematica, con le metodologie già sperimentate nel corso delle attività di misurazione sinora condotte, degli adempimenti aggiuntivi introdotti in sede di recepimento della normativa europea (c.d. *gold-plating*). Sarà in tal modo verificata l'effettiva necessità**



di tali adempimenti, al fine di evidenziare quelli che possono essere rimossi o semplificati per ridurre lo svantaggio competitivo delle imprese italiane rispetto a quelle degli altri paesi europei.

Inoltre, sarà promossa la più ampia conoscenza e condivisione delle *best practices* degli altri paesi europei in relazione ai procedimenti ed alle norme analizzate, anche attraverso la diffusione, tra le amministrazioni coinvolte, dei rapporti di benchmark curati dai gruppi di lavoro che operano su questi temi a livello europeo: l'High level group of independent stakeholders on administrative burdens (c.d. Gruppo Stoiber) e l'High level group of National regulatory experts.

In secondo luogo, sarà realizzata, in modo condiviso, una comparazione mirata con le esperienze di altri paesi europei. Tale analisi sarà effettuata su procedimenti e adempimenti di particolare interesse quali, ad esempio le procedure e gli adempimenti per lo start up e quelli ambientali, tenendo conto sia delle informazioni disponibili, sia della presenza di una disciplina europea.

In tal modo, sarà possibile approfondire le motivazioni del maggiore carico burocratico generato sulle imprese italiane e valutare l'opportunità di imparare dalle migliori pratiche internazionali.

#### **4. Il ruolo della consultazione**

Alla luce dell'esperienza maturata nell'ambito della misurazione degli oneri amministrativi, il Programma conferma ed amplia il ruolo della consultazione a supporto dell'intero ciclo di misurazione e di riduzione, a partire dalla fase di individuazione delle priorità da affrontare, mediante la "consultazione sulle 100 procedure da semplificare" (cfr. *supra*, par. 2).

Per quanto riguarda la fase di misurazione e, in particolare, per quella degli oneri amministrativi, si rafforzerà l'approccio flessibile seguito con le ultime misurazioni, in base al quale non sarà sempre realizzato un doppio livello di indagini (prima telefonica e poi diretta), ma si ricorrerà ad un principio di proporzionalità nella scelta delle tecniche di rilevazione da utilizzare, aumentando anche il ricorso a focus group con imprese, cittadini o esperti. Per la misurazione degli oneri regolatori ci si avvarrà di interviste in profondità con alcune imprese (anche per costruire studi di caso riferiti a specifici settori), di focus group con imprese o cittadini appartenenti a determinate categorie destinatarie di alcuni procedimenti e di indagini telefoniche. Per la misurazione dei tempi si condurranno studi di caso attraverso la collaborazione delle amministrazioni regionali e locali, e ci si avvarrà di indagini telefoniche su campioni di imprese e cittadini (cfr. Appendice).

Come per il passato Programma, la consultazione dei portatori di interesse sarà elemento fondante anche delle attività di riduzione degli oneri e dei tempi. Oltre a tenere conto delle indicazioni emerse nell'ambito della consultazione sulle "100 procedure da semplificare" e del focus PMI (cfr. *infra*, par. 3.1.1), gli interventi di semplificazione saranno oggetto di confronto, nell'ambito di appositi tavoli di lavoro già istituiti o da istituire a livello statale, in conferenza unificata e, laddove opportuno, regionale, con le principali associazioni dei cittadini e delle imprese.

Per la verifica dei risultati si farà ricorso prioritariamente a tavoli di monitoraggio, a cui parteciperanno amministrazioni di settore, Dipartimento della funzione pubblica e rappresentanti delle associazioni di categoria, e a indagini telefoniche presso i destinatari della regolazione.

#### **5. La valutazione di impatto**

La definizione di norme e di interventi organizzativi e tecnologici di semplificazione rappresenta una condizione necessaria ma non sufficiente per conseguire una riduzione del carico burocratico che grava su cittadini e imprese. Per garantire un'azione efficace, l'amministrazione deve dotarsi di strumenti di presidio dell'effettività delle misure adottate e della loro capacità di raggiungere i beneficiari finali.

La valutazione rappresenta, quindi, un'attività fondamentale e trasversale all'intero ciclo di policy. In itinere, ossia durante il percorso di attuazione, essa fornisce alle amministrazioni responsabili un feedback sullo stato di avanzamento delle misure adottate, consentendo di identificare tempestivamente eventuali criticità e di definire gli opportuni interventi correttivi. Ex post, ossia una volta realizzati gli interventi, essa consente di esprimere un giudizio sull'efficacia degli stessi, in termini di raggiungimento degli obiettivi prefissati e di impatto finale sui destinatari.

Oltre a fornire alle amministrazioni responsabili uno strumento di gestione e verifica del programma di riduzione degli oneri, la valutazione assicura l'*accountability* dell'azione pubblica, in quanto permette di restituire agli *stakeholders*, ma anche agli organi di rappresentanza politica e ai cittadini, un bilancio periodico sui risultati raggiunti. La valutazione è quindi un'altra fase del processo di misurazione e riduzione nell'ambito della quale valorizzare il confronto e la partecipazione dei soggetti interessati.

La valutazione d'impatto, in particolare, è volta a verificare il raggiungimento degli obiettivi generali del Programma. Essa mira a valutare, anche sulla base di informazioni fornite dai destinatari degli interventi, gli esiti raggiunti dallo stesso in termini di riduzione effettiva del carico burocratico e i cambiamenti indotti sull'attività delle imprese, dei cittadini e della stessa pubblica amministrazione (variazioni nei tassi di ottemperanza alle norme, nei costi dell'intermediazione, nelle attività di controllo svolte dall'amministrazione, ecc.). In questo contesto, un ambito di indagine rilevante, sebbene non esclusivo<sup>8</sup>, sarà costituito dalla percezione degli *stakeholders* circa l'entità delle riduzioni realizzate. In ogni caso, le specifiche dimensioni da indagare e le fonti informative da utilizzare o da attivare saranno stabilite, caso per caso, sulla base delle caratteristiche di ciascuna area di regolazione, assicurando il coinvolgimento delle associazioni delle imprese e dei cittadini.

Per sua natura, la valutazione di impatto può essere svolta soltanto una volta dispiegati gli effetti dell'intero processo di misurazione e riduzione. In una prima fase, quindi, la valutazione sarà avviata sulle aree oggetto del precedente Programma di misurazione e riduzione, a partire dalle aree Lavoro, Prevenzione incendi e Privacy nelle quali tutte le misure di riduzione previste sono già entrate pienamente a regime.

## **6. Tempi e responsabilità per l'attuazione del programma**

Il Programma, da realizzare nell'arco di un triennio sarà aggiornato annualmente a cura dell'Ufficio per la semplificazione amministrativa del Dipartimento della Funzione Pubblica e del Tavolo istituzionale, tenuto conto dei rispettivi ambiti di competenza legislativa, sulla base delle priorità dell'azione di Governo, delle evidenze raccolte nel corso della consultazione e degli esiti del confronto tra le diverse amministrazioni.

---

<sup>8</sup> Come dimostrano esperienze condotte in altri paesi, le percezioni sono influenzate da diversi fattori oltre allo stato effettivo del quadro regolatorio (ad esempio, la fiducia nel governo, la situazione economica generale, le aspettative, i messaggi veicolati dai mass media, ecc.); cfr. Ocse, *Measuring Regulatory Performance - A Practitioner's Guide to Perception Surveys*, OECD, Parigi, 2011.

Analogamente le metodologie descritte in Appendice saranno oggetto di revisione in funzione delle indicazioni che via via emergeranno dalla concreta esperienza applicativa, con particolare riferimento agli esiti delle misurazioni, al coinvolgimento delle amministrazioni interessate e dei rappresentanti degli *stakeholders* (associazioni di categoria, di tutela dei consumatori o degli utenti).

Anche il cronoprogramma relativo alla pianificazione delle attività da realizzare sarà predisposto e aggiornato a cura dell'Ufficio per la semplificazione del Dipartimento della Funzione Pubblica e del Tavolo istituzionale, tenuto conto dei rispettivi ambiti di competenza.

Le attività di mappatura e di misurazione degli oneri, dei tempi e di stima dei risparmi saranno coordinate e realizzate in modo condiviso dall'apposito gruppo di lavoro del Tavolo Istituzionale, con il supporto tecnico della task-force MOA coordinata dall' Ufficio per la semplificazione amministrativa del Dipartimento della Funzione Pubblica e dell'ISTAT ed il coinvolgimento delle amministrazioni competenti.

Lo stato di avanzamento del Programma sarà reso pubblico e aggiornato sulle pagine web [www.semplicaitalia.gov.it](http://www.semplicaitalia.gov.it) e sui siti delle amministrazioni interessate.

## **APPENDICE**

### **LINEE GUIDA PER LA MISURAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI, DEGLI ONERI REGOLATORI E DEI TEMPI**

## Premessa

Dal punto di vista metodologico, il nuovo Programma triennale si pone in continuità con il precedente, prevedendo uno sviluppo dello schema concettuale e dei metodi finora impiegati per la misurazione degli oneri amministrativi in funzione dell'estensione delle attività di stima:

- agli oneri regolatori anche diversi rispetto agli oneri amministrativi, ossia ai c.d. “oneri di conformità sostanziale”,
- ai tempi dei procedimenti amministrativi.

La finalità è quella di restituire un quadro di informazioni coerente, che consenta una lettura integrata dei principali costi che la regolazione pubblica impone ai propri destinatari.

Di seguito sono descritti gli strumenti utilizzati per la misurazione degli oneri amministrativi, di cui il Programma prevede il consolidamento, e le metodologie proposte per l'estensione della misurazione agli oneri di conformità sostanziale e ai tempi dei procedimenti. Le metodologie illustrate di seguito sono state elaborate sulla base di una ricognizione delle principali esperienze condotte a livello internazionale e, adattate in funzione dei criteri e dei principi generali che finora hanno guidato l'esercizio di misurazione condotto in Italia.

Le opzioni di seguito descritte sono concepite in modo flessibile e adattivo. Esse saranno pertanto oggetto di revisione in funzione delle indicazioni che via via emergeranno dalla concreta esperienza applicativa, con particolare riferimento agli esiti delle misurazioni pilota, e dal confronto con le Regioni, gli enti locali e i rappresentanti degli *stakeholders* (associazioni di categoria, di tutela dei consumatori o degli utenti).

### 1. La misurazione degli oneri regolatori

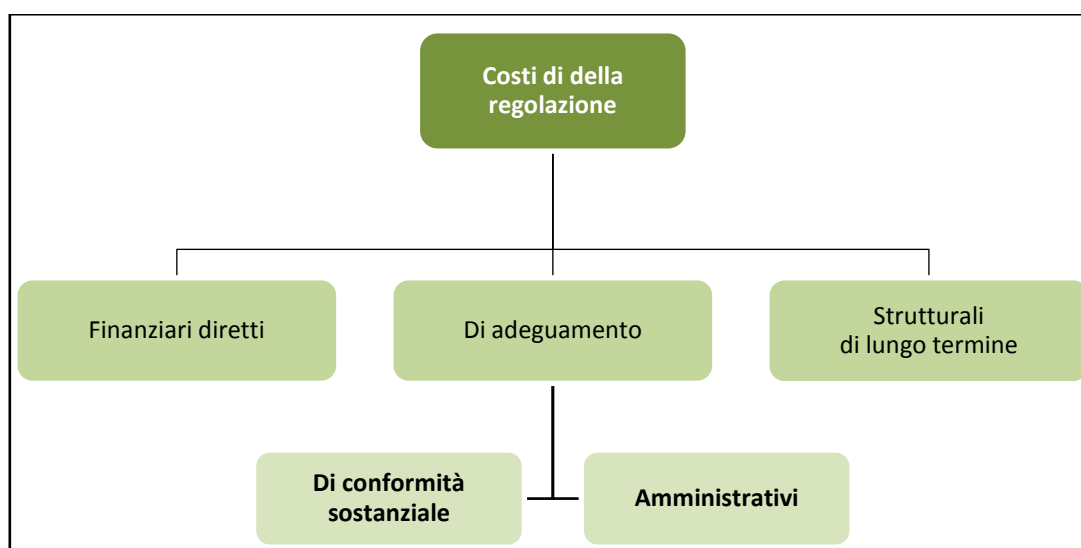
Il manuale elaborato dallo Standard cost model network<sup>9</sup>, la prima rete internazionale che si è occupata di misurazione degli oneri regolatori, distingue i costi che la regolazione pubblica impone ai propri destinatari in tre categorie:

- **finanziari diretti**, che derivano dall'obbligo di versare somme di denaro all'autorità pubblica a titolo di diritti, bolli, imposte, ecc.;
- **di adeguamento**, che derivano dall'obbligo di conformare la propria condotta a quanto previsto dalle norme;
- **strutturali di lungo termine**, che derivano dagli effetti indiretti delle norme sulla vita delle imprese o dei cittadini (ad esempio, gli impatti della regolazione sulla struttura dei mercati o sui modelli di consumo).

---

<sup>9</sup> Cfr. SCM Network, *International Standard Cost Model Manual – measuring and reducing administrative burdens for businesses*, ottobre 2005, p. 8. Le definizioni contenute nel manuale dello SCM sono state adottate, oltre che da numerosi paesi dell'Unione europea, inclusa l'Italia, anche dalle istituzioni europee (Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea*, COM (2007) 23 definitivo, p. 5).

**Figura 1 – Costi imposti dalla regolazione**



Nelle esperienze realizzate a livello internazionale, le attività di misurazione in genere escludono i costi indiretti della regolazione (ossia quelli strutturali di lungo termine), che risultano di difficile e più incerta quantificazione, e i costi finanziari, la cui entità è viceversa solitamente già nota alle autorità competenti e la cui riduzione esula dagli obiettivi tipici delle politiche di semplificazione.

I programmi di riduzione sono quindi generalmente concentrati sui costi di adeguamento, i quali possono essere a loro volta classificati in:

- **oneri di conformità sostanziale**, ossia costi sostenuti dai cittadini o della imprese per adeguare il proprio comportamento, la propria attività, il proprio processo produttivo o i propri prodotti a quanto previsto dalla normativa;
- **oneri amministrativi**, ossia costi sostenuti dai cittadini o della imprese per rispettare obblighi informativi (OI), adempimenti, cioè, che impongono di produrre, elaborare e trasmettere informazioni e documenti alla pubblica amministrazione (richieste di autorizzazioni, permessi o licenze, iscrizioni ad albi o registri, relazioni tecniche, notifiche sulle attività svolte, ecc.).

### **1.1 Gli oneri amministrativi**

#### *Criteria*

La misurazione degli oneri amministrativi (MOA) è realizzata sulla base dello Standard cost model (SCM), una metodologia originariamente sviluppato nei Paesi Bassi e attualmente adottato dalla maggior parte dei paesi dell'Unione europea e dalla stessa Commissione<sup>10</sup>.

Obiettivo dello SCM è identificare i costi della regolazione inutili o eccessivi rispetto agli obiettivi di tutela degli interessi pubblici che essa si prefigge. A tal fine, esso prevede la raccolta di informazioni estremamente dettagliate sui singoli adempimenti amministrativi e sui costi che questi generano per i

<sup>10</sup> La Commissione europea ha proposto l'adozione dello SCM con una comunicazione dell'ottobre 2005 (Commissione delle comunità europee, Comunicazione della Commissione relativa a un metodo comune in ambito UE per la valutazione dei costi amministrativi imposti dalla legislazione, COM(2005) 518 definitivo, del 21 ottobre 2005), presentandone una versione adattata alle esigenze delle istituzioni europee (il c.d. "EU-SCM") in allegato alle *Impact Assessment Guideline* dello stesso anno.

destinatari. Esprimendo il grado di complicazione burocratica in termini quantitativi, lo SCM offre un parametro oggettivo per l'individuazione e la verifica degli interventi di semplificazione. L'applicazione italiana dello SCM<sup>11</sup> prevede alcuni adattamenti al modello originario.

Un primo elemento di differenziazione riguarda la **selettività**. A differenza di quanto previsto in altri paesi, in Italia non si procede alla misurazione dell'intera regolazione a carico dei destinatari (cd. *baseline*), in modo da concentrare le risorse sulle aree e sulle procedure più onerose. La misurazione riguarda, quindi, solo le norme e le procedure "ad alto impatto", selezionate, per ogni area di regolazione, con il contributo delle associazioni rappresentative delle imprese o dei consumatori. Un secondo elemento riguarda la **flessibilità** della metodologia utilizzata. Le tecniche di rilevazione sono differenziate a seconda dell'area di regolazione e delle caratteristiche dei soggetti destinatari. Ad esempio, nel caso delle imprese, sono adottati metodi di raccolta dei dati differenziati in funzione della dimensione aziendale. Allo stesso modo, sono di volta in volta stabiliti i metodi di rilevazione più idonei per la specifica situazione, valutando, sulla base degli impatti attesi degli obblighi considerati e in aderenza a un principio di proporzionalità, la possibilità di ricorrere a forme di rilevazione "leggera", privilegiando tecniche quali i focus group o gli expert assessment rispetto a rilevazioni su più larga scala.

Infine, l'adattamento italiano dello SCM ha ulteriormente enfatizzato, rispetto alla versione originaria, il **coinvolgimento dei destinatari** della regolazione, prevedendo una stretta collaborazione con gli *stakeholders* in tutte le fasi del processo di misurazione e riduzione. Le associazioni rappresentative delle imprese o dei consumatori sono infatti coinvolte dalla selezione delle aree da misurare, alla definizione dei questionari di rilevazione, allo svolgimento degli expert assessment, fino alla definizione degli interventi di semplificazione.

#### *Metodologia e fasi dell'analisi*

Le fasi in cui si articola il processo di misurazione sono illustrate nella Figura 1.

**Figura 1 – Le fasi della misurazione**



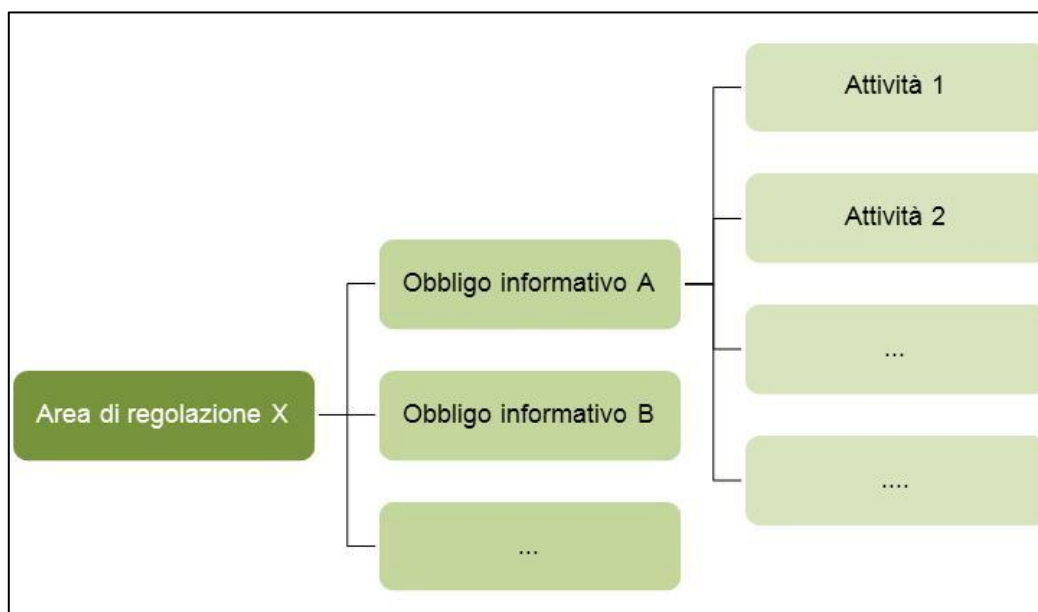
<sup>11</sup> Lo SCM è applicato in Italia dal 2007, sebbene le prime sperimentazioni risalgano già al 2005.

La prima fase consiste nella c.d. “mappatura” della regolazione oggetto di misurazione, ossia nell’identificazione e descrizione degli obblighi informativi che ne derivano. In questa fase, per ciascun obbligo sono ricostruiti, sulla base della normativa di riferimento e della modulistica rilevante:

- la fonte normativa,
- la o le autorità competenti;
- i soggetti obbligati, ossia le imprese o i cittadini tenuti, sulla base di condizioni oggettive (ad esempio, nel caso delle imprese, l’avvio dell’attività) o soggettive (ad esempio, le dimensioni aziendali), ad adempiere;
- il contenuto informativo, ossia le informazioni che le imprese o i cittadini sono tenuti a produrre e/o a trasmettere;
- la frequenza, vale a dire il numero di volte in cui, in un anno, l’obbligo informativo va adempiuto;
- i tempi dell’adempimento, ovvero l’eventuale previsione di termini per rispettare ogni adempimento.

La mappatura prevede inoltre la puntuale descrizione delle azioni che i destinatari delle norme sono chiamati a svolgere per adempiere gli obblighi informativi. A tal fine, ciascun obbligo è scomposto in operazioni elementari, denominate “attività amministrative” (cfr. figura 2), i cui costi saranno poi oggetto di rilevazione e stima.

**Figura 2 – Scomposizione degli obblighi informativi in attività amministrative**



Tali attività variano in funzione dell’obbligo informativo analizzato, ma sono in genere riconducibili ad alcune categorie standard, cui è utile fare riferimento per attività di analisi e confronto e, più in generale, per assicurare omogeneità e comparabilità dei risultati relativi alla misurazione e riduzione degli oneri (cfr. Prospetto 1).

**Prospetto 1 – Attività amministrative standard**

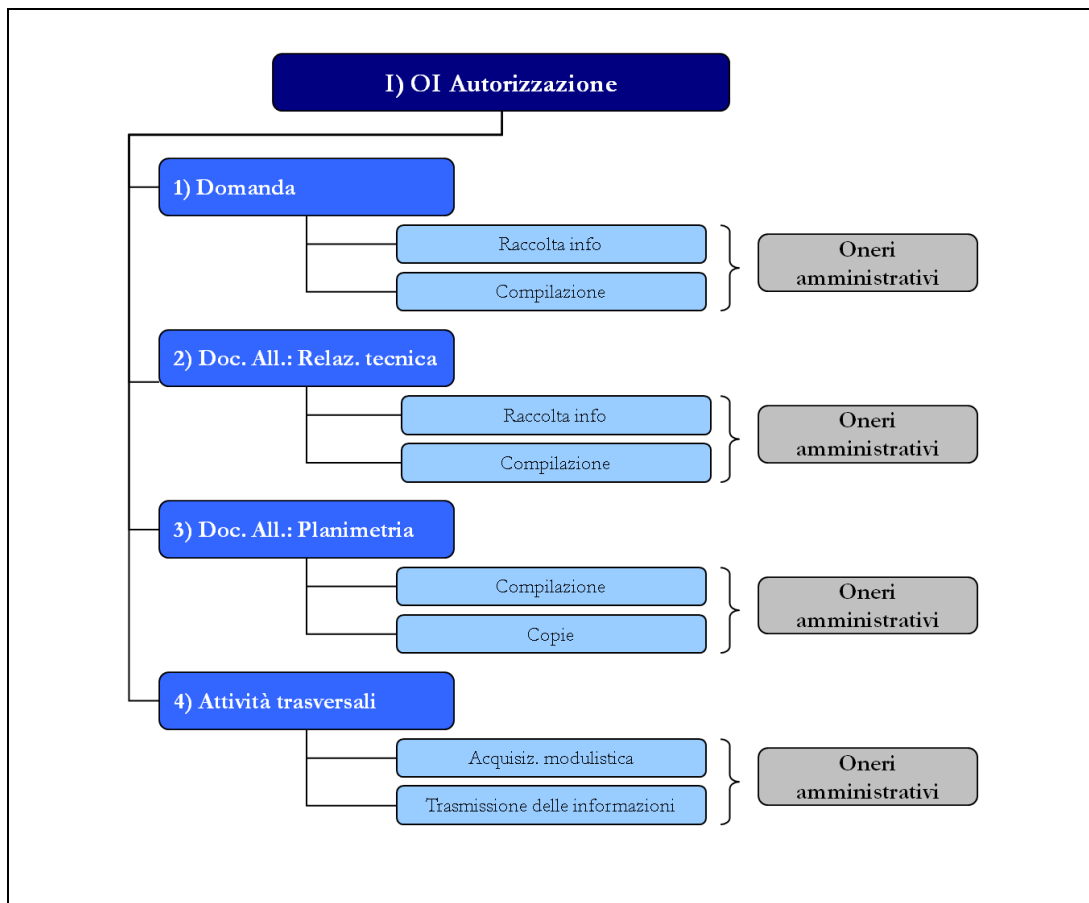


Codice	Attività amministrativa	Descrizione
A	Acquisizione della modulistica	Reperimento (via internet o presso lo sportello) della modulistica predisposta dall'amministrazione per la realizzazione dell'OI
B	Compilazione di modulo di istanza/denuncia/comunicazione	Raccolta dei dati e delle informazioni necessarie a compilare la modulistica relativa a un'istanza, denuncia o comunicazione, compresa l'eventuale effettuazione di calcoli e la materiale redazione dei campi previsti dal modulo
C	Predisposizione di rapporto/relazione/documento tecnico	Redazione di un rapporto, relazione o altro documento descrittivo di stati, attività, processi o prodotti, eventualmente finalizzato a dimostrare il possesso di requisiti o il rispetto di limiti (soglie/standard) imposti dalla normativa
D	Annotazioni su formulari e registri	Registrazioni di fatti o eventi ai fini dell'effettuazione di comunicazioni periodiche (ad es. denunce regolari di dati previdenziali) o della tenuta di registri
E	Copia della documentazione	Produzione di fotocopie di documenti, comprese le ulteriori copie di moduli o relativi allegati richieste oltre all'originale
F	Effettuazione di pagamenti	Effettuazione di pagamenti collegati all'OI
G	Trasmissione alla pubblica amministrazione o a soggetti terzi	Presentazione allo sportello o trasmissione (via e-mail, web, fax, posta, ecc.) della documentazione richiesta alla pubblica amministrazione o a soggetti terzi (clienti, dipendenti dell'impresa, ecc.)
H	Acquisizione della documentazione rilasciata dall'amministrazione	Acquisizione di documenti (nulla-osta, autorizzazioni, ecc.) rilasciati dall'amministrazione su istanza del richiedente
I	Archiviazione	Archiviazione e conservazione della documentazione prodotta per il periodo indicato dalla normativa
L	<i>Imprese:</i> Assistenza a verifiche e ispezioni <i>Cittadini:</i> Sottoposizione ad accertamenti	<i>Imprese:</i> assistenza nel corso di controlli o verifiche realizzati da autorità pubbliche <i>Cittadini:</i> sottoposizione ad accertamenti realizzati sulla propria persona (ad es. visite mediche) o sui propri beni (ad es. controllo fumi caldaia, revisione autoveicoli)

Infine, quando l'OI da misurare coincide con un intero procedimento amministrativo (ad esempio, il rilascio di un'autorizzazione), è opportuno organizzare le informazioni in funzione della documentazione richiesta, raggruppando le attività amministrative omogenee per finalità in "richieste di informazioni" (ad esempio, istanza, relazione tecnica, planimetria, rapporto, attestazione di tecnico abilitato, ecc.).

La figura che segue illustra un esempio di struttura della mappatura riferita al caso del procedimento di subingresso generalmente previsto per i pubblici esercizi.

Figura 3 – Un esempio di struttura della mappatura



La fase successiva consiste nella **rilevazione**, tramite interviste ai destinatari della regolazione (imprese o cittadini) e a esperti, dei costi connessi a tali obblighi. In particolare, per ciascuna attività amministrativa connessa all’adempimento di un determinato obbligo, sono rilevate tre distinte tipologie di costo:

- eventuali costi esterni che l’impresa o il cittadino sostiene per rivolgersi ad associazioni di categoria o ad altri intermediari (consulenti, commercialisti, ecc.);
- costi interni, dati dai tempi impiegati per realizzare le attività dal personale dell’impresa, opportunamente valorizzati in termini monetari<sup>12</sup>, o dal cittadino<sup>13</sup>;
- eventuali spese per l’acquisto di beni e attrezzature necessarie per rispettare gli obblighi informativi (ad esempio, software utilizzati per la produzione di specifici flussi di dati e informazioni).

La terza e ultima fase consiste nella **stima** degli oneri amministrativi sulla base del costo sostenuto da “un’impresa normalmente efficiente”, ossia da un’impresa con un grado di efficienza medio rispetto al target di riferimento, o da “un cittadino tipo”. Per la stima degli oneri totali si tiene conto del fatto che

<sup>12</sup> I tempi sono valorizzati sulla base del costo orario del lavoro delle figure professionali impiegate. In coerenza con quanto previsto dallo SCM, ai fini della stima dei costi interni è inoltre aggiunta una quota delle spese generali di produzione, imputata sulla base di una percentuale forfettaria, pari al 25%, dei costi del lavoro (c.d. “overhead costs”).

<sup>13</sup> In alcuni paesi si è stabilito di valorizzare anche i tempi impiegati dai cittadini. In Italia, in particolare, si è individuata una tariffa standard di 15 euro l’ora, che corrisponde alla retribuzione media netta oraria dei lavoratori (dipendenti e autonomi) maggiorata dei contributi sociali e degli eventuali accantonamenti per il trattamento di fine rapporto.

ciascun obbligo informativo deve essere realizzato da un certo numero di soggetti (“Popolazione”) un certo numero di volte ogni anno (“Frequenza”). La stima finale deriva dunque dalla seguente formula:

$$\text{Costo totale annuo} = \text{Costo unitario} \times \text{Popolazione} \times \text{Frequenza}$$

#### Tecniche di rilevazione

La rilevazione delle tre variabili che compongono la parte destra dell’equazione avviene sulla base del ricorso a una pluralità di fonti informative e tecniche di rilevazione, la cui individuazione dipende volta per volta dalle caratteristiche dell’area di regolazione oggetto di misurazione.

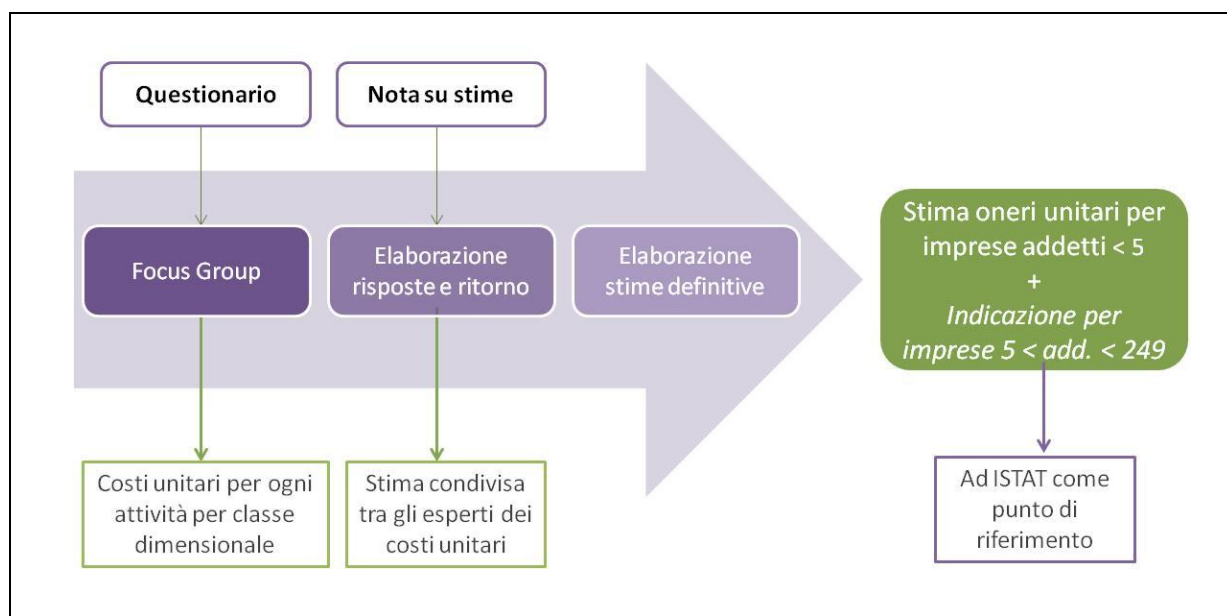
In genere, tuttavia, la misurazione prevede il ricorso a due tecniche:

1. consultazione di esperti, condotta con la metodologia del focus group o attraverso interviste dirette (c.d. “**expert assessment**”);
2. **indagini presso le imprese o i cittadini.**

Gli expert assessment coinvolgono esperti delle associazioni di categoria nella materia oggetto di rilevazione e, a seconda delle caratteristiche dell’area di regolazione, professionisti del settore. Come illustrato dalla figura 4, gli incontri prevedono la somministrazione, agli esperti, di questionari semi-strutturati costruiti sulla base della mappatura degli obblighi informativi. I questionari mirano a rilevare i costi unitari associati a ciascuna delle attività amministrative necessarie ad adempiere agli obblighi informativi indagati. Tali costi sono rilevati separatamente per due classi dimensionali di impresa: al di sotto dei 5 addetti e con un numero di addetti compreso tra 5 e 249.

Per quanto concerne le imprese, i valori stimati sulla base degli expert assessment, una volta validati con i soggetti partecipanti, sono utilizzati come misura del costo unitario per le imprese appartenenti alla classe dimensionale inferiore (< 5 addetti)<sup>14</sup>.

**Figura 4 – Procedura di stima per le imprese con meno di 5 addetti**



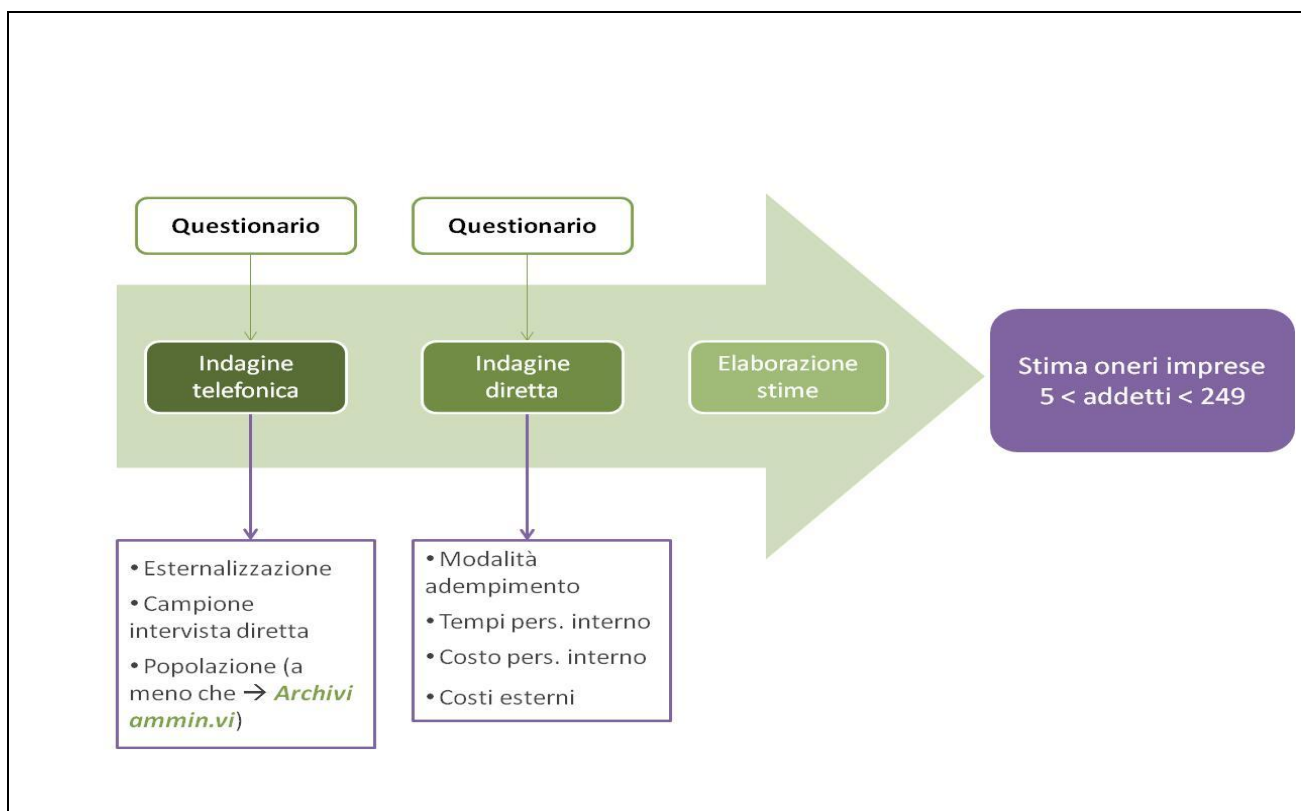
<sup>14</sup> Le prime esperienze di misurazione hanno infatti dimostrato che l’elevata propensione all’esternalizzazione degli adempimenti da parte delle imprese di piccole dimensioni rende preferibile rilevare i costi direttamente sugli intermediari, che, costituendo i soggetti che di fatto in genere svolgono gli adempimenti, possiedono maggiori informazioni sulla concreta struttura degli oneri e sulla loro suddivisione nelle diverse attività amministrative.

Nel caso delle imprese appartenenti alla classe dimensionale superiore (imprese 5-249 addetti), le informazioni rilevate tramite expert assessment sono utilizzate per costruire *range* di valori di riferimento che consentono di realizzare, nel corso delle successive indagini dirette presso le imprese, un controllo di qualità *in itinere* della rilevazione, segnalando eventuali “risposte anomale” nel corso delle interviste.

La rilevazione diretta presso le imprese con un numero di addetti compreso tra 5 e 249 (cfr. figura 5) è in genere articolata in due fasi:

- indagine telefonica su un campione di imprese, diretta a rilevare le seguenti variabili: popolazione di imprese adempienti, frequenza degli adempimenti, grado di ricorso a soggetti esterni (associazioni di categoria o altri intermediari);
- indagine diretta su un sotto-campione di imprese “ragionato” sulla base di alcune variabili di carattere generale (localizzazione geografica, dimensione, settore di attività, ecc.) e delle informazioni fornite nel corso dell’indagine telefonica (procedure realizzate, grado di esternalizzazione, ecc.). Questa seconda fase è diretta essenzialmente a quantificare i parametri che compongono il costo unitario, ossia i costi esterni e quelli interni (tempo di lavoro del personale interno e costo del lavoro), per ciascuna delle attività amministrative necessarie ad adempiere agli obblighi informativi indagati. E’ quindi condotta sulla base di questionari più articolati rispetto a quelli utilizzati nel corso dell’indagine telefonica, essendo necessario raccogliere informazioni molto più puntuali relative non solo alle singole attività, ma anche agli specifici profili professionali che, all’interno dell’impresa, sono chiamati a svolgere gli adempimenti oggetto di indagine.

**Figura 5 – Procedura di stima per le imprese con un numero di addetti compreso tra 5 e 249**



Sebbene in Italia sia in genere previsto il ricorso a campioni più ampi di quelli mediamente utilizzati negli altri paesi, va evidenziato che lo SCM non prevede il ricorso a campioni statisticamente rappresentativi: essendo un metodo pragmatico e fortemente orientato a supportare la definizione di interventi di semplificazione, lo SCM mira a produrre, a costi e con tempi relativamente ridotti, stime di carattere indicativo, piuttosto che valori puntuali dotati di un elevato grado di precisione.

Fermo restando questo schema di riferimento, la metodologia di misurazione è inoltre caratterizzata da una certa **flessibilità**, relativa, in particolare, ai seguenti aspetti:

- Per le stime della popolazione di imprese sono utilizzati, laddove disponibili, dati amministrativi ricavabili da archivi gestiti da amministrazioni pubbliche;
- Per alcune aree, in cui gli adempimenti sono chiaramente riferibili ad imprese appartenenti a settori predeterminati, la rilevazione è condotta su target specifici di imprese;
- Per aree di regolazione riferite a settori economici specifici e caratterizzate da obblighi relativamente omogenei, i costi unitari sono stimati soltanto sulla base degli expert assessment.

## 1.2 Gli oneri di conformità sostanziale

### *Criteria*

In linea con le migliori pratiche internazionali, e al fine di garantire piena comparabilità con i risultati delle rilevazioni condotte sugli oneri amministrativi, per gli oneri di conformità sostanziale sono presi a riferimento i concetti e il percorso di misurazione previsti nell'ambito dello SCM.

L'applicazione dello SCM ad oneri regolatori diversi rispetto a quelli amministrativi richiede tuttavia alcuni adattamenti non di poco conto. Se da un lato, infatti, l'iter previsto per la misurazione (mappatura – rilevazione – stima) risulta integralmente trasferibile alle diverse tipologie di oneri regolatori, dall'altro la diversa natura dei fenomeni oggetto di misurazione impone una ridefinizione delle formule di calcolo, delle fonti informative e delle tecniche di rilevazione, richiedendo quindi una diversa declinazione delle attività da svolgere nell'ambito di ciascuna fase.

In ogni caso, anche per gli oneri di conformità sostanziale trovano applicazione i principi generali che finora hanno ispirato la misurazione degli oneri amministrativi. In particolare, in aderenza all'**approccio selettivo** adottato nella MOA, sono sottoposti a misurazione, per ciascuna area di regolazione:

- soltanto gli oneri che derivino dalla normativa nazionale, escludendo quindi gli oneri di diretta derivazione europea, ma includendo le specificazioni e gli eventuali oneri aggiuntivi stabiliti in sede di recepimento (“gold plating”);
- soltanto gli oneri ad alto impatto, escludendo in ogni caso quelli che in fase di analisi preliminare siano valutati non suscettibili di riduzione in relazione a obiettivi inderogabili di tutela dell'interesse pubblico.

Tali oneri saranno individuati sulla base della consultazione degli stakeholders e del coinvolgimento delle amministrazioni.

In fase di prima applicazione la misurazione degli oneri di conformità sostanziale sarà applicata solo agli adempimenti che ricadono sulle imprese.

## Metodologia e fasi dell'analisi

Per gli oneri di conformità sostanziale, i principali adattamenti metodologici da apportare allo SCM sono connessi alla diversa natura dei costi sopportati dai destinatari della regolazione. L'adeguamento, rispetto a quanto previsto dalla normativa, di comportamenti, processi produttivi o prodotti può infatti richiedere, come nel caso degli oneri amministrativi, lo svolgimento di alcune attività (ad esempio, di sorveglianza, di manutenzione, ecc.), che a loro volta possono essere svolte direttamente dal soggetto obbligato o affidate a un intermediario. Gli obblighi di conformità sostanziale comportano tuttavia anche oneri di diversa natura, e in particolare:

1. costi per beni di investimento (macchinari, dispositivi di protezione per il personale, ecc.), per l'installazione dei beni di investimento e per altre modifiche strutturali;
2. costi di produzione ulteriori rispetto a quelli associati all'impiego di personale (acquisto di materiali o di beni di consumo, maggiori consumi energetici, ecc.);
3. altri costi, quali ad esempio quelli connessi alla formazione del personale.

A seconda della tipologia, tali oneri possono essere *una tantum* o ricorrenti. Considerato che la finalità della misurazione è quella di stabilire attività e costi sostenuti dai destinatari della regolazione su base annua, particolare attenzione deve essere prestata all'annualizzazione delle grandezze rilevate (ad esempio, per i beni di investimento, in termini di ammortamenti). Nel corso delle prime esperienze pilota saranno valutate le soluzioni più adeguate per ciascuna tipologia di costo.

Per quanto riguarda la **mappatura**, tali considerazioni portano a ritenere necessaria un'integrazione delle informazioni rilevate nel caso degli oneri amministrativi (fonte normativa, autorità competenti, ecc.) con la specificazione, oltre che delle attività richieste, anche degli investimenti e dei costi di produzione resi necessari dalla normativa. Per ciascuna categoria di costo sarà valutata, a valle delle prime sperimentazioni, la possibilità di individuare una classificazione a priori che agevoli il confronto tra i singoli obblighi e una lettura complessiva degli esiti della misurazione.

In caso di regolazioni complesse, al fine di individuare le voci di costo rilevanti, risulta essenziale la consultazione dei soggetti interessati, attraverso la conduzione di expert assessment o di indagini preliminari, al fine di verificare le soluzioni più frequentemente adottate dai destinatari per adeguarsi alla normativa (ad esempio, a fronte di un obbligo che imponga limiti prefissati alla produzione di certe sostanze inquinanti, le imprese potrebbero adempiere attraverso una modifica dei processi produttivi, piuttosto che l'utilizzo di determinati materiali, l'installazione di particolari apparecchiature, ecc.).

La fase successiva consiste nella **rilevazione** dei costi connessi agli obblighi mappati. In particolare, per ciascuna modalità di adempimento individuata come significativa (in base alla frequenza) sono rilevate le diverse tipologie di costo rilevanti, ossia:

- costo delle attività, valutato, come nel caso degli oneri amministrativi, in termini di eventuali costi esterni e di costi interni (tempo impiegato dal personale dell'impresa o dal cittadino per realizzare l'adempimento, opportunamente valorizzato in termini monetari);
- costi per beni di investimento, per l'installazione dei beni di investimento e per altre modifiche strutturali (costo di acquisto o ammortamento);
- costi di produzione ulteriori rispetto a quelli associati all'impiego di personale (acquisto di materiali o di beni di consumo, maggiori consumi energetici, ecc.);
- altri costi.

Nell'ambito dei costi sopra elencati, è necessario isolare quelli che il destinatario non avrebbe sostenuto in assenza di uno specifico obbligo, in quanto soltanto questi ultimi costituiscono oneri regolatori in senso proprio. In alcuni casi, infatti, il rispetto di determinati adempimenti potrebbe derivare, anche soltanto in parte, dallo svolgimento di attività o dall'acquisto di beni che l'impresa avrebbe sostenuto comunque (i c.d. costi "**business as usual**")<sup>15</sup>.

Nella **stima** degli oneri di conformità sostanziale è infine necessario considerare l'esigenza di sottrarre ai costi rilevati eventuali contributi pubblici erogati ai soggetti regolati per l'adeguamento alla normativa oggetto di misurazione. La stima finale deriva quindi dalla formula:

$$\text{Costo netto totale annuo} = \text{Costo lordo totale annuo} - \text{Contributi pubblici totali}$$

Il costo lordo annuo indicato nella formula è definito da:

$$\text{Costo lordo totale annuo} = \text{Costo unitario} \times \text{Popolazione} \times \text{Frequenza}$$

dove popolazione e frequenza assumono lo stesso significato della formula applicata al caso degli oneri amministrativi.

Vengono in genere esclusi dalla misurazione i costi che l'impresa avrebbe sostenuto comunque, anche in assenza di obblighi imposti dalla regolazione (*business as usual*).

#### *Tecniche di rilevazione*

La raccolta delle informazioni rilevanti è realizzata, come nel caso degli oneri amministrativi, tramite rilevazioni condotte presso i destinatari della regolazione e esperti del settore (associazioni di categoria, professionisti, ecc.), combinando le tecniche disponibili in funzione dei principi di flessibilità e proporzionalità. Tuttavia, a differenza delle attività di misurazione svolte per gli oneri amministrativi, nelle quali le rilevazioni sono in genere riferite all'universo delle imprese, per la misurazione degli oneri di conformità sostanziale, la cui configurazione può variare anche sensibilmente in funzione del settore di attività dell'impresa, dovrà essere valutata caso per caso l'opportunità di concentrare le rilevazioni su **singoli settori o sotto settori produttivi**.

Nel caso di obblighi che comportino l'acquisto di beni di investimento o di consumo può inoltre essere considerata l'opportunità di svolgere indagini presso alcune imprese fornitrici.

## **2. La misurazione dei tempi**

### *Criteri*

Anche per la misurazione dei tempi risulta opportuna l'applicazione dei criteri utilizzati per la stima e la semplificazione degli oneri amministrativi, ossia:

---

<sup>15</sup> Il problema si pone a livello teorico anche per gli oneri amministrativi; in quest'ultimo caso, tuttavia, la frequenza e l'entità del fenomeno risultano fortemente ridotte.

- **Selettività:** le risorse sono concentrate sui procedimenti che, anche in base alla consultazione con gli *stakeholders* e del confronto realizzato presso il tavolo interistituzionale, risultino particolarmente critici per la loro durata.
- **Flessibilità:** è possibile ricorrere, sulla base di un principio di proporzionalità, a diverse tecniche di misurazione, caratterizzate da un diverso grado di complessità, precisione e coinvolgimento dei destinatari.
- **Collaborazione interistituzionale:** è necessario un forte raccordo tra Stato, Regioni ed autonomie locali per svolgere attività di misurazione e di riduzione su procedimenti spesso frutto della interazione tra disposizioni provenienti da più fonti normative, nonché di soluzioni organizzative diverse.

### *Metodologia e fasi dell'analisi*

Così come per gli oneri regolatori, anche per la misurazione dei tempi la prima attività da realizzare consiste in un'analisi preliminare (di "**mappatura**") del procedimento. Tale attività è diretta a ricostruire nel dettaglio il flusso procedimentale, mettendone in evidenza le fasi e, per ciascuna, le singole operazioni previste, i risultati intermedi e gli attori coinvolti.

Il risultato della mappatura consiste, in questo caso, in una rappresentazione grafica del procedimento, che consente di restituire una visione d'insieme della sua articolazione e dei collegamenti tra le diverse fasi. A tal fine, è opportuno ricorrere, in particolare, a un diagramma di flusso (*flow chart*), il quale, oltre a ricostruire graficamente la sequenza delle attività procedurali, permette l'identificazione delle operazioni svolte e delle relative interdipendenze (rapporti di sovraordinazione o subordinazione).

In linea generale, ai fini della misurazione occorre identificare correttamente gli input che attivano il procedimento (istanze protocollate, domande presentate, ecc.) e i suoi output finali (i documenti protocollati in uscita, le autorizzazioni rilasciate, ecc.).

L'informazione fondamentale e primaria relativa alla misurazione dei tempi è rappresentata dalla **durata** del procedimento (ovvero, dal tempo medio di conclusione del procedimento). Si tratta di un'informazione particolarmente rilevante per la definizione di interventi di semplificazione, sia perché i costi che un procedimento impone sono spesso direttamente collegati alla sua durata, sia perché la conoscenza e la certezza del tempo necessario per ottenere una risposta o un documento incidono in misura rilevante sul grado di soddisfazione degli utenti e, dunque, sul giudizio reso circa l'efficienza dell'amministrazione.

Com'è evidente, la durata complessiva di un procedimento è cosa diversa dal **termine** eventualmente previsto per la sua conclusione: nel primo caso si tratta di una misura del tempo di attesa che separa l'avvio di un procedimento dalla sua conclusione; nel secondo caso, di una previsione normativa (o di uno standard definito autonomamente dall'amministrazione) che in concreto potrebbe risultare disattesa.

Oltre alla stima del tempo medio di un intero procedimento, la misurazione può riguardare anche la stima della durata media delle singole fasi che lo compongono, intendendo per fase un insieme omogeneo di adempimenti strumentali alla produzione di un risultato intermedio. Questa analisi richiede necessariamente un esame dei "tempi interni" dell'amministrazione (o delle amministrazioni) coinvolte nel procedimento.

- Inoltre, può essere utile misurare sia le attività lavorative e i relativi tempi di lavoro, sia le attività improduttive che generano invece tempi di giacenza. Più in dettaglio, per ciascuna fase



procedimentale è possibile individuare tre tipologie di attività e di tempi ad esse associate: attività lavorative (che generano i c.d. “tempi di lavoro”);

- attività improduttive (che generano i c.d. “tempi di giacenza”);
- attività di trasferimento dei risultati intermedi di un’attività o fase procedimentale (documento, istanza ecc.) alla successiva (che generano i c.d. “tempi di trasporto”).

In concreto, la misurazione di tutte o solo alcune di queste attività e dei relativi tempi dipende dalla loro rilevanza. Più in dettaglio, mentre per alcuni procedimenti può essere utile stimare la durata media, in altri casi, al fine di restituire un quadro di informazioni completo e articolato, in grado di offrire un supporto conoscitivo efficace agli interventi di razionalizzazione e di semplificazione, è indispensabile stimare la durata delle singole fasi che compongono una procedura. Quantomeno per i procedimenti più complessi, in cui intervengono più attori e nei quali la sequenza delle attività non è semplicemente lineare, può essere, quindi, necessario un esame più approfondito delle “durate parziali” relative a sottofasi della procedura, naturalmente con la collaborazione delle amministrazioni responsabili.

Infine, in alcuni casi, oltre alla stima del tempo medio di conclusione di un procedimento, potrebbe essere utile stimare, in analogia con quanto previsto per la misurazione degli oneri regolatori, anche i tempi totali associati annualmente a ad una determinata tipologia di procedimenti (ad es. tutti i permessi di costruire, o tutte le procedure volte ad ottenere il riconoscimento dell’invalidità civile, ecc.) sulla base della seguente formula:

$$\text{Tempo totale annuo} = \text{Tempo medio} \times \text{Popolazione} \times \text{Frequenza}$$

laddove il tempo medio indica il tempo di attesa che, in media, le imprese o i cittadini sostengono per il procedimento considerato, la popolazione è data dal numero di procedimenti annui e la frequenza assume lo stesso significato della formula applicata al caso degli oneri regolatori. Nel caso in cui siano state prodotte stime per le singole fasi del procedimento, sarà possibile, sulla base della stessa formula, calcolare anche i tempi medi per fase.

#### *Tecniche di rilevazione*

Quanto alle modalità con cui realizzare la misurazione dei tempi medi, è possibile ricorrere ad una pluralità di fonti informative e a diverse tecniche, ognuna caratterizzata da un differente livello di complessità ed in grado di produrre dati diversi:

- **Archivi amministrativi e rilevazioni già realizzate:** diverse amministrazioni, in primo luogo locali, dispongono di basi dati sui termini dei procedimenti ed i tempi effettivi. Tali archivi possono costituire un’utile base di partenza, sebbene essi siano spesso disomogenei, innanzi tutto a motivo del diverso grado di informatizzazione raggiunto (es. attraverso il ricorso al protocollo informatico). Inoltre, anche alcune Regioni hanno già realizzato una ricognizione dei tempi dei procedimenti attraverso indagini svolte in collaborazione con i Comuni del loro territorio. Tutte queste informazioni possono rappresentare un punto di partenza da valorizzare ai fini della misurazione dei tempi e della diffusione di buone pratiche tra le diverse amministrazioni.
- **Casi di studio:** con la collaborazione delle Regioni e degli Enti locali possono essere realizzati casi di studio utili ad approfondire struttura, fasi, tempi e soluzioni organizzative relative ad alcuni procedimenti ritenuti di particolare impatto. Per ogni caso di studio è possibile estrarre ed analizzare un campione di procedimenti anche in vista di un’attività di benchmarking. Sebbene i

casi di studio non possano fornire stime sulle durate medie generalizzabili a livello nazionale, essi possono essere utilizzati per un'analisi in profondità degli ostacoli che caratterizzano procedure ritenute particolarmente critiche.

- **Rilevazioni presso le imprese o i cittadini:** queste rilevazioni possono essere utilizzate per ottenere una stima della durata media dei procedimenti selezionati (e non dei tempi intermedi riferiti alle diverse fasi di un procedimento). Al riguardo, è possibile ricorrere, come per la misurazione degli oneri, prioritariamente ad indagini telefoniche presso un campione di imprese o cittadini distribuito sul territorio nazionale. I dati raccolti consentono di ottenere un numero di informazioni maggiore rispetto ai casi di studio (consentendone, dunque, un riporto all'universo), ma con un grado di dettaglio minore.

L'applicazione dei diversi strumenti ora richiamati è finalizzata a pervenire ad una stima del tempo medio relativo ad una fase procedimentale o ad un intero procedimento. Individuati i tempi medi, qualora si ritenga utile stimare i tempi complessivi di una determinata tipologia di procedimenti, è necessario ricostruire il numero totale dei procedimenti conclusi in un anno (ovvero la "popolazione" di riferimento).

Al riguardo, la soluzione preferibile è ricorrere ad archivi amministrativi da cui ricavare direttamente l'informazione necessaria; in tal caso, in mancanza di archivi nazionali o regionali, la stima della popolazione complessiva deriverà dai dati rilevati presso un campione di amministrazioni locali. Nel caso in cui tale soluzione sia preclusa, occorrerà stimare il numero complessivo di procedimenti ricorrendo a diverse fonti:

- Anche dati sulla natalità delle imprese: per alcuni procedimenti, il numero di imprese nate può corrispondere con il numero di procedimenti avviati e/o conclusi in un determinato periodo.
- Indagini *ad hoc* presso un campione di amministrazioni regionali o locali (in primo luogo, presso gli sportelli unici). Nel caso in cui procedimenti analizzati coincidano, o risultino collegati, con obblighi informativi oggetto di misurazione degli oneri, tale fase coinciderà con la rilevazione di popolazione e frequenza svolta nell'ambito di tale attività. In alcuni casi, si potrà ricorrere anche ad indagini sul campo, ad esempio attraverso rilevazioni a sportello.
- Consultazioni con esperti ed intermediari, nel caso di procedure ad alto tasso di esternalizzazione.

### 3. I Focus PMI

Una ulteriore tecnica di indagine cui ricorrere nel corso della misurazione consiste nello svolgimento di interviste in profondità presso la sede dell'impresa al fine di analizzare il complesso degli adempimenti che ricadono sull'attività imprenditoriale. Queste indagini, dette "Focus PMI", consentono un **esame trasversale dei costi regolatori** e si differenziano dalle altre tecniche di rilevazione in quanto non adottano un approccio per area di regolazione (dunque, "verticale"), ma, anche grazie all'osservazione in loco, si concentrano sulle interazioni tra i vari adempimenti e sui relativi costi cumulativi.

L'obiettivo delle indagini è di raccogliere informazioni ed opinioni che consentano di vedere "con gli occhi dell'impresa" il complesso degli adempimenti (non solo burocratici) che generano oneri e ritardi all'attività imprenditoriale, ostacolandone in modo sproporzionato lo svolgimento. In base alle informazioni raccolte attraverso questo strumento è possibile:

- ottenere una graduatoria delle aree di regolazione (lavoro e previdenza, fisco, sicurezza sul lavoro, ambiente, ecc.) più pesanti per l'impresa e stabilire il relativo peso sul fatturato annuo;

- individuare i costi amministrativi e di adeguamento sostanziale considerati più onerosi e/o fastidiosi per l'impresa;
- verificare la conoscenza delle semplificazioni adottate;
- ottenere suggerimenti relativi ad ulteriori semplificazioni che è possibile porre in essere, tenuto conto anche delle eventuali sovrapposizioni e duplicazioni tra adempimenti derivanti da discipline diverse.

D'altra parte, proprio per tali motivi il Focus PMI è rivolto a poche imprese di uno specifico settore, considerato che molti adempimenti presentano una forte variabilità in base all'attività svolta. Il Focus PMI non è, quindi, sostitutivo delle indagini telefoniche o dirette e non mira ad ottenere informazioni generalizzabili.

Un'applicazione specifica del Focus PMI è quella relativa alla misurazione degli oneri (e dei tempi) sulle start-up. In tal caso, le interviste mirano ad individuare i principali ostacoli che le imprese intervistate hanno incontrato nella fase di costituzione ed avvio dell'attività, evidenziando anche quelli derivanti dalla sovrapposizione di diversi adempimenti.

Per la concreta applicazione di questa tecnica, è necessario considerare che una rilevazione del complesso degli adempimenti che gravano sull'avvio di un'impresa richiede di circoscrivere l'ambito di osservazione a imprese sufficientemente omogenee in relazione agli adempimenti richiesti per l'avvio. Le attività di misurazione e analisi dovranno essere pertanto concentrate su specifici settori o sottosettori produttivi.