

La misurazione degli oneri amministrativi nelle politiche europee di *better regulation*

Francesca Ferroni

Sommario

1. Brevi considerazioni introduttive – 2. Nascita, obiettivi, metodo e regole oggetto di misurazione – 3. Responsabilità politica per i programmi di semplificazione; soluzioni organizzative per gestire i programmi di misurazione; beneficiari della misurazione – 4. Altri soggetti coinvolti nel processo di semplificazione – 5. Integrazione della MOA con l'analisi d'impatto della regolazione (AIR) – 6. Trasparenza e risultati della misurazione.

1. Brevi considerazioni introduttive

La misurazione degli oneri amministrativi (MOA) ovvero la stima dei costi che le imprese sono tenute a sopportare a causa degli obblighi informativi (O_i) imposti dalla regolazione, ha indiscutibilmente assunto un ruolo fondamentale nelle politiche di semplificazione della legislazione degli Stati europei. Infatti, nonostante la MOA sia nata in Olanda solamente nel 2003, ad oggi, è utilizzata da ben 25 paesi europei, oltre che dall'Unione europea che, nel 2007, ha inserito nel programma della Commissione *Legiferare meglio* una strategia d'azione per la misurazione degli oneri amministrativi nell'Unione europea. L'esperienza olandese rappresenta l'archetipo della MOA in Europa. Difatti, i tratti caratterizzanti i programmi di riduzione degli oneri amministrativi dei Paesi Bassi sono stati recepiti dagli altri paesi europei e dall'Unione stessa. Ciò nonostante, attraverso la comparazione delle esperienze di alcuni paesi europei, è possibile evidenziare le peculiarità di ciascun sistema di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi.

Nelle pagine seguenti si riportano alcune tabelle attraverso le quali, utilizzando di volta in volta parametri diversi, si evidenzieranno le

principali analogie e differenze dei programmi di misurazione degli oneri amministrativi di Olanda, Francia, Italia, Regno Unito, Germania e – ove possibile – dell’Unione europea.

2. Nascita, obiettivi, metodo e regole oggetto di misurazione

La tabella evidenzia una forte omogeneità sia per quanto riguarda l’obiettivo di riduzione degli oneri amministrativi del 25% entro un periodo di tempo determinato, sia per quanto riguarda il metodo di misurazione utilizzato: lo *standard cost model* (SCM).

Tale metodo consiste nella valutazione dei costi derivanti dagli Oi ovvero quegli obblighi che trovano fondamento nella regolazione e impongono la raccolta, l’elaborazione, la trasmissione e la conservazione d’informazioni.

Lo SCM consiste in una valutazione di tipo quantitativo, in grado di fornire stime sugli oneri associati a ogni attività amministrativa che un’impresa deve compiere per assolvere un Oi. Tuttavia, in ciascuno dei paesi messi a confronto si pongono in essere anche valutazioni di tipo qualitativo che, di regola, sono dirette a monitorare le opinioni dei beneficiari della misurazione, sia sulle disposizioni che si stanno esaminando, sia sulle proposte di semplificazione.

Per quanto concerne le regole oggetto di misurazione, si deve evidenziare che l’Italia ha scelto di selezionare annualmente le aree di regolazione aventi maggiore impatto sulle imprese. Ne discende che il nostro paese non ha ancora una mappatura completa della *c.d. base-line* degli Oi.

	NASCITA	OBIETTIVI	METODO DI MISURAZIONE	REGOLE OGGETTO DI MISURAZIONE
OLANDA	2003	Riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro 5 anni; nel 2007 si è posto l'obiettivo di ridurre i costi di un ulteriore 25%.	<i>Standard cost model</i>	Gli Oi sono classificati in base alla loro origine: europea/internazionale, di attuazione di disposizioni sopranazionali, nazionale. Si misurano anche le regolazioni delle autorità indipendenti.
FRANCIA	2004 (sperimentazione) 2007 (avvio reale)	Riduzione del 25% degli oneri amministrativi delle 1.000 procedure più onerose.	<i>Standard cost model</i>	Oi derivanti da leggi nazionali (comprese quelle che traspongono direttive comunitarie) e da decreti governativi. Non si tiene conto di quelli derivanti dai regolamenti comunitari.
ITALIA	2005 (sperimentazione) 2007 (avvio reale)	Riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro il 2012 (legge 133/2008 c.d. "taglia oneri").	<i>Standard cost model</i>	Oi derivanti da fonti statali e da regolamenti comunitari (solo nei settori in cui la normativa comunitaria è particolarmente incisiva). Si selezionano annualmente le aree di regolazione da misurare in base al maggior impatto che hanno sulle imprese.
REGNO UNITO	2005	Riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro maggio 2010 (<i>Administrative burdens reduction programme</i>).	<i>Standard cost model</i>	Oi derivanti da leggi (comprese le norme europee direttamente applicabili), atti governativi, codici di condotta approvati dal governo e le linee guida obbligatorie. Si misurano anche le regolazioni delle autorità indipendenti, mentre sono esclusi gli oneri derivanti dall'applicazione della <i>common law</i> .
GERMANIA	2006	Riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro il 2011 (<i>Programme for the reduction of bureaucracy and better legislation</i>).	<i>Standard cost model</i>	Oi derivanti da leggi (comprese quelle che traspongono direttive comunitarie), regolamenti, decreti ed atti amministrativi del governo federale. I regolamenti comunitari, invece, sono oggetto di misurazione solo su richiesta dei Ministeri competenti.
UE	2007	Riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro il 2012.	<i>Standard cost model</i>	Oi derivanti dalla legislazione UE.

3. Responsabilità politica per i programmi di semplificazione; soluzioni organizzative per gestire i programmi di misurazione; beneficiari della misurazione

La responsabilità politica per i programmi di riduzione è tendenzialmente affidata ad un Ministero. Tuttavia, mentre alcuni paesi come, ad esempio, l'Olanda e il Regno Unito, affidano il coordinamento delle attività di misurazione alle amministrazioni economiche, altri paesi, tra i quali rientra il nostro, non fanno altrettanto. Ciò che denota la poca consapevolezza di alcuni paesi europei dell'esistenza di un legame inscindibile tra il miglioramento della regolazione e l'incremento di produttività delle imprese.

Inoltre, dall'analisi della colonna riguardante i beneficiari della misurazione, si ricava che, benché la MOA sia volta *in primis* a ridurre il carico degli oneri burocratici gravanti sull'economia, essa non riguarda soltanto le imprese ma anche i cittadini ed il terzo settore.

4. Altri soggetti coinvolti nel processo di semplificazione

Dalla tabella si ricava che, per un'efficace applicazione della MOA, è necessario coinvolgere soggetti, pubblici e privati, ulteriori rispetto agli esecutivi. Ciò che avviene, seppur in maniera differente, in tutti i paesi messi a confronto.

	RESPONSABILITÀ POLITICA PER I PROGRAMMI DI SEMPLIFICAZIONE	SOLUZIONI ORGANIZZATIVE PER GESTIRE I PROGRAMMI DI MISURAZIONE	BENEFICIARI DELLA MISURAZIONE
OLANDA	Ministri degli affari economici e delle finanze.	A ogni Ministero è assegnato un target di riduzioni, mentre l'attività di coordinamento spetta al Gruppo per la riforma della regolazione (formato dai Ministeri dell'economia e delle finanze).	Imprese e, in futuro, i cittadini.
FRANCIA	Ministro del bilancio e della funzione pubblica.	È il Dipartimento per i progetti di semplificazione (istituito all'interno del Ministero del bilancio) a coordinare la MOA.	Imprese pubbliche e private, cittadini.
GERMANIA	Si è attribuito a un Ministro di istituire il Coordinatore della burocrazia e della migliore legislazione; è affiancato dal Comitato dei segretari di Stato per la riduzione della burocrazia.	L'Unità per la qualità della regolazione, collocata presso la Cancelleria, funge da anello di congiunzione tra il Coordinatore ed il Comitato dei segretari di Stato.	Imprese, terzo settore e, in futuro, i cittadini.
REGNO UNITO	<i>Better regulation executive</i> (BRE): struttura collocata nel Dipartimento per l'economia, le imprese e la riforma della regolazione.	I piani di riduzione degli oneri sono stati affidati ai singoli Ministeri, mentre al BRE è affidato il coordinamento delle attività necessarie per la realizzazione del programma. Nello svolgimento di tale attività è coadiuvato dalla <i>Better regulation commission</i> e dal <i>Panel for regulatory accountability</i> .	Imprese e terzo settore.
ITALIA	Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione; Ministro per la semplificazione normativa.	Ogni Ministro deve adottare un piano di riduzione degli oneri amministrativi, mentre il coordinamento dell'attività è demandato al Dipartimento della Funzione pubblica.	Imprese private con meno di 250 dipendenti e, in futuro, i cittadini.
UNIONE EUROPEA	Commissione	Parlamento, Consiglio e Commissione.	Imprese.

	SOGGETTI PUBBLICI	SOGGETTI PRIVATI
OLANDA	Le autorità locali hanno un proprio programma di misurazione coordinato con quello centrale.	Per rilevare gli oneri amministrativi si svolgono interviste alle imprese ed ai <i>managers</i> , seguite da incontri con le associazioni di categoria.
FRANCIA	Laddove possono, partecipano alla misurazione le autorità locali, ma non esistono programmi specifici né forme di coordinamento con il governo centrale.	Nella valutazione dei costi sono coinvolti ordini professionali, imprese, fondazioni e cittadini. Per rilevare gli oneri amministrativi si svolgono interviste e <i>focus group</i> con esperti.
ITALIA	Nell'accordo quadro del 2007 sulla semplificazione e sul miglioramento della qualità della regolazione, adottato dalla Conferenza unificata, si è stabilito che, anche per quanto riguarda la misurazione degli oneri, i vari livelli di governo devono definire obiettivi e metodologie comuni.	Le associazioni di categoria sono coinvolte sia nella fase di misurazione (esaminano la mappatura degli OI), sia in quella di individuazione e valutazione delle proposte (tavolo di monitoraggio formato da rappresentanti dell'amministrazione responsabile, del Dfp, dell'Unità per la semplificazione, delle amministrazioni locali coinvolte, degli organismi rappresentanti degli interessi economici e sociali e delle associazioni di tutela dei cittadini). Per rilevare gli oneri amministrativi si svolgono interviste telefoniche e frontali, oltre a ricorrere ad esperti per la stima degli oneri gravanti sulle imprese con meno di 5 dipendenti.
REGNO UNITO	Il <i>National audit office</i> (NAO) svolge un ruolo di controllo sull'operato dell'Esecutivo. La MOA non è applicata alle norme che derivano direttamente dalle autorità locali.	L' <i>External valuation panel</i> (composto da enti ed associazioni di categoria) analizza le principali semplificazioni introdotte. Lo <i>Strategic measurement monitoring group</i> (composto da rappresentanti di associazioni di imprenditori): controlla ogni fase dell'attività governativa. Per rilevare gli oneri amministrativi si svolgono interviste telefoniche e frontali, oltre a ricorrere ad esperti per la stima degli OI molto complessi.
GERMANIA	Esiste un'intesa tra l'Ufficio di statistica, i <i>Länders</i> e le associazioni dei municipi per stabilire modalità di cooperazione sulla misurazione degli oneri che, attualmente, è limitata a livello centrale.	Le associazioni imprenditoriali sono coinvolte sia in fase di stima, sia in quelle di individuazione delle ipotesi di semplificazione. Per rilevare gli oneri amministrativi si svolgono interviste con le imprese e con gli esperti, oltre all'utilizzazione di simulazioni, questionari e sondaggi.

5. Integrazione della MOA con l'analisi d'impatto della regolazione (AIR)

Dalla tabella si evince che la misurazione degli oneri amministrativi non è un'attività fine a se stessa ma strumentale all'elaborazione di interventi di semplificazione.

Tuttavia, benché la MOA sia finalizzata al perseguimento di tale obiettivo, non è ovunque ben integrata con l'analisi di impatto della regolazione (AIR). Ciò è dovuto al fatto che l'AIR, a differenza della MOA, ha incontrato delle difficoltà di diffusione in Europa. Di conseguenza, la MOA è stata immediatamente collegata all'AIR solo dove quest'ultima si è affermata, non solo da un punto di vista formale, ma anche da un punto di vista sostanziale.

Ciò che è avvenuto nel Regno Unito il quale, per primo, ha importato e collaudato l'AIR dagli Stati Uniti. In Olanda, invece, la MOA è nata come una riforma a se stante e, solamente ora, si sta cercando di coordinare le due metodologie.

	IL COLLEGAMENTO TRA LA MOA E LE POLITICHE DI SEMPLIFICAZIONE	INTEGRAZIONE DELLA MOA CON L'AIR
OLANDA	La riduzione degli oneri è collegata al ciclo di bilancio.	Nonostante si ritenga importante tener conto di entrambi gli strumenti, la MOA e l'AIR sono due metodologie separate.
FRAN- CIA	La misurazione è solo una parte del più ampio progetto di riforma della pubblica amministrazione.	L'AIR è in corso di introduzione e si tenderà ad integrarla con la MOA.
ITALIA	La legge 133/2008 contiene una delega al governo per adottare regolamenti attuativi della semplificazione in base agli esiti della misurazione.	Il d.P.C.M. 170/2008 che detta la disciplina dell'AIR, stabilisce, altresì, il suo legame con la MOA.
REGNO UNITO	È stato ideato un "calcolatore degli oneri amministrativi" per consentire di simulare gli effetti delle proposte di semplificazione.	L'AIR è uno strumento per tenere aggiornata la MOA.
GER- MANIA	La MOA è parte di un più ampio programma di riduzione del carico burocratico.	L'AIR deve tener conto degli oneri amministrativi.

6. *Trasparenza e risultati della misurazione*

Per quanto riguarda la diffusione dei risultati, dalla tabella si ricava che tutti i paesi hanno raggiunto un buon livello di trasparenza grazie alla diffusione, quantomeno periodica, dei risultati raggiunti dalla MOA. Tuttavia, non v'è dubbio che il maggior grado di trasparenza si sia realizzato nel Regno Unito ed in Germania ove è disponibile *on-line* il *database* creato.

Infine, per quanto concerne i risultati ottenuti, si deve evidenziare che si parla di risparmio “stimato” perché, nella maggior parte dei casi, la semplificazione degli OA comporta la predisposizione di strumenti – soprattutto di carattere informatico – che comporta costi iniziali e che non produce effetti immediati.

	ACCESSO RISULTATI DELLA MOA	RISULTATI
OLANDA	Rapporti periodici sullo stato di avanzamento del programma fruibili <i>on-line</i> .	(Anno di riferimento 2004/2005) si è stimato un risparmio di 1,5 miliardi di euro. (Anno di riferimento 2006/2007) si è stimata una riduzione di 2,1 miliardi di euro.
FRANCIA	Rapporti disponibili in internet contenenti il grado di avanzamento della riduzione degli OA rispetto all'obiettivo prefissato.	(Anno di riferimento 2008) i benefici della riduzione degli oneri sono stati stimati in 370 milioni di euro su un totale di oneri pari a 1,3 miliardi di euro.
ITALIA	Le schede MOA relative ad ogni area di regolazione (stime e risultati) sono disponibili sul sito DFP.	Con il taglia oneri sono già state sottoposte a misurazione 71 procedure ad alto impatto sulle imprese, selezionate con le associazioni imprenditoriali: sono stati stimati costi burocratici per 21,5 miliardi di euro all'anno e adottati interventi di semplificazione in materia di Lavoro, Previdenza, Prevenzione incendi e Beni culturali che comportano un "taglio" stimato di 5,5 miliardi di euro l'anno. Il risparmio atteso a regime dalle attività previste dal Piano per il completamento della misurazione e riduzione dei costi burocratici è pari a circa 12 miliardi di euro annui.
REGNO UNITO	Rapporti periodici disponibili pubblicamente in internet; sul web è disponibile il <i>database</i> governativo delle stime degli oneri.	(Anno di riferimento 2008) sono state introdotte 240 misure di semplificazione che hanno portato ad un risparmio annuo stimato in 2,2 miliardi di euro.
GERMANIA	Rapporti periodici disponibili pubblicamente in internet; sul web è disponibile il <i>database</i> governativo delle stime degli oneri.	Dal 2006 al 2010 si è stimato un risparmio di 6,7 miliardi di euro l'anno.

Bibliografia essenziale

- BARBIERI S., *I piani di riduzione degli oneri amministrativi in Europa: esperienze a confronto*, in *La tela di Penelope. Primo rapporto ASTRID sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- CALDAROZZI A., SARPI F., *La semplificazione amministrativa nei comuni italiani*, Anci-Cittalia, in corso di pubblicazione.
- CAVALLO L., COCO G. e MARTELLI M., *Evaluating administrative burdens through SCM: some indications from the Italian experience*, in www.administrative-burdens.com.
- COCO G., *La misurazione degli oneri amministrativi tramite Standard Cost Model*, in *Economia Pubblica*, n. 1-2, 2007, pp. 37-52.
- Commissione europea, *Action programme for reducing administrative burdens in the European Union*, COM 2007 (23), 24 gennaio 2007.
- Dipartimento della Funzione pubblica, *Linee guida per la predisposizione dei piani per la riduzione degli oneri*, 2009, in www.funzionepubblica.it.
- DJANKOV S., LADEGAARD P., *Review of the Dutch administrative simplification programme*, The World Bank Group, 2008.
- Governo tedesco, *Relazione del governo federale 2010*, in www.bundesregierung.de.
- NATALINI A., SARPI F., *L'insostenibile leggerezza dell'Air*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3, 2009.
- National Audit Office (NAO), *Reducing the cost of complying with regulations: The delivery of the Administrative Burdens Reduction Programme*, 2007, in www.astrid.eu.
- SARPI F., *La crociata contro gli oneri amministrativi. Attori processi, tecniche e risultati della misurazione degli oneri amministrativi in alcuni paesi europei: un'analisi comparata*, in *La tela di Penelope. Primo rapporto ASTRID sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- SCM Network, *The International SCM Manual; measuring and reducing administrative burdens for businesses*, in www.administrative-burdens.com.