

**LA MISURAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI IN ITALIA**

*a cura di Rachele De Luca*

## Indice

<b>Introduzione .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Il quadro generale .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Il Piano d'azione per la semplificazione e il miglioramento della qualità della regolazione del 2007 .....</b>	<b>5</b>
<b>3. L'applicazione della metodologia di misurazione .....</b>	<b>6</b>
<b>4. I risultati delle attività di misurazione 2007 .....</b>	<b>9</b>
<b>5. La messa a regime del processo di misurazione .....</b>	<b>10</b>
<b>6. Le prime esperienze di MOA in ambito regionale: il caso della Regione Toscana .....</b>	<b>11</b>
<b>Fonti .....</b>	<b>13</b>

## Introduzione

La regolamentazione è lo strumento più importante adottato da una nazione per tutelare gli interessi collettivi e realizzare rilevanti obiettivi di politica sociale, economica ed ambientale.

La stessa regolamentazione, produce, però, anche dei costi impropri che si ripercuotono sull'intera collettività. Questi oneri sono sintetizzati in tre ampie tipologie di costo sociale e che riguardano la sfera economica, della pubblica amministrazione e di conformità.

*I costi economici* si riferiscono esclusivamente agli effetti indiretti prodotti dalla regolazione. Si presentano quando le norme, connesse ad una determinata regolazione, compromettono la produttività e la capacità di innovare delle imprese.

*I costi per le amministrazioni pubbliche* riguardano le spese in cui le autorità regolative incorrono nell'applicazione delle norme, nella gestione delle imposte e nella formulazione degli standard.

*I costi di conformità* si riferiscono al valore economico delle risorse disperse dai privati per conformarsi alle disposizioni normative. Questi, a loro volta, possono essere di natura *fiscale/monetaria*, derivanti dall'obbligo di versare importi di denaro (diritti, bolli, imposte, ecc.), *sostanziale*, ossia i costi sostenuti dalle imprese per adeguare il proprio processo produttivo, i propri prodotti o le proprie attività a quanto previsto dalla legislazione e *amministrativi*, ovvero rappresentanti il costo sostenuto da ciascuna impresa per svolgere tutte le attività, le procedure, le pratiche e le formalità, conseguenti all'applicazione di norme e regolamenti emanati dalle autorità pubbliche. Questi ultimi assorbono una quantità considerevole delle risorse di un paese. Per questo i responsabili delle politiche economiche dei paesi industrializzati da più di un decennio sono impegnati a proporre soluzioni volte a ridurre la quantità di norme che impongono adempimenti amministrativi ai cittadini e alle imprese, semplificando i relativi procedimenti.

La Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA) è diretta a individuare e quantificare la miriade di oneri informativi obsoleti, ripetitivi o eccessivi rispetto agli obiettivi di tutela degli interessi pubblici che la regolazione di settore si prefigge. Per queste ragioni costituisce una delle innovazioni più rilevanti nel panorama internazionale e comunitario delle politiche di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione.

L'Italia ha condiviso l'obiettivo comunitario di riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese del 25% entro il 2012, inserendolo nell'ambito della propria strategia di semplificazione, ed ha avviato a partire dal 2007 le prime attività sistematiche di misurazione degli oneri amministrativi.

Nella presente relazione, dopo una breve descrizione del contesto generale in cui si inserisce il programma italiano, vengono illustrati gli obiettivi contenuti nel Piano d'azione per la semplificazione 2007, le modalità di

adattamento della metodologia di misurazione adottata a livello comunitario, ossia l'EU Standard Cost Model, e le fasi del processo di misurazione, i risultati delle attività di misurazione di cui al PAS 2007 con un accenno ai primi conseguenti interventi di semplificazione attuati nel 2008, gli strumenti per l'accelerazione del programma di misurazione e riduzione adottati dal Governo attraverso il cosiddetto meccanismo del "taglia-oneri" introdotto dall'art. 25 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 come convertito nella L. 6 agosto 2008, n. 133 ed, infine, una sintesi della sperimentazione MOA condotta dalla Regione Toscana in relazione agli oneri amministrativi derivanti dalla legislazione regionale in materia di somministrazione di alimenti e bevande.

## 1. Il quadro generale

La misurazione e conseguente riduzione degli oneri amministrativi ha avuto impulso in sede di Unione europea.

Secondo orientamenti iniziali della Commissione europea la riduzione degli oneri amministrativi ridondanti avrebbe consentito alle imprese di migliorare la produttività e la concorrenzialità globale. Secondo stime recepite dalla stessa Commissione, tale operazione avrebbe determinato benefici significativi fino a 150 miliardi di euro, pari all' 1,5 per cento del PIL dell'Unione europea.

Con il "Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione Europea" del gennaio 2007 la Commissione ha definito i settori di intervento (13 settori prioritari su cui concentrare la misurazione)<sup>1</sup> e la metodologia di stima, ovvero lo Standard Cost Model (noto come EU SCM)<sup>2</sup> ed ha proposto un obiettivo di riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro il 2012.

Il Consiglio Europeo, riunitosi a Bruxelles l'8 ed il 9 marzo dello stesso anno per discutere di *Better regulation*, così tra l'altro concludeva: "Il Consiglio europeo sottolinea che la riduzione degli oneri amministrativi costituisce una misura importante per stimolare l'economia europea, specialmente attraverso il suo impatto sulle piccole e medie imprese. E' necessario un forte sforzo congiunto per ridurre in maniera significativa gli oneri amministrativi all'interno dell'Unione europea. Il Consiglio europeo concorda pertanto sulla necessità di ridurre del 25 per cento entro il 2012 gli oneri amministrativi derivanti dalla legislazione dell'unione europea". In pratica il Consiglio Europeo ha recepito l'obiettivo della Commissione e nel contempo ha invitato gli Stati membri a porre in essere piani d'azione nazionali coerenti con gli obiettivi comunitari.

A livello comunitario la misurazione degli oneri amministrativi ha, quindi, assunto in breve tempo un ruolo fondamentale per la realizzazione della politica di *better regulation* promossa nell'ambito della Strategia di Lisbona fornendo un sostegno alle politiche di semplificazione volte al rafforzamento della competitività dell'economia europea.

---

1 Trattasi di: diritto societario, legislazione farmaceutica, ambiente di lavoro e rapporti di lavoro, legislazione fiscale (IVA), statistiche, agricoltura e sovvenzioni agricole, sicurezza alimentare, trasporti, pesca, servizi finanziari, ambiente, politica di coesione, appalti pubblici.

2 Nelle sue applicazioni concrete, lo EU-SCM risulta uno strumento fortemente pragmatico, che mira a produrre stime di carattere indicativo piuttosto che valori puntuali con un elevato grado di precisione. Esso tuttavia consente di ottenere, a costi relativamente contenuti, informazioni molto dettagliate sui singoli adempimenti amministrativi in modo da individuare le disposizioni maggiormente critiche in termini di obblighi informativi e di operare consapevolmente per un loro alleggerimento. Aumentando la consapevolezza del decisore pubblico circa i costi (specie quelli "occulti") che la regolazione può generare, fornisce quindi la base informativa per orientare interventi di riduzione che rispondano alle effettive esigenze dei destinatari.

## **2. Il Piano d'azione per la semplificazione e il miglioramento della qualità della regolazione del 2007.**

Già a partire dal 2005 l'Italia ha effettuato una sperimentazione dello Standard Cost Model su taluni casi, principalmente licenze ed autorizzazioni, al fine di testare la metodologia e verificarne le potenzialità.

Ma è a partire dal 2007 che il nostro Paese, sulla spinta delle iniziative comunitarie, ha avviato le prime attività sistematiche di Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA).

In linea con gli indirizzi europei, con il "Piano d'azione per la semplificazione e il miglioramento della qualità della regolazione" per il 2007 (PAS 2007), predisposto dal Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione il 31 marzo 2007 ed approvato il 15 giugno successivo, ha fatto proprio l'obiettivo di ridurre del 25% entro il 2012 gli oneri burocratici che gravano su cittadini e imprese.

E' stimato che in Italia gli oneri amministrativi incidano per una percentuale del 4,6%. Una loro riduzione del 25% dovrebbe comportare dunque una crescita del PIL pari all'1,7% pari ad una somma complessiva di circa 75 miliardi di euro.

Il Piano d'azione per il 2007 ha previsto l'adozione di un programma di misurazione pluriennale degli oneri amministrativi che gravano sulle imprese, finalizzato alla loro riduzione, individuando sulla base delle consultazioni con gli *stakeholders*, oltre che delle indicazioni del programma d'azione comunitario, le aree prioritarie di intervento.

Oggetto della misurazione sono gli oneri amministrativi, nozione dal significato assai puntuale. Con "oneri amministrativi" si ha riguardo non all'intero spettro dei costi di conformità alla normativa (compliance costs), bensì a una loro porzione: essi sono definibili quali i costi sostenuti dalle imprese, dal terzo settore, dalle pubbliche amministrazioni e dai cittadini per soddisfare l'obbligo giuridico di fornire informazioni sulle proprie attività alle autorità pubbliche o ai privati. Per oneri amministrativi si intende, pertanto, quella quota parte degli oneri di adempimento scaturente dagli obblighi di informazione posti a carico di imprese ed altri soggetti da norme di regolazione e che comportano la raccolta di tutta una serie di dati o comunicazioni, che i medesimi devono trasmettere ovvero tenere a disposizione in modo da poterle inviare su richiesta. Secondo tale accezione, la riduzione degli oneri amministrativi riguarda proprio la semplificazione delle procedure di fornitura delle informazioni da parte dei soggetti obbligati in modo da eliminare gli obblighi di informazione obsoleti, ridondanti o ripetitivi (in breve, non giustificati da ragioni sostanziali di tutela degli interessi pubblici della legislazione di settore).

Le attività di misurazione previste dal P.A.S. 2007 sono state realizzate nelle seguenti aree prioritarie, selezionate sulla base della consultazione degli *stakeholders*:

### 1. Area privacy

Il P.A.S. 2007 ha individuato la normativa in materia di *privacy* per la misurazione "pilota", in considerazione della rilevanza attribuita dalle imprese italiane alla semplificazione di tale ambito di regolazione.

La misurazione ha riguardato gli obblighi informativi previsti dal D.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, "Codice in materia di protezione dei dati personali".

### 2. Area ambiente

La misurazione in quest'area ha riguardato gli obblighi informativi contenuti nel Testo Unico delle "Norme in materia ambientale", adottato con D.lgs. 3 Aprile 2006, n. 152.

### 3. Area prevenzione incendi

In questo caso la misurazione ha riguardato gli obblighi informativi derivanti dal rilascio degli attestati di conformità alla normativa in materia di sicurezza (D.lgs. n.139/2006; d.P.R. n.12/1998; D.M. Interno 16 Febbraio 1982 e modifiche successive; D.M. Interno 9 Maggio 2007).

### 4. Area paesaggio e beni culturali

In quest'area gli obblighi informativi oggetto di misurazione sono stati quelli generati da norme del D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, "Codice dei beni culturali e del paesaggio".

### 5. Area lavoro e previdenza

Essendo la regolazione delle attività suscettibili di incidere nell'area lavoro e previdenza molto vasta e con alti profili di complessità, è stata razionalizzata l'analisi della normativa in due sotto-aree principali: area lavoro e area previdenza e assistenza.

Per quel che riguarda l'area lavoro è stata esaminata la normativa relativa alla costituzione e cessazione del rapporto di lavoro, al collocamento obbligatorio ed ai libri obbligatori, mentre per l'area previdenza e assistenza sono stati oggetto di misurazione gli adempimenti connessi alla assicurazione infortuni sul lavoro e malattie professionali (INAIL) e alla previdenza sociale (INPS).

Per lo svolgimento delle attività di misurazione degli oneri amministrativi il Dipartimento della funzione pubblica ha costituito una *task-force*, coordinata dall'Ufficio per l'attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure (U.A.N.A.S.) e composta da esperti in parte provenienti dall'Unità per la Semplificazione, e si è avvalso dell'assistenza tecnica dell'ISTAT per le attività di rilevazione necessarie alla stima dei costi sostenuti dalle imprese.

## **3. L'applicazione della metodologia di misurazione**

La metodologia di misurazione, ovvero l'EU SCM, è stata applicata tenendo conto delle specificità che caratterizzano il contesto nazionale.

Gli elementi che più hanno pesato nella definizione degli adeguamenti apportati sono stati:

1) le peculiarità dell'ambiente regolatorio italiano, che vede la compresenza di più livelli di governo con poteri di regolazione;

2) la struttura del tessuto produttivo, caratterizzato da una forte presenza di piccole e medie imprese (oltre 4,4 milioni di unità, di cui l'87% con meno di 5 addetti);

3) l'elevato ricorso da parte delle imprese ad intermediari esterni ed il ruolo delle associazioni di categoria.

La considerazione del primo elemento ha condotto alla selezione di aree di regolazione afferenti a materie di competenza statale esclusiva o concorrente (in relazione ai principi fondamentali), escludendo, quindi, sia le regole di provenienza comunitaria che di competenza regionale.

Gli ultimi due elementi hanno avuto importanti conseguenze proprio sul piano metodologico vero e proprio: il ricorso a campioni più ampi ed a metodi di selezione più complessi rispetto a quelli comunemente utilizzati nelle esperienze di misurazione realizzate negli altri Stati membri ed un ampio coinvolgimento degli *stakeholders* in tutte le fasi del processo di misurazione. Il percorso seguito durante la misurazione condotta nel 2007 è stato in sintesi il seguente:

- A. analisi preliminare: mappatura ossia ricognizione della normativa vigente in ciascuna area di regolazione, al fine di identificare e analizzare tutti gli obblighi informativi<sup>3</sup> rilevanti.

Validità e completezza della mappatura sono state quindi verificate con le amministrazioni di settore e, in un momento successivo, con le associazioni delle categorie produttive, anche per selezionare gli obblighi informativi considerati maggiormente onerosi dalle imprese sui quali è stata concentrata la misurazione in quanto ritenuto necessario e prioritario un intervento di semplificazione.

Ogni obbligo informativo è stato quindi scomposto in attività amministrative elementari di cui sono stati individuati i parametri di costo rilevanti, articolati in *costi interni del personale* sotto forma di tempo speso per l'espletamento dell'adempimento, *costi per spese generali (overheads costs)*, *altri costi* riguardanti le spese sostenute dalle imprese per l'acquisto di attrezzature necessarie all'ottemperanza dell'obbligo (ad esempio un software dedicato) e *costi esterni* inerenti i costi sostenuti dall'impresa per l'affidamento parziale o totale delle medesime pratiche amministrative a soggetti esterni. La somma di questi costi fornisce una stima approssimativa dell'*attività elementare*, mentre la somma dei costi delle *attività elementari* determina una stima approssimativa del costo sostenuto dall'impresa per adempiere l'*obbligo informativo*.

Nel corso di questa prima fase è stata altresì identificata e quantificata la popolazione di riferimento, costituita, per tutti i settori di regolazione considerati, dalle piccole e medie imprese (0-249 addetti) operanti nei settori di attività economica dell'industria e dei servizi.

---

3 Per ciascun obbligo informativo sono stati individuati: la disposizione normativa di riferimento, i soggetti obbligati, la/le autorità competente/i, una sintesi dell'oggetto e delle modalità di adempimento, la frequenza dell'adempimento, la relazione con i corrispondenti obblighi stabiliti in sede comunitaria.



• B) rilevazione delle informazioni: effettuata ricorrendo a due tecniche distinte:

1) *expert assessment*: per le imprese con meno di 5 addetti sono stati realizzati *focus group* con associazioni imprenditoriali, professionisti e imprese ai quali è stata chiesta una valutazione del costo di ogni obbligo informativo nonché, per quanto possibile, di ogni singola attività amministrativa;

2) indagine diretta (rilevazione statistica): per le imprese da 5 a 249 addetti (imprese presenti sull'ultimo archivio statistico delle imprese attive - ASIA) è stata realizzata, tramite gli uffici regionali dell'ISTAT<sup>4</sup>, una rilevazione a campione in due fasi: a) intervista telefonica, volta a stimare numero, tipologia e frequenza degli obblighi informativi richiesti e ad identificare le imprese (c.d. imprese "eleggibili", ossia rispondenti e adempienti) su cui procedere ad interviste in profondità attraverso la somministrazione del questionario; b) intervista diretta, rivolta a un numero più contenuto di imprese<sup>5</sup> e mirata a rilevare i costi sostenuti nell'area di regolazione oggetto di misurazione.

• C) elaborazione e produzione delle stime: le stime dei costi per ciascuna attività amministrativa elementare sono state ottenute mediante il prodotto di due fattori, la stima del numero di imprese che, nell'anno di riferimento, hanno ottemperato alla specifica attività e la stima del valore mediano del costo sostenuto dalle medesime. La stima del costo aggregato è stata ottenuta mediante la somma delle stime dei costi di ciascuna attività amministrativa elementare relativa a ciascun obbligo informativo. Per le stime dei costi sono state considerate sia le risorse interne, sotto forma di tempo impiegato per l'adempimento, che quelle esterne (ricorso ai consulenti) utilizzate dai soggetti regolati. Una volta raccolte le informazioni necessarie, come prevede lo EU-SCM, esse sono state elaborate in modo da giungere alla stima degli oneri amministrativi per un'impresa "*normalmente efficiente*", ossia un'impresa "media" rispetto al *target* di riferimento. Il modello stima gli oneri amministrativi sulla base del costo che le imprese sostengono per

---

4 La collaborazione dell'ISTAT ha consentito di limitare alcune problematiche connesse all'utilizzo dello SCM. Lo SCM soffre, infatti, dell'assenza di un'efficace progettazione del disegno d'indagine: indicazione della popolazione di riferimento delle imprese oggetto di stima, strategia di campionamento adottata, modalità di somministrazione del questionario, strumenti statistici utilizzati per la determinazione delle stime. Il contributo dell'Istat è, dunque, principalmente quello di ricondurre lo SCM all'interno di una strategia d'indagine in grado di limitare il più possibile le 4 tipiche componenti d'errore di una indagine: 1. errori di lista (mancata corrispondenza fra la lista e la popolazione di riferimento), 2. errori di campionamento (osservazione di un sottoinsieme della popolazione di riferimento), 3. errori di mancata risposta (alcune unità campione non partecipano alla rilevazione), 4. errori di misura (differenza fra valore "vero" e valore osservato).

5 Tra tutte le imprese eleggibili è stato estratto un campione bilanciato di numerosità massima pari a 250 imprese su cui realizzare l'intervista diretta, subordinando tale numerosità alla diffusione degli adempimenti nella popolazione d'imprese investigata e al livello di partecipazione delle imprese alle interviste in profondità.

Il dominio territoriale di rilascio delle stime è l'intero territorio nazionale.

svolgere ogni attività amministrativa (prezzo - P)<sup>6</sup>. Esso, inoltre, considera che ciascuna informazione deve essere trasmessa da un certo numero di imprese un dato numero di volte ogni anno (quantità - Q)<sup>7</sup>.

Un fattore essenziale del metodo utilizzato è rappresentato dal coinvolgimento degli *stakeholders* in tutte le fasi del processo di misurazione (verifica dell'eshaustività della mappatura degli obblighi informativi, selezione di quelli considerati più onerosi dalle imprese, validazione dei questionari per la rilevazione, partecipazione alla rilevazione tramite *expert assessment* e valutazione dei risultati ottenuti ai fini della formulazione di concrete proposte di semplificazione).

#### **4. I risultati delle attività di misurazione 2007**

Le attività relative al Piano di misurazione 2007 sono state concluse il 31 marzo 2008 e i risultati sono stati sintetizzati nelle "Schede M.O.A" predisposte per ciascuna area di regolazione e pubblicate sul sito del Dipartimento della funzione pubblica. Le schede contengono le stime, la descrizione delle metodologie utilizzate e dell'intero processo di misurazione (normativa oggetto di misurazione, mappatura degli obblighi informativi e modalità di coinvolgimento degli *stakeholders*).

Nei settori indagati le misurazioni condotte hanno evidenziato un costo aggregato annuo<sup>8</sup> stimabile complessivamente in: circa 2,19 miliardi di euro per l'area privacy; circa 2 miliardi di euro per l'area ambiente; circa 1,4 miliardi di euro per la prevenzione incendi; 621 miliardi di euro per l'area paesaggio e beni culturali; circa 9,94 miliardi di euro per l'area lavoro e previdenza, per un totale di 16,22 miliardi di euro<sup>9</sup>.

Sulla base delle stime prodotte e di un'analisi dei principi adottati a livello comunitario e negli altri paesi è stata elaborata una prima lista di criteri generali per l'individuazione degli obblighi informativi da sopprimere, da modificare o di cui ridurre l'ambito di operatività. Da precisare che le attività di riduzione degli obblighi informativi si inseriscono nel più generale quadro delle attività di semplificazione che si fondano sui principi e sui criteri previsti dall'art. 20 della legge 59/1997 e successive modificazioni.

---

6 P è determinato moltiplicando la tariffa (costo orario della persona o persone, interne o esterne all'organizzazione, che si occupano della messa a disposizione dell'informazione) ed il tempo (tempo impiegato per svolgere quella attività)

7 Q indica il numero di volte l'anno di trasmissione dell'informazione, moltiplicato per il numero di imprese cui la normativa viene applicata.

8 Data la limitata dimensione campionaria, seppur il numero delle imprese oggetto di indagine sia dieci volte superiore a quello generalmente usato negli altri paesi (40-50 a fronte di 4-5) il costo stimato ha comunque carattere indicativo dell'ordine di grandezza degli oneri associati agli obblighi informativi oggetto della misurazione. In tal senso costituisce una misura adeguatamente indicativa della "pressione regolatoria" esercitata da specifiche norme sull'universo delle imprese considerate (piccole e medie imprese).

9 I dati comprendono, coerentemente a quanto previsto dalla metodologia SCM, i c.d. "overheads costs" ossia i costi generali attribuibili alle attività aziendali oggetto di indagine, nella percentuale del 25% in analogia a quella adottata dalla maggioranza dei paesi che utilizzano la metodologia medesima.

In ogni caso, anche sulla base delle ipotesi di riduzione prodotte a valle delle attività di misurazione il Governo ha adottato, con il D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella L. 6 agosto 2008, n. 133, importanti misure di semplificazione in materia di privacy (v. art. 29 – semplificazione del documento programmatico sulla sicurezza e del modello per la notificazione del trattamento dei dati personali) e relativamente agli adempimenti formali in materia di rapporti di lavoro e di tenuta di documenti (v. artt. 39 e 40 – eliminazione del libro matricola, istituzione del libro unico del lavoro, invio telematico del prospetto informativo per i disabili ecc.). E' stimato che le sole semplificazioni in materia di lavoro comporteranno un risparmio a beneficio delle piccole e medie imprese di oltre 4 milioni di euro l'anno con un taglio pari al 59% del costo della vecchia procedura.

### **5. La messa a regime del processo di misurazione**

Con l'art. 25 del citato D.L. 112/2008, come convertito nella L. 133/2008, intitolato "Taglia oneri amministrativi", sono state gettate le premesse per un'accelerazione del processo in vista dell'obiettivo, fissato in linea con gli indirizzi comunitari, di una riduzione degli oneri gravanti sulle imprese di almeno il 25% entro il 2012.

"Legificando" previsione già posta nel PAS 2007, la norma in questione dispone, infatti, l'approvazione, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa, di un programma per la misurazione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi nelle materie affidate alla competenza dello Stato (per quelle di competenza regionale si prevede di procedere attraverso modalità condivise) con l'obiettivo di giungere, entro il 31 dicembre 2012, alla riduzione di tali oneri per una quota complessiva del 25%, come stabilito in sede europea.

Ma, soprattutto, con l'introduzione del c.d. "taglia-oneri" il Governo si dota di strumenti importanti in grado di migliorare e rafforzare le attività di misurazione e di riduzione:

- la responsabilizzazione delle amministrazioni di settore (ossia ciascun ministero) attraverso l'adozione di specifici piani di riduzione che definiscono le misure normative, organizzative e tecnologiche finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo di riduzione del 25%, che confluiscono nel Piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione (art. 1, comma 2, D.L. n. 4/2006 come convertito nella L. n. 80/2006) e l'assegnazione dei relativi programmi ed obiettivi ai dirigenti responsabili;
- la previsione del ricorso al regolamento delegificante ex art. 17, comma 2, della L. 400/1988 (autorizzato all'abrogazione di norme primarie vigenti) per una rapida realizzazione degli interventi di riduzione o di soppressione degli oneri previsti da norme di legge;
- pubblicizzazione degli stati di avanzamento e dei risultati raggiunti;
- valutazione dei dirigenti in ordine al raggiungimento degli obiettivi contenuti nei piani di riduzione ministeriali;

- coordinamento dell'intera operazione da parte del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa, deputati fra l'altro a definire le linee guida, ossia gli indirizzi di carattere metodologico e procedurale per la predisposizione dei piani di riduzione ministeriali.

In attuazione del "taglia-oneri" con decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione e del Ministro per la semplificazione amministrativa del 28 ottobre 2008 è stato approvato il programma di misurazione per l'anno 2008 che prevede la realizzazione di attività nelle seguenti aree: Fisco (sostituto d'imposta, IVA), Ambiente (VIA, denuncia pozzi, recupero rifiuti, emissione gas, terre e rocce da scavo), Dogane.

## **6. Le prime esperienze di MOA in ambito regionale: il caso della Regione Toscana**

La Regione Toscana, in attuazione dell'Accordo Stato-Regioni-Autonomie locali (art. 9) del 29 marzo 2007 in materia di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolazione, si è impegnata a concorrere, per la legislazione di propria competenza, alla realizzazione dell'obiettivo di riduzione degli oneri amministrativi del 25% entro il 2012 fissato dalla Commissione Europea e fatto proprio dallo Stato italiano nel Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione (PAS) 2007.

L'attività di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi (MOA) costituisce quindi una delle linee di intervento della politica regionale di semplificazione, che è stata definita in uno specifico Progetto Integrato Regionale (PIR) 4.4 "*Efficienza riorganizzazione e semplificazione*" del Programma Regionale di Sviluppo (PRS) 2007-2010. A partire dal 2009, il Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF) dell'Ente prevede l'avvio di un programma di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi derivanti dalla normazione regionale. Questa attività, per il cui svolgimento è prevista la stretta collaborazione con le associazioni di categoria, è finalizzata a quantificare l'incidenza di tali oneri nella varie fasi delle procedure amministrative, in modo da ricavare un ordine di priorità degli interventi da realizzare e le informazioni di base necessarie per l'elaborazione di proposte di semplificazione mirate.

Nel periodo gennaio-giugno 2008, la Regione è stata impegnata in una sperimentazione di MOA regionale nell'ambito di un progetto promosso dal Formez, su incarico della Funzione pubblica, che ha coinvolto, oltre alla Toscana, le Regioni Liguria, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia.

La suddetta sperimentazione, intervenuta proprio nella fase di impostazione del programma generale di misurazione e di riduzione previsto dal DPEF 2009 ha consentito di acquisire la metodologia adottata a livello europeo, di formare personale regionale in grado di operare autonomamente, di condividere con le altre regioni una riflessione generale sulle caratteristiche, le criticità e le peculiarità di una MOA regionale<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Dal confronto è emerso che l'attività di misurazione degli oneri amministrativi derivanti dalla legislazione regionale deve tenere in considerazione la necessità di un attivo

La sperimentazione ha avuto come oggetto gli oneri amministrativi derivanti dalla legislazione regionale in materia di somministrazione di alimenti e bevande.

La normativa di riferimento è costituita dalla L.R. 7 febbraio 2005, n. 28 "*Codice del Commercio - Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica, distribuzione di carburanti*", successivamente modificata con L.R. 5 giugno 2007, n. 34 e L.R. 12 novembre 2007, n. 55.

Oggetto della rilevazione condotta sono stati i costi associati alle attività che un'impresa è tenuta a svolgere per rispettare gli obblighi informativi (OI) previsti in caso di avvio *ex novo*, subingresso o trasferimento di sede.

Dal momento che l'applicazione della legislazione regionale è demandata ai comuni, i quali sono liberi di definire i moduli e le specifiche richieste informative che le imprese devono rispettare, ai fini della mappatura è stato considerato un campione di comuni quanto più possibile rappresentativo della realtà regionale; i comuni selezionati sono stati: Firenze, Pisa, Livorno, Viareggio, Follonica, Colle Val d'Elsa, Cortona.

Una mappatura provvisoria degli OI è stata sottoposta al vaglio delle associazioni di categoria, al fine di verificarne la completezza e la correttezza; quindi, sulla base della mappatura validata è stato elaborato il questionario di rilevazione degli oneri amministrativi, anch'esso sottoposto alla valutazione delle stesse associazioni di categoria, poi somministrato ad un campione ragionato di imprese.

La misurazione degli oneri amministrativi è stata organizzata nelle seguenti fasi:

- 1) intervista telefonica ad un campione di 34 imprese, localizzate nei seguenti comuni: Firenze, Livorno, Pisa, Viareggio, Follonica<sup>11</sup>;
- 2) rilevazione diretta tramite somministrazione di un questionario ad un campione di 17 imprese;
- 3) raccolta ed elaborazione dei dati della rilevazione diretta;
- 4) stima della popolazione di imprese, prendendo a riferimento i dati desunti dal Registro Imprese;
- 5) stima degli oneri amministrativi unitari medi per obbligo informativo;
- 6) stima del totale degli oneri amministrativi per tipologia di procedura.

Le stime degli oneri amministrativi per ogni OI sono state ottenute elaborando i dati relativi alle seguenti variabili: tempi di lavoro; costi interni; costi esterni; popolazione.

---

coinvolgimento degli EE.LL. in quanto ad essi normalmente sono demandate le funzioni amministrative nelle materie oggetto di regolazione. Qualunque sia il settore di legislazione esaminato, occorrerà dunque individuare le soluzioni metodologiche idonee per tenere in debita considerazione la varietà territoriale connessa al decentramento amministrativo nonché all'autonomia organizzativa e funzionale che contraddistingue l'Ente locale.

11 La scelta dei comuni è avvenuta partendo dalla lista delle amministrazioni considerate nella mappatura degli obblighi informativi e tenendo conto del numero di iscrizioni annue nel registro imprese per comune, nonché della localizzazione sul territorio regionale.

I costi totali unitari sono risultati pari a circa € 1.290,00 per le procedure di avvio *ex novo* o trasferimento e di circa € 550,00 per la procedura di subingresso.

Gli oneri amministrativi totali per la procedura di avvio *ex novo* (riferiti a tutti i comuni toscani) variano tra circa € 97.400,00 e circa €166.700,00; per quella di trasferimento variano tra circa € 65.300,00 e circa € 111.700,00, mentre per quella di subingresso – di gran lunga la più frequente – ammontano a circa €538.000,00.

Gli oneri amministrativi totali associati a tutte e tre le procedure esaminate variano, dunque, tra € 700.000,00 e € 816.600,00 circa.

## Fonti

Senato della Repubblica Servizio per la qualità degli atti normativi – Ufficio per la fattibilità amministrativa e per l'analisi di impatto degli atti in itinere – *Dossier “La semplificazione nella legge n. 133 del 2008”* - (ottobre 2008)

Dipartimento Funzione Pubblica - *“Relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione – anno 2007”*

Dipartimento Funzione Pubblica - Ufficio per l'attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure (U.A.N.A.S.) – *“1° Rapporto sulla misurazione degli oneri amministrativi”* - (ottobre 2008)

ISTAT – *“Misurazione degli oneri amministrativi per le piccole e medie imprese (5-249 addetti)”*

Formez – *Atti del seminario “La sperimentazione della Misurazione degli Oneri Amministrativi: le esperienze regionali”* – Roma, 10 luglio 2008:

- Commento della Regione Toscana alla sperimentazione MOA
- Misurazione Oneri Amministrativi – Scheda di sintesi Regione Toscana “Regolazione in materia di somministrazione di alimenti e bevande”.

Sito Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione:  
<http://www.innovazionepa.gov.it>

Sito Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione:  
<http://www.semplificazionenormativa.it>