



Programma Operativo Nazionale Governance e Azioni di Sistema Fondo Sociale Europeo - Obiettivo  
Convergenza 2007-2013 - Asse E - Capacità istituzionale

## Progetto “Semplifica Italia”. Cantieri regionali per la semplificazione

**LINEA 1 - METODOLOGIE E STRUMENTI PER LA REALIZZAZIONE DI POLITICHE E AZIONI INTEGRATE DI  
SEMPLIFICAZIONE E LA CREAZIONE DI UN AMBIENTE FAVOREVOLE PER LE PMI**

**Attività 1.1 - Sviluppo e diffusione di metodologie per la realizzazione di azioni integrate per la  
semplificazione e la razionalizzazione delle procedure amministrative (punto 11 condizionalità ex ante)  
e per la misurazione e la riduzione degli oneri regolatori e dei tempi**

## Linee guida per la misurazione di oneri regolatori e tempi a livello regionale

Marzo 2014

## Sommario

1. Finalità delle linee guida.....	1
2. I costi della regolazione.....	5
3. Il percorso di valutazione: un quadro d'insieme .....	7
4. Selezione delle norme e procedure: il programma di misurazione .....	8
5. Scelta del focus della valutazione .....	11
6. La Misurazione degli oneri della regolazione.....	12
6.1 Le fasi della misurazione degli oneri regolatori.....	13
6.1.1 Mappatura degli OR.....	14
6.1.2 Rilevazione dei dati sui costi .....	19
6.1.3 Individuazione della frequenza e stima della popolazione.....	23
6.1.4 Stima degli oneri.....	24
7. La misurazione dei tempi.....	32
7.1 Le fasi della misurazione dei tempi .....	32
7.1.1 Individuazione delle variabili da misurare .....	33
7.1.2 Rilevazione dei dati e stima dei tempi medi .....	36
7.1.3 Stima della popolazione .....	38
8. Le ulteriori valutazioni a supporto della semplificazione.....	39
8.1 Analisi della proporzionalità.....	40
8.2 Analisi della coerenza e chiarezza della disciplina, nonché della sua attuazione.....	42
9. Conclusione della valutazione .....	43
10. Stima dei risparmi .....	45

## 1. Finalità delle linee guida

Soprattutto durante periodi di crisi economica ed in presenza di vincoli che limitano il ricorso a strumenti diretti a sostegno dell'economia, interventi volti ad alleviare i costi che cittadini ed imprese incontrano quotidianamente e che, contestualmente, non gravano sui bilanci pubblici, assumono certamente una forte rilevanza. Ciò è vero soprattutto per Paesi, come l'Italia, in cui, come noto<sup>1</sup>, l'eccessivo carico burocratico determina uno svantaggio competitivo e mina l'accesso ai servizi pubblici.

L'esperienza realizzata negli ultimi anni in tema di semplificazione – sia a livello europeo che degli Stati Membri – ha mostrato che l'elaborazione di interventi di riduzione degli oneri burocratici è resa di gran lunga più efficace se supportata da una attività sistematica di misurazione della loro entità. Laddove condotta seguendo alcuni criteri risultati particolarmente efficaci (selettività, programmazione, condivisione con gli *stakeholders*, trasparenza)<sup>2</sup>, la misurazione consente di comprendere in profondità i meccanismi di determinazione e propagazione del carico burocratico, facendo emergere i nodi determinanti su cui è necessario incidere per semplificare, nel rispetto degli interessi pubblici, gli adempimenti.

Nel nostro paese la prima stagione della misurazione<sup>3</sup> è stata caratterizzata, come del resto in tutto il resto d'Europa, dall'attenzione ai soli oneri amministrativi, ovvero ai costi che i destinatari delle regole sostengono per rispettare obblighi consistenti nel produrre informazioni per l'amministrazione. L'esperienza realizzata ha fortemente inciso sul modo di concepire le politiche di semplificazione e, guardando ai principali interventi degli ultimi anni realizzati a livello nazionale, non c'è dubbio che quelli più efficaci nel ridurre i costi derivanti dagli adempimenti esistenti in diversi settori (ambiente, prevenzione incendi, lavoro e previdenza, ecc.), sono il frutto del processo di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi (MOA).

Al tempo stesso, la MOA è stata caratterizzata, anche nelle esperienze applicative a livello regionale, da un ambito di intervento circoscritto ai soli oneri amministrativi per le imprese ed alla regolazione in vigore (sebbene con il DL 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni dalla L. 4 aprile 2012, n. 35, sia stata introdotta la MOA *ex ante*). Nonostante, in una prima fase, ciò sia stato coerente con l'esigenza, avvertita in primo luogo dal mondo imprenditoriale, di ridurre gli obblighi informativi gravanti sulle imprese, è indubbio che una valutazione più ampia dell'impatto che le norme e le procedure producono sui destinatari richieda di considerare tutti i costi di

---

<sup>1</sup> Solo per citare i più noti studi che evidenziano da tempo l'entità, anche in chiave comparata, del carico burocratico dell'Italia e le sue conseguenze in termini di competitività, cfr. The World Bank Institute, *Doing Business Report 2014*; World Economic Forum, *Global Competitiveness Report*, 2013-2014.

<sup>2</sup> Cfr. Dipartimento della Funzione Pubblica, *Semplificazione amministrativa: dalle norme al risultato*, aprile 2013, [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1066528/semplificazione\\_amministrativa\\_aprile2013.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1066528/semplificazione_amministrativa_aprile2013.pdf).

<sup>3</sup> Questa stagione può farsi coincidere con la durata del primo ciclo di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, avviato nel nostro Paese con il DL n. 112/2008 e conclusosi a dicembre 2012. A livello europeo, il Piano d'azione della Commissione Europea (COM (2007) 23 del 24.1.2007) ha avuto un orizzonte temporale simile. Entrambi i piani, come noto, avevano (come del resto quelli di molti altri Paesi europei) un obiettivo quantitativo di riduzione degli oneri amministrativi, pari al 25% entro il 2012.

adeguamento e non solo quelli amministrativi. D'altra parte, la considerazione di una più ampia gamma di effetti può consentire una valutazione dell'efficacia di un intervento regolatorio. Così, ad esempio, se l'obiettivo perseguito è la riduzione dei costi di adeguamento per gli utenti, non basta definire accuratamente misure di semplificazione per assicurare che effettivamente coloro che accedono alla nuova procedura ottengano un beneficio e se, cioè, in ultima analisi, l'obiettivo dell'intervento è stato realizzato. Elementi non meno importanti, quali la verifica dell'effettiva attuazione delle semplificazioni introdotte o la sufficiente chiarezza e coerenza delle norme vigenti devono essere include nell'analisi.

Come evidenziato anche dai più recenti sviluppi a livello europeo<sup>4</sup>, il passo successivo da compiere consiste, quindi, nel rafforzare la valutazione della regolazione estendendo, in particolare, l'attenzione non solo sui costi amministrativi ma anche sugli oneri regolatori (e, in particolare, sui c.d. oneri di conformità sostanziale), ferma restando la necessità di tener conto degli interessi pubblici che le regole perseguono e che possono giustificare l'imposizione di oneri sui destinatari. A queste considerazioni vanno aggiunte, in modo specifico per il nostro Paese, quelle relative alla durata dei procedimenti, la quale non solo spesso è insopportabilmente lunga, ma anche ignota, generando incertezze, ritardi ed essendo motivo di occasioni perse. Si tratta di un tema ben noto e su cui nel corso degli anni si è cercato di intervenire in più riprese e attraverso diversi strumenti, riuscendo, tuttavia, ad incidere in maniera significativa solo in casi isolati o per periodi di tempo limitati, anche a causa della incompleta conoscenza del fenomeno.

Come noto, tali considerazioni non possono prescindere dal contesto istituzionale del nostro Paese: interventi che, per quanto sistematici e ben congegnati, si limitino ad un solo livello di governo sono destinati ad avere impatti marginali o, peggio, a creare aspettative di cambiamento che si scontrano con la concreta impossibilità di garantire benefici ai destinatari. E' necessario intervenire congiuntamente ed in modo coordinato tra i diversi livelli di governo, tenendo conto che, data l'attuale ripartizione di competenze legislative ed amministrative, solo un'azione sistematica tra i diversi attori istituzionali, supportata dal coinvolgimento degli *stakeholders* esterni alle amministrazioni, può produrre effetti concreti. D'altra parte, tale approccio, certamente non privo di difficoltà, si è rivelato negli ultimi anni l'unico in grado di generare cambiamenti<sup>5</sup>.

Ciò premesso, questo documento intende offrire strumenti operativi a supporto delle amministrazioni regionali per la misurazione degli oneri amministrativi, dei costi di conformità sostanziale e dei tempi di attesa per i destinatari.

Esso si ispira ad alcuni principi:

---

<sup>4</sup> Cfr. conclusioni del Consiglio Europeo del 24 e 25 ottobre 2013, nonché la comunicazione COM 2012 (746) "EU Regulatory Fitness" con cui la Commissione Europea ha avviato il programma REFIT.

<sup>5</sup> Il riferimento è, in particolare, alle attività del tavolo interistituzionale sulla semplificazione a cui partecipano rappresentanti di tutti i livelli di governo e che, soprattutto nel settore dell'edilizia, hanno posto le premesse per significative semplificazioni.

- Priorità alla misurazione e semplificazione delle procedure ritenute più critiche dai destinatari e al tema della proporzionalità degli oneri rispetto agli interessi pubblici da tutelare.
- Sostenibilità da parte delle amministrazioni regionali. C'è poca diffusione di funzioni di valutazione, per cui si ritiene poco utile procedere ad una descrizione astrattamente ottimale della valutazione *ex post* se ad attuare questa funzione sono strutture che non hanno una approfondita esperienza al riguardo. Queste linee guida seguono, quindi, un approccio per quanto possibile pragmatico, cercando di portare a casa un po' di valutazione che consenta di individuare almeno i problemi più rilevanti ed i correttivi più urgenti.
- Collegamento con le precedenti attività di misurazione degli oneri amministrativi (MOA).
- Coerenza con le metodologie definite a livello europeo e nazionale.

Il tema principale affrontato nelle linee guida è la definizione di metodologie di misurazione degli oneri e dei tempi, per cui le stesse non costituiscono un manuale sulla valutazione delle politiche pubbliche.

La misurazione è stata costura considerando sia una prospettiva *ex post*, quale strumento di valutazione dei costi e dei tempi sono sostenuti dai destinatari in base alle norme in vigore, sia in un'ottica *ex ante*, potendo essere utilizzata per valutare in modo prospettico i possibili risparmi ottenibili con interventi di semplificazione.

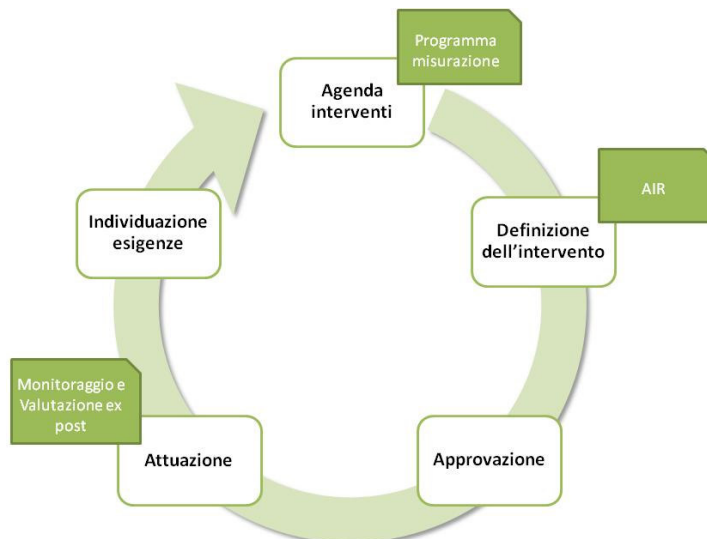
I contenuti di questo documento tengono conto delle metodologie che si stanno definendo a livello comunitario in tema di valutazione *ex post*, con particolare riferimento alle soluzioni individuate nell'ambito del programma REFIT della Commissione ed alle nuove linee guida sulla valutazione sottoposte a consultazione pubblica<sup>6</sup>. Particolare attenzione è dedicata alle lezioni apprese nel corso della realizzazione dei programmi di misurazione realizzati nel corso degli ultimi anni sia a livello nazionale che regionale, con particolare riferimento alle esperienze di misurazione congiunta svolte tra più livelli di governo nell'ambito del Tavolo interistituzionale per la semplificazione. Di conseguenza, si seguirà un approccio per aree di regolazione, selettivo e non sostitutivo di altri strumenti di valutazione.

Come è noto, l'attività di valutazione *ex post* della regolazione è solo uno degli elementi del "ciclo di valutazione" delle norme (cfr. Figura 1).

---

<sup>6</sup> Le informazioni al riguardo, inclusa la bozza di linee guida, sono disponibili sul sito [http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/consultation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/consultation/index_en.htm)

**Figura 1 – Ciclo di valutazione della regolazione**



In sintesi, tale ciclo prevede: a) un'analisi *ex ante* di impatto della regolazione (AIR) in cui, tra l'altro, sono definiti obiettivi e relativi indicatori; b) un monitoraggio dell'attuazione delle azioni previste; c) una valutazione *in itinere* ed *ex post* dei risultati raggiunti e degli impatti prodotti. Questa terza attività è strettamente correlata alle prime due in quanto, ai fini di una valutazione *ex post*, sono fondamentali sia l'individuazione preventiva di indicatori di efficacia, sia la conseguente raccolta sistematica e programmata di informazioni nel corso dell'attuazione delle norme. Nell'ambito di queste linee guida si darà per scontato un approccio ciclico alla valutazione; al tempo stesso, coerentemente con il citato criterio di sostenibilità e pragmatismo prima richiamato, si cercherà di offrire alcuni strumenti e suggerimenti utilizzabili anche laddove tale approccio non sia stato di fatto seguito.

Il documento è organizzato come segue. Nel par. 2 viene data una definizione dei costi e degli oneri della regolazione e degli obblighi da cui questi scaturiscono; nel par. 3 viene descritto il percorso di valutazione degli oneri della regolazione e dei tempi; il par. 4 affronta il tema della programmazione delle attività di misurazione; nel par. 5 si descrive la scelta del *focus* della valutazione, che deve rispettare il principio di sostenibilità e proporzionalità dell'analisi; il par. 6 descrive le fasi del processo di misurazione e si descrivono le relative metodologie, distinguendo tra misurazione degli oneri amministrativi e degli oneri di conformità sostanziale; nel par. 7 si descrive la metodologia di misurazione dei tempi; nel par. 8 si illustrano le ulteriori valutazioni che possono essere effettuate a integrazione della misurazione degli oneri e dei tempi della regolazione ed a supporto dell'attività di semplificazione. Il par. finale descrive le fasi conclusive del processo di misurazione, in particolare la stima dei risparmi successiva alla definizione delle misure di semplificazione.

## 2. I costi della regolazione

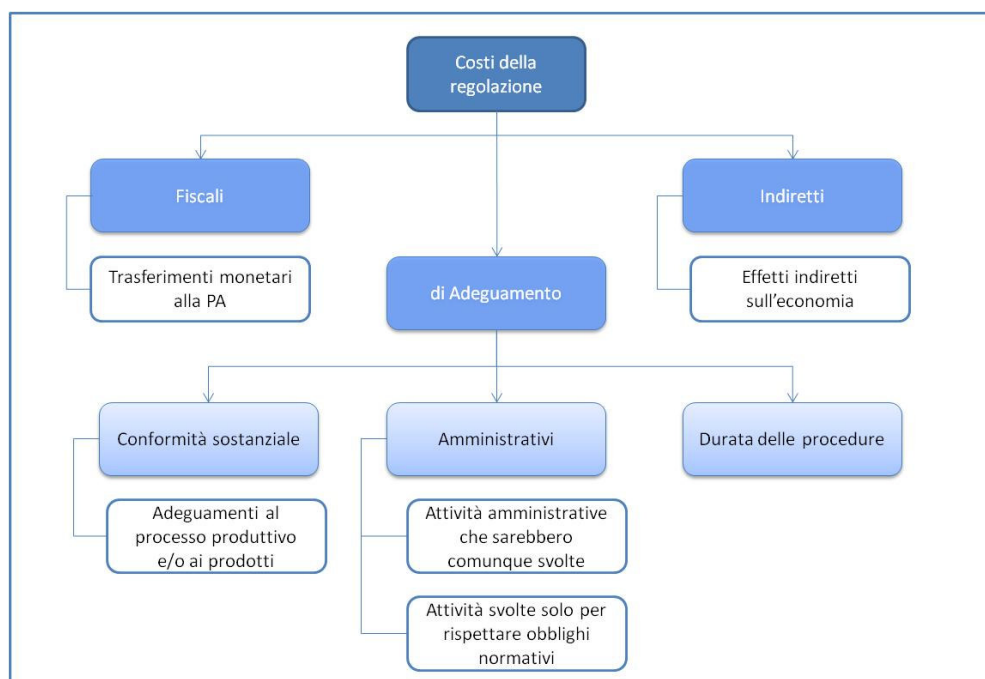
Per costi della regolazione si intendono i costi sostenuti dai destinatari di una norma (indipendentemente dalla tipologia di provvedimento considerato) nell'intraprendere le azioni necessarie ad adeguare la propria attività o i propri prodotti agli adempimenti imposti.

*Gli obblighi regolatori* consistono in precetti normativi che impongono di raggiungere determinati obiettivi, di svolgere adempimenti, di astenersi da certe azioni, di rispettare determinati limiti, valori o soglie.

Inoltre, anche misure che hanno la finalità di indurre cambiamenti nel comportamento dei soggetti destinatari, ad esempio attraverso la concessione di incentivi, aiuti, o trasferimenti statali, sono considerate obblighi regolatori nella misura in cui possono essere considerati imprescindibili per operare in determinati settori e comportano direttamente costi o spese per i destinatari della regolazione.

Dagli obblighi di regolazione discendono diverse tipologie di costi, che possono essere classificati in tre macro gruppi: costi fiscali; costi di adeguamento e costi indiretti, così come schematizzato come in Figura 2<sup>7</sup>.

Figura 2 – Costi della regolazione



Nella categoria dei costi fiscali rientrano i trasferimenti monetari alla pubblica amministrazione per imposte, bolli, diritti, ecc. Si tratta della componente più nota all'amministrazione e la cui entità è determinata dalla politica fiscale. Le politiche di semplificazione non incidono, di regola,

<sup>7</sup> In questo schema non si tiene conto dei costi sostenuti dall'amministrazione pubblica per elaborare ed attuare la regolazione, nonché per monitorare e verificare i suoi impatti.

su questa categoria, la quale è quindi esclusa dalla misurazione degli oneri.

Altrettanto esclusi sono i costi indiretti che le norme producono sui destinatari. In questo caso, si tratta degli effetti, generalmente di medio-lungo periodo, sulla struttura dei mercati, sui modelli di consumo, ecc. L'analisi di tali effetti, sebbene molto rilevante, richiede il ricorso a strumenti diversi dalla misurazione degli oneri – che è tipicamente riferita alla stima dei costi diretti ed immediati – in grado di cogliere interdipendenze ed effetti incrociati anche tra settori diversi.

Dove la misurazione ha dimostrato, anche nell'esperienza internazionale, di poter costituire un valido supporto alle politiche di semplificazione ed al sostegno di un dibattito informato sul *regulatory burden* è nella valutazione dei costi di adeguamento. Tali costi si dividono fondamentalmente in:

1. costi di conformità sostanziale, ossia costi sostenuti dai cittadini, dalle imprese o dalle autorità pubbliche per adeguare il proprio comportamento, la propria attività, il proprio processo produttivo o i propri prodotti a quanto previsto dalla normativa. Questi costi includono anche eventuali investimenti imposti dalla legislazione (ad esempio, impianti di depurazione, installazione dispositivi di sicurezza etc.);
2. costi amministrativi, ossia costi sostenuti da cittadini e 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.). Nell'ambito di questa categoria di costi si distinguono gli oneri amministrativi, ovvero quegli oneri che i destinatari non sosterebbero in assenza di una disposizione regolativa (come potrebbe verificarsi in merito al rispetto di alcune regole contabili necessarie per una ordinata ed efficiente gestione aziendale).
3. I costi determinati dai ritardi nei tempi di risposta delle amministrazioni. Come noto, i costi della regolazione non sono l'unica fonte di gravame per i destinatari: soprattutto nel nostro Paese ciò che rende spesso estenuante l'accesso ai servizi o l'avvio e lo svolgimento di molteplici attività di cittadini e imprese è la durata dei procedimenti e l'incertezza che ne segue. La durata dei procedimenti e la lunghezza dei tempi di risposta da parte della pubblica amministrazione costituisce un costo per l'impresa: il fattore tempo rappresenta una variabile essenziale nella predisposizione e nell'attuazione di piani finanziari relativi a qualsiasi intervento e può condizionare la convenienza economica relativa di diversi piani di intervento. Di qui, la necessità di ricorrere a strumenti di misurazione dei tempi di risposta delle amministrazioni che consentano non solo di stimare la durata media delle procedure, ma anche di individuare le criticità ricorrenti e le buone pratiche. L'opportunità di quantificare non solo i tempi di risposta ma anche i costi dovuti al ritardo nei tempi di risposta deve essere valutata con riferimento all'entità del danno cagionato e alla lunghezza del ritardo. In ogni caso, la metodologia proposta in queste linee guida prevede di utilizzare come unico indicatore il numero di giorni (o di ore, se più opportuno) necessari per la



conclusione di una procedura o di alcune sue fasi (cfr. *infra* par. 7).

Oltre a queste tre tipologie principali vanno ricordati anche i costi opportunità – che derivano dalla necessità di dedicare risorse al rispetto di obblighi normativi, piuttosto che ad utilizzi alternativi più proficui – e gli “*irritational costs*”, legati all’irritazione ed al fastidio derivanti, ad esempio, dalla difficoltà di comprendere la necessità di certi adempimenti, dalla percezione che essi siano inutili o eccessivamente gravosi.

Non rientrano nella definizione di costi della regolazione quelli derivanti da obblighi normativi che non richiedono lo svolgimento di attività da parte dei destinatari, come ad esempio:

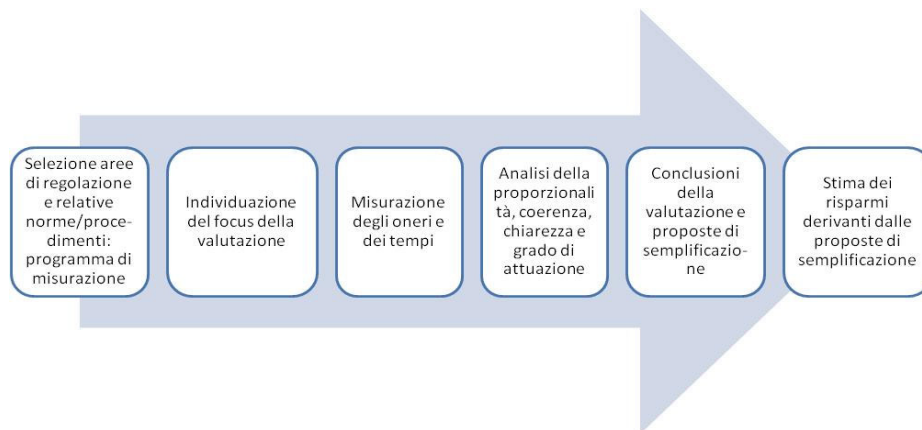
- gli obblighi di astenersi da determinati comportamenti o dallo svolgimento di determinate azioni e i divieti;
- gli obblighi che presuppongono di tollerare azioni da parte di autorità di controllo o soggetti terzi (ad esempio l’obbligo di permettere ispezioni, l’obbligo per i conducenti di sottoporsi ai controlli dei vigili urbani, e così via), a meno che ciò non implichi la necessità per il destinatario della regolazione di compiere azioni a supporto dei controllori (ad esempio, in caso di controlli che richiedano un’assistenza da parte del personale dell’impresa per garantire l’accesso a documenti o a fornire informazioni).

Inoltre, dalla misurazione dei costi sono generalmente esclusi quelli derivanti da attività che i destinatari avrebbero comunque svolto, anche in assenza di un obbligo normativo (c.d. *business as usual costs*).

### 3. Il percorso di valutazione: un quadro d’insieme

Il percorso di valutazione sviluppato in queste linee guida si articola nelle fasi illustrate nella Figura 3.

**Figura 3 – Il percorso di valutazione**



Qualunque attività di valutazione, inclusa quella basata sulla misurazione degli oneri e dei tempi, è facilitata da una programmazione delle attività. La definizione di un programma di misurazione dovrebbe essere il frutto di un’attività di consultazione con gli *stakeholders*: solo attraverso il confronto con i destinatari della regolazione, infatti, è possibile concentrare le risorse sulle vere priorità e creare le condizioni per una condivisione delle attività di misurazione e successiva

riduzione degli oneri e dei tempi. All'esito di tale confronto sono individuate le aree di regolazione (o, se possibile, anche le specifiche norme e procedure) giudicate "ad alto impatto", le quali saranno oggetto della misurazione e riduzione di oneri e tempi.

Grazie alla consultazione, nonché ad una prima analisi della normativa su cui intervenire, è possibile inoltre individuare le variabili su cui è necessario concentrare l'attenzione, a seconda che le criticità prioritarie riguardino i tempi di attesa, gli oneri amministrativi o i costi di conformità sostanziale.

La misurazione degli oneri e/o dei tempi effettuata secondo le indicazioni fornite nei paragrafi seguenti dovrebbe essere riservata alle aree ad alto impatto. Le stime ottenute sono comunque indicative dell'ordine di grandezza degli oneri e dei tempi oggetto della misurazione: obiettivo della misurazione, infatti, non è ottenere valutazioni precise delle variabili in esame attraverso rilevazioni basate su campioni statisticamente rappresentativi, ma fornire, in tempi compatibili con i processi decisionali delle amministrazioni e le priorità dell'azione politica, indicazioni quantitative e qualitative in grado di individuare chiaramente gli specifici adempimenti causa delle principali criticità delle regole in esame, in modo da supportare la definizione di interventi di semplificazione.

Il percorso di misurazione è utile non solo a stimare gli oneri ed i tempi, ma anche a raccogliere evidenze utili a valutare ulteriori aspetti delle norme e procedure in esame, quali la loro scarsa attuazione, la loro incomprendibilità, incoerenza sistematica o inaccessibilità. Si tratta di aspetti qualitativi a volte non meno importanti di quelli relativi ai costi e alla durata delle procedure e che spesso sono alla base dell'insofferenza manifestata dai destinatari. Questi elementi vanno presi in considerazione ai fini della valutazione complessiva delle regole esaminate.

L'analisi prosegue con la sintesi delle informazioni raccolte e delle stime prodotte, al fine di produrre chiare conclusioni circa le criticità rilevate e le possibili azioni correttive. A valle del processo di misurazione, e alla luce delle ipotesi di riduzione che parallelamente o contestualmente al processo sono elaborate, è possibile stimare anche i risparmi associati alle semplificazioni che si prevede di introdurre.

#### **4. Selezione delle norme e procedure: il programma di misurazione**

L'attività preliminare alla valutazione delle norme e, in particolare, alla misurazione degli oneri e dei tempi è l'individuazione dell'ambito di analisi. La definizione di tale perimetro è soggetta ad un *trade-off* tra l'opportunità di includere tutte le disposizioni che disciplinano la stessa materia, da un lato, e la sostenibilità della valutazione dall'altro. Infatti, considerati i forti legami tra disposizioni contenuti in diverse fonti e la necessità, quindi, di considerare congiuntamente l'intero quadro normativo disciplinante una determinata materia o settore (nonché le relative modalità di attuazione amministrativa), la misurazione andrebbe rivolta preferibilmente all'insieme delle norme che disciplinano la materia oggetto di valutazione. Valutazioni riferite al singolo atto o alla singola procedura sono giustificate quando, a motivo della loro ampiezza e complessità o delle specificità della materia trattata, non sarebbe possibile, né giustificato, abbinare la loro valutazione a quella di

altre disposizioni. Una misurazione sistematica degli oneri e tempi derivanti da interi *corpus* normativi è però difficilmente praticabile. La soluzione preferibile è, quindi, quella di seguire un approccio selettivo alla valutazione, includendo le norme ritenute particolarmente critiche per i destinatari in termini di oneri e tempi sostenuti, o quelle che presentano un maggior grado di “irritazione” rispetto ad adempimenti ritenuti particolarmente critici ed ostativi per l’attività imprenditoriale. Per procedere a tale selezione, è indispensabile, quindi, non solo tener conto delle priorità espresse dall’amministrazione, ma rilevare le esigenze espresse dai rappresentanti dei principali *stakeholders* attraverso una mirata attività di consultazione<sup>8</sup>. A tal fine, è essenziale realizzare un’attività di consultazione preliminare, attraverso una pluralità di tecniche (dal confronto con le associazioni di categoria alla consultazione pubblica per raccogliere idee e segnalazioni utili ad individuare le aree, le norme e le procedure ritenute particolarmente critiche). Il risultato atteso di questa fase è la selezione degli adempimenti percepiti come maggiormente onerosi o fastidiosi e, dunque, delle norme e procedure “ad alto impatto” su cui concentrare la misurazione e, in ultima analisi, le attività di semplificazione.

Grazie a quest’attività di confronto è possibile elaborare una programmazione regionale delle attività di misurazione, utile sia per organizzare in tempo le attività da svolgere, sia per distribuire le risorse a disposizione. I contenuti del programma di misurazione sono i seguenti:

- individuazione delle aree di regolazione su cui si intende intervenire e delle relative norme/procedure;
- definizione degli obiettivi e del *focus* della misurazione (cfr. par. 5);
- tempi previsti per la conclusione della valutazione.

All’interno del programma l’analisi sarà concentrata solo sulla normativa e sulla regolazione regionale, escludendo la normativa statale ed europea (la cui attività di misurazione e riduzione è di competenza dei rispettivi livelli di governo), ma includendo la normativa regionale di attuazione della normativa statale o europea che introduca specificazioni e eventuali oneri aggiuntivi (“*gold plating*”). Tale scelta dipende sia dall’opportunità di concentrare le risorse sulle regole che è possibile modificare, sia dalla constatazione che attività di valutazione degli impatti della normativa in vigore sono previste sia a livello europeo che nazionale.

Ai fini dell’individuazione delle aree di regolazione ad alto impatto, una prima classificazione può essere rappresentata sulla base delle tipologie di regolazione, come indicato di seguito:

- *regolazione economica delle imprese che gestiscono infrastrutture o attività in regime di monopolio* - Questa categoria di disposizioni si concentra sulla necessità di garantire alle aziende le condizioni per esercitare la loro attività in modo efficiente minimizzando le rendite e relative perdite di benessere che caratterizzano i regimi monopolistici e garantendo la qualità dei servizi finali agli utenti;

---

<sup>8</sup> Sulle metodologie di consultazione cfr. “Linee guida sulla consultazione Pubblica”

- *regolamentazione delle attività professionali e delle licenze;*
- *disciplina dell'uso delle risorse naturali ambientali e regolamentazione edilizia* - La regolamentazione ambientale è fondamentale per evitare gli effetti nocivi per l'ambiente ma è necessario garantire che vengano ridotti al minimo i relativi oneri di conformità per le imprese (ma anche per la pubblica amministrazione e per i cittadini);
- *regolazione del lavoro* - Questa categoria comprende la regolazione del lavoro che riguarda le attività di formazione, l'assicurazione infortuni sul lavoro, la tutela delle condizioni di salute dei lavoratori e la sicurezza sul posto di lavoro. La normativa regionale in materia di lavoro può sovrapporsi con le norme nazionali determinando notevoli oneri di conformità per le imprese e può comportare restrizioni alla concorrenza;
- *normativa in materia di salute, sicurezza, trasporto* - La regolazione di salute, sicurezza e trasporto è chiaramente giustificata da obiettivi di interesse pubblico, ma in alcuni casi può risultare piuttosto invasiva e restrittiva e con dubbie ricadute in termini di benefici sui soggetti destinatari, soprattutto se tale regolazione impone a questi ultimi oneri significativi. Alcune norme in materia di trasporto possono creare barriere all'ingresso di nuovi operatori o ridurre la concorrenza;
- *regolazione che riguarda l'avvio o il funzionamento dell'attività di impresa;*
- *regolazione sociale* - Ci sono vari obiettivi sociali che l'amministrazione deve perseguire, tra cui l'assistenza all'infanzia, l'assistenza agli anziani, l'educazione, le attività senza scopo di lucro, il gioco d'azzardo, l'alloggio, e l'anti-discriminazione. Anche se può importante determinare oneri significativi per la collettività, la regolazione che rientra in questa categoria non costituisce in genere una delle priorità di un programma di riduzione degli oneri della regolazione sulle imprese a meno che non abbia un impatto sull'assetto concorrenziale del mercato.

Una volta individuate le aree di regolazione prioritarie è necessario procedere alla selezione e alla classificazione per priorità delle norme che hanno maggiore impatto in termini di oneri sulle imprese e sui cui andranno concentrate le successive fasi della misurazione.

In particolare, l'attenzione dovrà essere focalizzata:

- sulla *regolazione* con maggiori ricadute negative sulla crescita economica, la concorrenza o la produttività delle imprese (in particolare nei settori dell'agricoltura, del turismo, e dell'edilizia);
- sulla regolazione maggiormente preposta ad essere assoggettata a successive azioni di *semplificazione* e riduzione degli oneri di regolazione.

Sulla base dell'esperienza internazionale, possono essere individuati alcuni criteri prioritari per la selezione delle norme finalizzate alla successiva azione di misurazione e riduzione:

- *la regolazione che risulta chiaramente e inutilmente onerosa, complessa, ridondante o di dubbi benefici sulla collettività.* Questa include in particolare la regolamentazione in cui vi siano notevoli oneri burocratici e che può essere semplificata senza compromettere gli

obiettivi della regolazione o sollevare questioni politiche particolari, o la regolamentazione ridondante o destinata a divenire presto ridondante.

- *La regolazione che potrebbe avere potenzialmente grandi vantaggi netti da azioni di semplificazione amministrativa ma anche ricadute più ampie in termini di benefici per le imprese, il governo e la comunità.* La riduzione degli oneri burocratici è importante in sé, ma in molti casi ha un impatto positivo ancora più significativo se la regolazione oggetto della semplificazione compromette la possibilità per le imprese di esercitare in maniera efficiente l'attività economica o l'innovazione, incide negativamente sulla concorrenza e/o sulla produttività o è fortemente intrusiva rispetto al comportamento individuale. In tale prospettiva nell'effettuare la selezione degli atti normativi è fondamentale tenere conto della scala e della sostenibilità dei benefici derivanti dalla semplificazione della regolamentazione, così come delle possibilità di attuazione e dei costi dell'attività di riduzione (tali costi includono, oltre i tempi e i costi finanziari necessari a condurre l'attività di misurazione e riduzione, anche i costi per la collettività dovuti al possibile aumento dei rischi che possono derivare dalla semplificazione o dalla rimozione di adempimenti normativi).
- *La regolazione in cui esiste ampia consapevolezza della necessità di una riforma e dei benefici della riduzione degli oneri,* per la quale si può contare sul sostegno e sulla da parte della collettività.
- *La regolazione approvata di recente o ancora da attuare* non dovrebbe essere generalmente oggetto di intervento a meno che non vi sia una chiara evidenza che questa comporti oneri considerevoli per le imprese o la collettività.
- *La regolazione che ha importanti obiettivi sociali o di interesse pubblico* e in cui è più difficile stabilire la necessità di un cambiamento, non dovrebbe essere oggetto di semplificazione a meno che non vi sia una chiara evidenza che questa comporti oneri considerevoli per i soggetti destinatari.

## **5. Scelta del focus della valutazione**

Coerentemente con il principio di sostenibilità e proporzionalità dell'analisi, già nell'ambito del programma di misurazione, è utile individuare le variabili su cui concentrare la valutazione, senza procedere automaticamente ad una misurazione "a tappeto", per tutte le norme e i procedimenti considerati, sia degli oneri regolatori (amministrativi e in particolare degli oneri di conformità sostanziale), sia dei tempi.

Sulla base delle priorità individuate, anche in base ai risultati dello strumento della consultazione, per ogni area (o, se già possibile, per ogni norma e procedura inclusa nel programma) è, quindi, specificato il *focus* della valutazione, indicando su quali delle seguenti variabili essa si concentrerà:

- oneri di conformità sostanziale;
- oneri amministrativi;

- durata delle procedure.

Gli strumenti da utilizzare saranno conseguentemente selezionati in base a tale valutazione iniziale, evitando di ricorrere di *default* a tutti o ad alcuni di essi senza alcun apprezzamento preventivo dei problemi segnalati dai destinatari. Naturalmente, ciò non toglie che per alcune norme e procedimenti possa essere necessario intervenire congiuntamente con più strumenti, laddove gli ostacoli segnalati siano di varia natura, o qualora non sia possibile selezionare in anticipo le variabili su cui concentrarsi.

## 6. La Misurazione degli oneri della regolazione

Le metodologie di misurazione degli oneri regolatori sviluppate nei diversi Paesi europei e che sono ancora in via di approfondimento e sperimentazione, condividono la scelta di basarsi sui principi dello *Standard Cost Model* (SCM), il modello utilizzato per la misurazione degli oneri amministrativi. Questo facilita l'attuazione della metodologia e conferisce ai risultati della misurazione coerenza rispetto all'approccio già utilizzato per la misurazione dei soli costi amministrativi, che rappresentano un sottoinsieme degli oneri regolatori (cfr. par. 2).

La misurazione degli oneri regolatori può essere effettuata:

- *ex ante*: durante l'iter normativo, con l'obiettivo di stimare e ridurre gli oneri imposti dalla nuova regolazione;
- *ex post*: sullo *stock* di regolazione esistente, ai fini della riduzione degli oneri già esistenti.

La misurazione può riguardare i soli oneri amministrativi (MOA), i soli oneri di conformità sostanziale (MOC), o entrambi, assumendo, in queste linee guida, la denominazione di misurazione degli oneri regolatori (MOR). Con la MOR si estende, quindi, l'ambito della misurazione dai soli oneri amministrativi, come sinora fatto nel nostro Paese, agli altri obblighi normativi che richiedono adempimenti c.d. sostanziali, e consente una misurazione completa dei costi includendo, come si approfondirà in seguito, anche quelli in materia di personale, di acquisto di beni materiali e di investimenti.

Nel seguito di questo paragrafo si illustra la metodologia utilizzata per la MOA e per la MOC, trattando in modo unitario le fasi comuni alle due tipologie di misurazione e specificando quelle che, al contrario, presentano differenze significative.

Il modello di misurazione degli oneri complessivi della regolazione (MOR) adottato in queste linee guida è stato sviluppato sulla base di un confronto dei relativi metodi e strumenti utilizzati a livello internazionale. Esso si concentra, in primo luogo, sui costi sostenuti dalle imprese; tuttavia, la sua logica può essere utilizzata anche per misurare gli oneri della regolazione sostenuti da altri destinatari, come cittadini o il settore pubblico.

Indipendentemente dai destinatari considerati e dall'oggetto della misurazione, la metodologia si fonda sempre su una partecipazione attiva delle parti interessate, considerata elemento

imprescindibile non solo per raccogliere dati utili alle stime, ma anche per favorire l'accettazione e la condivisione delle procedure utilizzate e dei relativi risultati.

Per ciascuna area di regolazione considerata "ad alto impatto" devono essere identificati gli specifici obblighi di regolazione e le relative attività che i soggetti regolati devono svolgere. Queste ultime saranno selezionate, già dalla prima fase del processo, in modo da concentrare l'analisi solo sugli adempimenti di maggiore impatto o considerati più "fastidiosi" (*irritant*) dai destinatari delle norme.

### **6.1 Le fasi della misurazione degli oneri regolatori<sup>9</sup>**

La Misurazione degli oneri della regolazione è caratterizzata da una serie di fasi illustrate nella Figura 4, che riprendono, con gli opportuni adattamenti, le fasi previste dalla metodologia dello *Standard Cost Model* per la MOA.

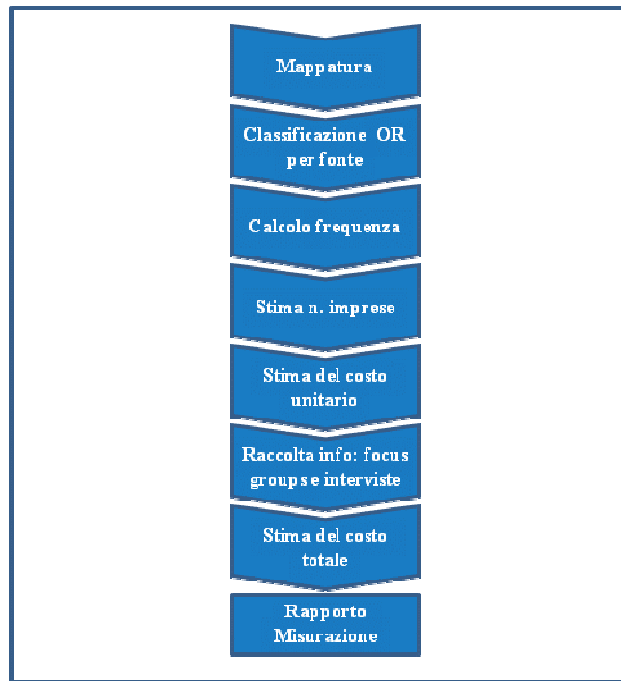
Nel caso in cui il *focus* della misurazione riguardi i soli oneri di conformità sostanziale (MOC) o venga esteso anche a questi oneri in aggiunta agli oneri amministrativi, verranno effettuati alcuni adattamenti necessari a tener conto della diversa natura degli elementi oggetto di misurazione e che riguardano le attività da svolgere nell'ambito di ciascuna fase, le fonti informative e le tecniche di rilevazione.

Per ogni area considerata "ad alto impatto", occorre in primo luogo svolgere un'analisi dettagliata della normativa in vigore volta ad individuare gli obblighi che la regolazione impone (c.d. "mappatura"). Successivamente, si procede alla raccolta delle informazioni necessarie alla stima degli oneri regolatori. A tal fine, occorre stimare il numero di imprese coinvolte, il costo associato alle singole attività che è necessario svolgere per rispettare gli adempimenti e la frequenza con cui tali attività sono realizzate. Una volta raccolti questi dati è possibile stimare il costo complessivo di ogni attività e, dunque, del complesso della regolazione considerata.

---

<sup>9</sup> Questo paragrafo si basa su F. Sarpi "Linee guida per la misurazione di tempi e oneri amministrativi nelle Regioni", FormezPA, 2011.

**Figura 4 – Fasi della Misurazione degli oneri della regolazione**



### **6.1.1 Mappatura degli OR**

La prima fase del processo di MOR consiste nella c.d. “mappatura degli obblighi regolatori”, informativi e di conformità, ovvero nella descrizione puntuale degli adempimenti che l’impresa deve rispettare e delle specifiche attività amministrative che deve svolgere.

La maggior parte degli elementi informativi che devono essere inclusi nella mappatura sono comuni sia nel caso in cui oggetto di misurazione siano i soli oneri amministrativi, sia nel caso in cui siano misurati anche oneri di conformità sostanziale.

Di seguito si indicheranno i contenuti della mappatura nel caso in cui si intendano misurare sia oneri informativi che di conformità sostanziale. Laddove la misurazione riguardasse solo una delle due tipologie di oneri, la mappatura andrebbe semplificata escludendo, di conseguenza, le informazioni non pertinenti:

- Sintesi non tecnica dei contenuti di ogni OR, distinguendo per oneri informativi (OI) e di conformità sostanziale (OC). Breve sintesi che aiuti ad individuare in modo immediato i principali contenuti degli adempimenti analizzati.
- Amministrazioni competenti. Indicazione delle amministrazioni responsabili per gli adempimenti analizzati
- Soggetti obbligati. Indicazione delle imprese soggette agli obblighi di regolazione. Nel caso di obblighi informativi, indicazione di eventuali richieste di informazioni riferite ad una particolare categoria di imprese (es. solo imprese al di sopra di una certa dimensione o appartenenti a determinati settori); nel caso di obblighi di conformità sostanziale, gli obblighi sono in genere riferiti solo alle imprese che operano in determinati settori o sottosettori di attività.



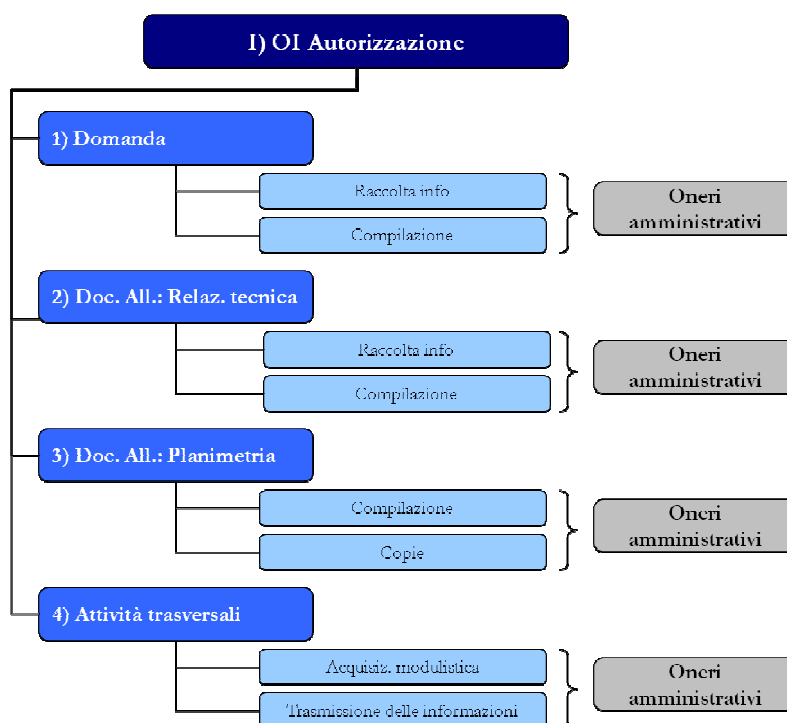
- Descrizione degli adempimenti. Descrizione degli adempimenti che i soggetti obbligati devono rispettare.
- Frequenza. Indicazione del numero di volte in cui, ogni anno, l'adempimento deve essere rispettato. Se, ad esempio, un determinato documento deve essere inviato tre volte l'anno ad un ufficio pubblico, la frequenza di questo adempimento sarà pari a 3. Simmetricamente, se una determinata documentazione va presentata ogni 2 anni, la frequenza annua con cui un'impresa è tenuta a sostenere i relativi oneri sarà pari a 0,5. Per i costi *una tantum*, la frequenza, relativa solo al primo anno, sarà per definizione pari ad 1.
- Fonti normative. Elenco delle norme che disciplinano l'obbligo ai vari livelli di governo, includendo anche le disposizioni attuative da cui dipendono le modalità specifiche di adempimento.
- Classificazione per origine. Indicazione del livello di governo (europeo, nazionale, regionale, comunale) da cui dipende l'OR.
- Elenco delle attività di conformità sostanziale. Indicazione delle specifiche attività che un'impresa deve svolgere per adeguarsi all'obbligo di conformità sostanziale (acquisto beni o servizi, investimenti, etc.).
- Elenco delle attività amministrative. Indicazione delle specifiche attività che, in genere, un'impresa deve svolgere per rispettare l'obbligo informativo.
- Contenuto informativo dell'adempimento. Descrizione dei contenuti specifici dell'OI, ovvero delle informazioni che in concreto l'impresa deve fornire (o conservare) per rispettare l'adempimento.

Nel caso della MOA, quando l'OI da misurare coincide con un intero procedimento amministrativo (ad esempio, rilascio di un'autorizzazione), per facilitare la comprensibilità della mappatura le attività amministrative vanno raggruppate in macro-categorie denominate richieste di informazioni:

- istanza/domanda;
- documentazione allegata alla domanda;
- attività trasversali (raccolta modulistica; presentazione della documentazione)

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 5 – Un esempio di struttura della mappatura degli oneri amministrativi



Per realizzare una mappatura degli OR occorre considerare la disciplina rilevante proveniente dai diversi livelli di governo. Inoltre, è sempre utile sottoporre la mappatura all’esame tecnico dei rappresentanti delle imprese al fine di verificarne la completezza e per selezionare gli OR e le attività amministrative ritenuti più onerosi o irritanti per le imprese. Oggetto di rilevazione, infatti, dovrebbe essere solo questo sottoinsieme, coerentemente con il criterio della sostenibilità della misurazione.

In generale, per la definizione della mappatura è necessario analizzare i procedimenti, le attività, i moduli e la documentazione richiesta dalle amministrazioni comunali o provinciali. Tuttavia, non essendo possibile tener conto di tutte le possibili modalità con cui, all’interno del territorio regionale, vengono applicate le disposizioni dettate dalla Regione è utile, come dimostrato dall’esperienza di MOA regionale già realizzata negli scorsi anni, elaborare una “mappatura standard”. Quest’ultima si riferisce ai soli adempimenti che sono richiesti con maggior frequenza sul territorio regionale e che rappresentano ciò che normalmente un’impresa è tenuta a fare per rispettare la normativa in vigore. A tal fine, è necessario innanzi tutto partire da un numero contenuto di mappature riferite agli EELL, selezionati in base a criteri di rilevanza predefiniti<sup>10</sup>. Successivamente, attraverso un confronto con gli uffici dell’amministrazione regionale (e, dove disponibili, di alcuni Suap) e con gli esperti delle associazioni di categoria si individuano le sole

<sup>10</sup> Questa è la soluzione che è stata seguita nel corso del progetto di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi regionali condotto dal Formez. Evidentemente, il numero effettivo delle mappature necessarie dipende dal procedimento considerato e dalla varietà riscontrata sul territorio degli obblighi informativi analizzati. In media, nel corso del progetto sono state realizzate tre mappature comunali o regionali come base per la definizione di una “mappatura standard” regionale.

attività che di regola sono richieste ad un'impresa sul territorio regionale (escludendo, quindi, sia i casi particolarmente onerosi e critici, sia quelli in cui le attività sono ridotte al minimo e la documentazione è particolarmente snella).

Nel Box 1 si fornisce un esempio di elenco *standard* utilizzato per la MOA.

<b>Box 1 – Elenco <i>standard</i> degli OI, delle richieste di informazioni e delle attività amministrative</b>
<p>Per assicurare omogeneità e comparabilità dei risultati relativi alla misurazione e riduzione degli oneri, è opportuno adottare una classificazione comune degli adempimenti. A tal fine, si propone di utilizzare la seguente classificazione, basata sia sulle "Linee guida per l'individuazione degli oneri informativi introdotti o eliminati e per la stima dei relativi costi amministrativi" (Allegato A al Dpcm 25 gennaio 2013 "Criteri per l'effettuazione della stima dei costi amministrativi di cui al comma 5-<i>bis</i> dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, ai sensi del comma 3, dell'articolo 6 della legge 11 novembre 2011, n. 180"), sia sul manuale internazionale sullo <i>Standard Cost Model</i>:</p>
<p><b>A. Comunicazione o dichiarazione alla pubblica amministrazione</b></p> <p>Esempi:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Dichiarazione o segnalazione certificata di inizio o modifica dell'attività</li><li>- Comunicazione di attività o di evento</li><li>- Rapporto periodico</li></ul>
<p><b>B. Domanda alla pubblica amministrazione</b></p> <p>Esempi:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Domanda di autorizzazione, concessione, permesso o nulla osta</li><li>- Domanda di parere</li><li>- Domanda di iscrizione ad albo o registro</li><li>- Domanda di sussidio/sovvenzione/esenzione/accesso a servizi</li></ul>
<p><b>C. Documentazione da conservare</b></p> <p>Esempi:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Certificazione/Attestazione</li><li>- Documento di trasporto e di accompagnamento</li><li>- Registro</li></ul>
<p><b>D. Informazioni da fornire ai consumatori</b></p> <p>Esempi:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- etichettature dei prodotti;</li><li>- diffusione di informazioni sul processo produttivo o i prodotti</li></ul>
<p>Per ogni obbligo informativo può poi essere utile individuare le specifiche richieste di informazioni che le imprese devono rispettare in base alle quali aggregare gruppi omogenei di attività amministrative. Le richieste di informazioni che si propone di utilizzare sono le seguenti:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Domanda/Istanza/Richiesta</li><li>- Documentazione allegata alla domanda (da specificare caso per caso): si tratta, ad esempio, di relazioni tecniche, planimetrie, rapporti, analisi, attestazioni di tecnici abilitati o dell'agenzia delle imprese ecc.</li><li>- Ulteriore documentazione integrativa</li></ul>

### **Box 1 – Elenco *standard* degli OI, delle richieste di informazioni e delle attività amministrative**

Ad ogni richiesta di informazioni sono associate una serie di attività amministrative (che, dunque, vanno ricondotte ad una delle tre richieste sopra indicate). Tuttavia, alcune attività amministrative possono essere relative non ad una specifica richiesta di informazioni, ma a tutto l’OI o a più richieste di informazioni (come, ad esempio, l’acquisizione della modulistica o la trasmissione dei documenti); in tal caso, nella mappatura saranno classificate come “attività trasversali”.

Indipendentemente dall’individuazione delle richieste di informazioni, per ogni OI è comunque necessario individuare le **attività amministrative** che è necessario svolgere e che, di regola, sono oggetto della misurazione. Anche per l’elenco delle attività amministrative si propone di utilizzare un elenco *standard*, che consenta sia di rendere omogenei i risultati della misurazione di diverse norme regionali (o procedimenti misurati nell’ambito di una regione), sia di confrontare le stime sugli oneri prodotte da regioni diverse. Al riguardo, si ritiene utile ricorrere all’elenco individuato nelle già citate “Linee guida per l’individuazione degli oneri informativi introdotti o eliminati e per la stima dei relativi costi amministrativi”:

- a) Acquisizione della modulistica (via internet o presso lo sportello)
- b) Compilazione di modulo di istanza/denuncia/comunicazione
- c) Predisposizione di rapporto/relazione/documento tecnico
- d) Annotazioni su formulari e registri
- e) Copia della documentazione
- f) Effettuazione di pagamenti collegati all’OI (solo per i tempi impiegati per l’effettuazione dei pagamenti)
- g) Trasmissione o presentazione alla pubblica amministrazione o a soggetti terzi
- h) Acquisizione della documentazione rilasciata dall’amministrazione
- i) Archiviazione e conservazione della documentazione
- l) Assistenza a verifiche e ispezioni / Sottoposizione ad accertamenti

Gli OI, le richieste di informazioni e le attività amministrative rilevati nel corso della mappatura dovrebbero essere, per quanto possibile, ricondotti alle tipologie sopra elencate.

Nel Box 2 si riportano le principali tipologie di obblighi di conformità sostanziale e le relative attività da cui derivano costi di adeguamento.

### **Box 2 – Tipologie di obblighi di conformità sostanziale e relative attività**

I principali obblighi di conformità sostanziale sono i seguenti:

- A. Adeguamento della capacità o del processo produttivo
- B. Adeguamento di risorse interne
- C. Adeguamento di procedure interne
- D. Misure di vigilanza

A seconda della tipologia, gli oneri che derivano da tali obblighi possono essere *una tantum* o

## Box 2 – Tipologie di obblighi di conformità sostanziale e relative attività

ricorrenti.

Il rispetto dei suddetti obblighi di conformità richiede all'impresa di intraprendere determinate attività/azioni, tra cui le più significative sono le seguenti:

- a) Acquisto o adeguamento di impianti, macchinari, attrezzature per rispettare requisiti e standard fissati dalla normativa (es. acquisto di dispositivi e tecnologie necessari per rispettare standard ambientali o di sicurezza);
- b) Verifica periodica del rispetto dei requisiti e standard previsti dalla normativa, inclusa la manutenzione di impianti, macchinari ed attrezzature;
- c) Adeguamento delle scorte (es. obbligo di tenere determinati livelli o tipologie di scorte)
- d) Utilizzo di determinate figure professionali interne o esterne all'impresa per ottemperare agli obblighi imposti;
- e) Assunzione di personale supplementare dedicato esclusivamente al rispetto degli obblighi regolatori (es. personale specializzato che l'impresa non avrebbe utilizzato in assenza di determinati adempimenti)
- f) Formazione del personale (formazione professionale o relativa all'aggiornamento sulla normativa di rilievo per l'azienda, ad esempio sulle misure di sicurezza sul lavoro)
- g) Previsione di misure organizzative e di monitoraggio (incluse quelle collegate ai controlli delle autorità) per rispettare requisiti di sicurezza nell'installazione ed utilizzo di impianti, macchinari ed attrezzature;
- h) Obblighi collegati ai pagamenti (di tasse, diritti, ecc.)

### 6.1.2 Rilevazione dei dati sui costi

Le attività di rilevazione sono finalizzate ad individuare le voci di costo che rilevano per i procedimenti di volta in volta in esame, nonché a raccogliere i dati utili alla stima delle stesse.

Esiste una pluralità di strumenti di rilevazione che possono essere utilizzati nel corso della misurazione, con livelli diversi di complessità, onerosità e grado di rappresentatività delle stime.

Nella fase di rilevazione finalizzata ad individuare gli oneri derivanti dagli obblighi di regolazione, le fonti informative e le procedure di consultazione da utilizzare per le rilevazioni sono analoghe a quelle sinora utilizzate nella MOA. Tuttavia, la maggiore estensione degli oneri regolatori richiede un'integrazione delle informazioni rilevate con la specificazione, oltre che delle attività richieste, anche degli investimenti e dei costi di produzione resi necessari dalla normativa.

Le principali tecniche di rilevazione delle informazioni utili alla stima degli oneri sono le seguenti:

- *expert assessment*, cioè uno o più *focus group* o interviste con esperti delle associazioni di categoria e/o con consulenti e professionisti;
- interviste telefoniche con le imprese;
- interviste dirette (faccia a faccia) presso le sedi delle imprese;
- "Focus PMI" (cfr. Box 3)

### Box 3 – Il “Focus PMI”

Una specifica tecnica di rilevazione consiste nell'effettuare 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”, consistono in un esame trasversale dei costi regolatori e amministrativi e si differenziano dalle tecniche precedentemente descritte 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 le procedure più critiche e “irritanti” anche sotto il profilo del rapporto con l'amministrazione;
- stimare costi amministrativi e di adeguamento sostanziale considerati più onerosi e/o fastidiosi per l'impresa;
- verificare la conoscenza delle semplificazioni adottate;
- verificare la presenza di sovrapposizioni, duplicazioni, incongruenze, ecc. degli adempimenti
- 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 le sue finalità, il Focus PMI è rivolto a poche imprese (3-4) di uno specifico settore, considerato che molti adempimenti presentano una forte variabilità in base all'attività svolta. Esso non è, quindi, sostitutivo delle altre tecniche di rilevazione e non mira ad ottenere informazioni generalizzabili alla totalità delle imprese.

Per adempimenti semplici o di impatto meno significativo, è possibile ricorrere anche a valori stimati ricorrendo a ipotesi e *benchmark* (ad esempio, stime tratte da altri settori o paesi).

In concreto, la scelta degli strumenti di rilevazione avverrà da caso a caso e dipenderà dai seguenti fattori:

- Risorse disponibili, innanzi tutto in termini di tempo. I *focus group* richiedono tempi proporzionalmente minori rispetto alle interviste (specie quelle svolte con singole imprese).
- Disponibilità di informazioni sul numero delle imprese ottemperanti. In mancanza di dati provenienti da statistiche ufficiali o da archivi amministrativi, sarà necessario condurre

un'indagine telefonica su un campione di imprese per stimare la popolazione di imprese interessata da ogni OR.

- Rilevanza e complessità degli obblighi informativi e di conformità sostanziale e dei relativi oneri. A parità di altre condizioni, quanto meno i singoli OR sono rilevanti per gli *stakeholders*, tanto più si ricorrerà a tecniche di rilevazione rapide ed economiche. Queste possono prevedere, ad esempio, la realizzazione di un unico *expert assessment* ed il ricorso a misure standard predefinite di costo (da utilizzare per le attività ridondanti ed omogenee, come l'acquisto di moduli o la spedizione di documenti). All'opposto, per gli OR più rilevanti o più complessi da stimare, si utilizzerà contemporaneamente un mix delle tecniche sopra richiamate, svolgendo in ogni caso almeno un *expert assessment*.
- Variabilità dei dati raccolti. Quanto più i dati raccolti sono variabili, tanto più l'attività di rilevazione andrà estesa sino a che non sia possibile avere le informazioni necessarie a ricavare *una stima verosimile* degli oneri che un'impresa "normalmente efficiente" sostiene.

La fase di rilevazione è realizzata combinando le tecniche disponibili in funzione dei principi di flessibilità e proporzionalità. Se le imprese sono adeguatamente rappresentate da associazioni di categoria, queste ultime possono essere utilmente coinvolte nell'attività di consultazione o possono eventualmente contribuire alla somministrazione dei questionari alle imprese.

Le procedure di rilevazione devono rispettare il criterio di proporzionalità più volte richiamato: una volta realizzata la mappatura *standard*, si classificheranno le singole attività in base alla loro rilevanza e quelle marginali saranno stimate dal gruppo di lavoro e verificate in un *expert assessment* con esperti di settore; quelle più rilevanti seguiranno una procedura di stima più accurata.

Al fine di ridurre il "disturbo statistico" generato durante la raccolta dei dati, alle imprese che dichiarano di esternalizzare completamente gli adempimenti sarà chiesto solo il costo totale pagato all'intermediario, invitando a specificare se ci si è rivolti ad un'associazione di categoria o ad un consulente: la ripartizione del costo totale tra le attività amministrative avverrà durante l'*expert assessment*. Particolare attenzione dovrà essere rivolta a chiarire se i costi dichiarati sono relativi ad un pacchetto di servizi (come può accadere nel caso l'impresa paghi un *forfait* annuo), piuttosto che agli specifici obblighi oggetto di indagine: nel primo caso, la consultazione con le associazioni ed i professionisti dovrà essere utilizzata anche per scorporare dal *forfait* annuo la quota imputabile ai soli obblighi da misurare.

Per le procedure più complesse e di impatto molto significativo è opportuno ricorrere ad una procedura di rilevazione più articolata, che prevede:

- un'indagine telefonica volta a:
  - stimare la diffusione degli adempimenti e, dunque, il numero di imprese ottemperanti (a meno che, come detto, tale dato non sia ricavabile da fonti informative disponibili);

- valutare il tipo di risorse (personale interno o intermediari) utilizzate dall'impresa per rispettare gli adempimenti;
- ottenere una stima dei tempi di lavoro impiegati dal personale dell'impresa per le attività internalizzate ed una stima del costo per quelle esternalizzate;
- verificare la disponibilità ad un'eventuale intervista diretta.
- uno o più *expert assessment* con esperti delle associazioni, intermediari o imprese (in base al tipo di risorse utilizzate nel corso degli adempimenti);
- un'eventuale indagine diretta – successiva rispetto a quella telefonica – presso le imprese per stimare gli oneri amministrativi e di conformità sostanziale. Questa indagine può avvenire o attraverso interviste ad un piccolo gruppo di imprese (laddove si ritenga che le informazioni tratte siano sostanzialmente rappresentative degli oneri in media sostenuti), o presso la sede dell'impresa (laddove si ritenga invece necessario intervistare un numero più consistente di imprese).

Il doppio livello di rilevazione richiede la costruzione di campioni stratificati in base ad alcune variabili che si presume siano correlate alla dimensione degli oneri (ad es. localizzazione, dimensione, settore di attività).

Nel corso della stima della popolazione può essere utile procedere ad una segmentazione delle imprese se diverse categorie di destinatari devono adeguarsi agli obblighi di regolazione con modalità diverse o se gli adempimenti esaminati non sono “trasversali”, cioè se non si riferiscono indifferentemente a tutte le imprese ma prevedono diverse modalità di adempimento o soglie differenziate in base alla tipologia di destinatari.

Ad esempio, poiché la configurazione degli oneri sostanziali può variare anche sensibilmente in funzione del settore di attività dell'impresa, per la misurazione degli oneri di conformità sostanziale le attività di rilevazione sono in genere concentrate su singoli settori o sottosettori produttivi, al fine di derivare risultati omogenei e confrontabili la cui estendibilità ad altri settori andrà valutata caso per caso.

Un altro esempio è rappresentato da alcune disposizioni in materia ambientale che riguardano solo imprese operanti in determinati settori economici, o che impongono adempimenti diversi a seconda della natura e della quantità degli inquinanti prodotti, oppure le norme in materia di sicurezza sul lavoro riferite ai cantieri, ecc. In casi come quelli appena citati, è certamente preferibile procedere ad una stima della specifica popolazione di imprese interessata dagli adempimenti oggetto di misurazione, anche per evitare di sovrastimare il numero di destinatari della normativa in esame. A tal fine è necessario dividere le imprese destinatarie della regolazione per gruppi omogenei e identificare e descrivere separatamente gli oneri sostenuti dai diversi gruppi di destinatari. Le imprese possono essere classificate secondo uno o più criteri di segmentazione, da scegliere secondo il caso concreto (es. settore economico, n. di dipendenti, fatturato, localizzazione, ecc.) ed in maniera coerente rispetto alla diffusione degli oneri: se questi



variano, ad esempio, con la dimensione dell'impresa considerata, si utilizzeranno criteri di classificazione tali da cogliere questo aspetto.

#### ESEMPIO

Gli operatori di alcuni impianti industriali sono tenuti a rispettare nuovi obblighi e severe norme antinquinamento.

Una certa percentuale delle società interessate dalla regolazione (es. 80% su 1000 = 800) hanno già impianti idonei che possono essere adeguati con piccoli interventi (es. nuovi sistemi di filtraggio) con un costo  $x$ ;

Le altre società (il restante 20 % = 200) per rispettare le soglie di inquinamento individuate dalla regolazione dovranno sostituire completamente i loro vecchi impianti, sostenendo un costo  $y$ .

I costi per la trasformazione di impianti esistenti sono notevolmente inferiori ai costi per la sostituzione di vecchi impianti con altri nuovi ( $x < y$ ), quindi le due tipologie di società devono essere divise in due gruppi per identificare gli specifici costi di adeguamento ( $x$  per il gruppo A,  $y$  per il gruppo B) per la successiva determinazione dei costi complessivi.

Gruppo A: 800 imprese con costo  $x$

Gruppo B: 200 imprese con costo  $y$

Costi complessivi: costi gruppo A + costi gruppo B =  $(x \cdot 800 + y \cdot 200)$ .

Qualunque sia la tecnica di rilevazione dei costi utilizzata, è necessario predisporre dei questionari di rilevazione (per le indagini telefoniche o dirette rivolte a campioni di imprese) e delle griglie di intervista (per gli *expert assessment* o i *focus PMI*). Entrambi gli strumenti saranno costruiti partendo dalla mappatura e serviranno a raccogliere dati sui costi ed, eventualmente, suggerimenti relativi ad interventi di semplificazione.

Di regola, i dati richiesti saranno riferiti ad un anno specifico. Se la misurazione si estende agli oneri di conformità sostanziale, le interviste e i questionari dovranno contenere le domande necessarie ad acquisire, oltre alle informazioni necessarie a misurare gli oneri amministrativi, anche le informazioni relative all'acquisto di beni materiali e investimenti necessari per adeguarsi alla regolazione, relativi costi e frequenza dell'adempimento.

### 6.1.3 Individuazione della frequenza e stima della popolazione

Una volta stimato il costo unitario per ogni attività amministrativa e di conformità sostanziale, occorre moltiplicarlo per la relativa frequenza e per il numero di imprese tenute a rispettare gli adempimenti esaminati (cd. popolazione).

In merito alla definizione della frequenza degli adempimenti, come noto, la regolazione può prevedere obblighi *una tantum*, che comportano costi che devono essere sostenuti una sola volta (es. acquisto *hardware*) oppure obblighi ricorrenti, che devono essere rispettati in modo periodico (es. l'invio di rapporti di monitoraggio periodici), ovvero al verificarsi di specifici eventi o condizioni e che comportano quindi costi che si ripetono con una frequenza predefinita. Per gli obblighi che vanno rispettati periodicamente (ad esempio la manutenzione annuale di impianti), la frequenza indica quante volte in un anno una disposizione deve essere osservata dai soggetti interessati.

Nel caso di obblighi che si determinano al verificarsi di determinati eventi o condizioni senza una periodicità predefinita il numero dei casi annuali si identifica sulla base di stime previsionali o di valori medi. Ad esempio, nel caso dell'obbligo di sottoporsi a controlli da parte delle autorità competenti, la base di calcolo può essere costituita da una previsione del numero di controlli cui l'impresa verrà sottoposta in un anno; in caso di variabilità di questo valore verrà utilizzato un valore medio della frequenza attesa dell'adempimento.

Per stimare la popolazione di imprese relativa ad ogni adempimento ci sono tre alternative:

- 1) Ricorrere alle statistiche ufficiali, principalmente di fonte Istat. Si tratta della soluzione che assicura la massima disponibilità dei dati ed un controllo sulla loro qualità, ma può non essere sempre sufficiente. Il livello di dettaglio degli adempimenti, infatti, richiede di accedere a dati molto puntuali, riferiti ad ambiti territoriali specifici e a determinati procedimenti, per cui non è detto che siano resi disponibili dalle statistiche in questione.
- 2) Ricorrere agli archivi amministrativi, laddove esistenti. Questi archivi sono in genere disponibili a livello territoriale (presso i comuni o le province) o presso le Camere di commercio (ed il sistema Infocamere). Benché molto diffusi e relativi a fenomeni specifici, occorre verificarne l'omogeneità e la concreta possibilità di aggregazione.
- 3) Utilizzare, come anticipato, un'indagine campionaria che consenta di stimare quante sono le imprese su cui ricade ogni adempimento.

#### **6.1.4 Stima degli oneri**

Sulla base delle informazioni raccolte nelle fasi precedenti, è possibile procedere alla stima degli oneri regolatori. Di seguito, sono quindi descritte le modalità di calcolo per la stima degli oneri amministrativi, degli oneri di conformità sostanziale, o degli oneri della regolazione nel loro complesso (oneri amministrativi e di conformità sostanziale).

##### *Stima degli oneri amministrativi*

Le tipologie di costo che sono considerate nella MOA possono essere classificate come in Tabella 1:

**Tabella 1. Parametri di costo**

Costi interni	Costi esterni	Acquisti di beni e attrezzature
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tempo (n. di giorni, ore o minuti) speso per ogni attività</li> <li>- Costo medio orario lordo del lavoro del personale impiegato in ogni attività</li> <li>- Quota di spese generali</li> </ul>	Tariffe pagate ad intermediari, consulenti e professionisti	Spese per l'acquisto di beni e attrezzature necessarie per rispettare gli obblighi informativi (es. <i>software</i> specifici)

In alcuni casi questi costi possono essere alternativi, in altri può essere necessario cumularli (come quando una parte delle attività è svolta da personale interno all'impresa e la restante parte è affidata a consulenti esterni).

Una volta raccolti i dati sui costi unitari e sul numero di imprese interessate, è necessario calcolare gli oneri amministrativi totali combinando le seguenti variabili:

Prezzo (nel caso delle imprese, costo orario lordo del personale e costo sostenuto per rivolgersi agli intermediari) (P);

Tempo impiegato per svolgere ogni attività amministrativa (t);

Quantità (ottenuta moltiplicando il numero di imprese tenute a svolgere un'attività e la frequenza con cui ogni attività viene svolta) (Q).

Nel caso di costi interni, dunque, per ogni attività amministrativa l'operazione sarà del tipo:

$$C_i = P_i * t * Q$$

dove:

$P_i$  = costo orario lordo del personale impiegato

t = n. ore di lavoro complessivamente impiegate per lo svolgimento dell'attività amministrativa

Q = n. imprese tenute all'adempimento per la frequenza annua

Nel caso di eventuali costi esterni ( $C_e$ ), rappresentati dal totale dei costi di intermediazione sostenuti per svolgere una determinata attività amministrativa, questi andranno aggiunti ai costi interni ( $P_i$ ) prima di moltiplicare per la quantità, per arrivare al costo totale (CT).

$$CT = C_i + C_e$$

Nel caso, peraltro frequente, di costi esterni sostenuti per un insieme di servizi, occorrerà isolare, almeno in via approssimativa, la quota di costo attribuibile allo specifico adempimento considerato. Al riguardo,

la soluzione più efficace generalmente consiste nel rilevare il costo presso le imprese e procedere alla sua ripartizione tra i singoli adempimenti attraverso un *focus group* con degli intermediari.

Dai dati raccolti presso i destinatari occorrerà passare ad una misura del costo sostenuto da un'impresa "normalmente efficiente", ovvero da un'impresa né particolarmente efficiente, né più inefficiente della media delle imprese del settore nella regione considerata. Il prodotto finale è la stima degli oneri amministrativi per ogni attività svolta e per ogni OI.

Una volta raccolti ed opportunamente organizzati, i dati possono essere esaminati per giungere alla stima degli oneri amministrativi. Secondo le indicazioni dello SCM, questa valutazione avviene, di regola, in modo qualitativo, analizzando le risposte raccolte ed eventualmente approfondendo i motivi per i quali alcuni dati risultano evidentemente discordanti rispetto ad un trend generalizzato. Lo scopo è di giungere ad una misura standardizzata degli oneri amministrativi che ogni obbligo informativo impone. Non si tratta, dunque, di calcolare acriticamente una media aritmetica dei dati forniti, ma di giungere ad una misura ritenuta rappresentativa della realtà di un'impresa "normale", tenendo conto naturalmente delle valutazioni raccolte nel corso della consultazione.

Standardizzati i dati, la stima degli oneri per ogni attività amministrativa sarà aggregata per ogni OI a cui tali attività si riferiscono, pervenendo ai costi totali che un'impresa sostiene per ogni obbligo informativo e, sommando i costi di tutti gli OI, per procedimento. Moltiplicando, infine, i costi unitari per la popolazione di imprese e per la frequenza si perverrà all'onere totale annuo. Naturalmente, se per tutte le attività amministrative la popolazione è la stessa (cioè, tutte le imprese sono tenute a svolgere tutte le attività previste dall'OI) questo secondo passaggio potrà essere svolto una sola volta e non per ogni attività.

Le stime sono comunque indicative dell'ordine di grandezza degli oneri associati agli obblighi informativi oggetto della misurazione, non essendo la rilevazione basata su campioni statisticamente rappresentativi.

#### Stima degli oneri di conformità sostanziale

Ai fini dell'attività di misurazione, i costi di conformità sostanziale (CC) possono essere classificati in tre tipologie:

- Costi per il personale (CP)

Sono i costi sostenuti per il personale necessario ad adempiere agli obblighi di conformità sostanziale ed includono la retribuzione (inclusi gli emolumenti corrisposti agli amministratori, i compensi corrisposti agli impiegati co-imprenditori, gli stipendi corrisposti al personale precario, i pagamenti di partecipazione agli utili dell'impresa) al lordo di qualunque onere (inclusi oneri contributivi, sociali, assicurativi, ecc.).

Come per la MOA, quindi, per la stima del tempo impiegato per ottemperare agli obblighi di conformità sostanziale, occorre utilizzare il costo lordo del personale ed il costo interno unitario di

un'attività viene stimato moltiplicando il costo medio orario lordo del personale (in questo caso si fa riferimento al personale utilizzato per adempiere agli obblighi di conformità sostanziale) per le ore di lavoro totali impiegate.

Anche per la MOC, inoltre, occorre tener conto di eventuali costi esterni sostenuti per rivolgersi ad intermediari e professionisti (ad esempio, tecnici specializzati, professionisti iscritti ad albi a cui è necessario rivolgersi per ottenere determinate certificazioni o per presentare progetti, ecc.).

- Costi materiali (CM)

Tali costi, che devono comunque essere riferiti ad acquisti effettuati esclusivamente per ottemperare ad obblighi regolatori, sono dati dalla somma tra:

- il costo per gli investimenti (CI), relativo all'acquisto e all'installazione di beni di investimento (macchinari, attrezzature, dispositivi di protezione per il personale, ecc.). Al riguardo, occorre considerare che, in alcuni casi, i costi imposti dalla regolazione potrebbero semplicemente anticipare acquisti che le imprese effettuerebbero comunque, o possono apportare significativi benefici alle imprese (ad esempio, aumentando l'efficienza dei processi produttivi o migliorando l'immagine dei prodotti, come nel caso di impianti che riducono le emissioni nocive). In questi casi, può rivelarsi opportuno non imputare l'intero costo di adeguamento alla regolazione;
- il costo per altri beni materiali (Cam): comprende i costi di materiali o di beni di consumo, merci in entrata, servizi di terzi, costi di finanziamento (interessi sui prestiti per l'acquisto di beni o servizi imposti dalla regolazione). Si noti, inoltre, che l'obbligo di utilizzare determinati *input* nel processo produttivo può generare costi indiretti, dovuti, ad esempio, alla necessità di adeguare gli impianti o di modificare la strategia di rifornimenti e acquisti da parte dell'impresa;
- la quota di costi generali (c.d. *overhead costs*) ulteriori rispetto all'impiego di personale (ad esempio per costi di gestione, consumi energetici, ecc.)<sup>11</sup>. La stima dei questi costi può essere riferita a singoli settori economici o essere determinata ricorrendo a parametri fissi.

- Costi finanziari (CF).

Questi costi comprendono le imposte o altre spese di carattere finanziario e dal punto di vista economico rappresentano entrate per la pubblica amministrazione. Essi sono inclusi in questa descrizione per completezza, ma, come già evidenziato nei paragrafi precedenti, generalmente non vengono considerati nelle stime perché sono determinati dalle politiche fiscali e non possono, quindi, essere soggetti ad azioni di semplificazione.

---

<sup>11</sup> Occorre peraltro considerare che se i costi aggiuntivi dovuti alla regolazione non sono particolarmente significativi rispetto a quelli già sostenuti dall'impresa, è opportuno non tener conto degli *overhead costs*, poiché i costi generali restano costanti.

Come per la MOA, le stime degli oneri di conformità sostanziale sono annuali. Al riguardo, per i costi relativi ad acquisti pluriennali (relativi a beni immobili, strutture su immobili, impianti generali, veicoli, macchine strumenti e macchine di trasformazione, mobili e attrezzature per ufficio, altre attività) occorre tener conto degli ammortamenti. Le vite utili ordinarie dei beni da ammortizzare necessarie per il calcolo degli ammortamenti possono essere determinate facendo riferimento ai valori standard previsti in base alla tipologia di bene o, in mancanza, attraverso le interviste ad imprese o esperti.

Il Box 4 fornisce alcuni esempi di attività che è necessario svolgere per adeguarsi alla regolazione e di corrispondenti costi di conformità.

<b>Box 4 – Esempi di attività richieste per adeguarsi alla regolazione e relativi costi di adeguamento sostanziale</b>		
<b>Attività</b>	<b>Costi</b>	<b>Esempi</b>
Approvvigionamento di beni o servizi  Assunzione di personale supplementare	Costi sostenuti per adeguarsi ai nuovi adempimenti richiesti dalla regolazione per effettuare le attività di approvvigionamento di beni o servizi o per la necessità di assumere personale addizionale	Variazione dei costi dovuti alla previsione di effettuare gare d'appalto per l'acquisizione di beni o servizi, o di diverse e più onerose modalità per l'emissione di ordini, l'accettazione di merci, ecc
Svolgimento servizi supplementari	Costi dovuti all'obbligo di effettuare internamente servizi aggiuntivi rispetto all'ordinaria attività aziendale	Variazioni di costi dovuti alla necessità di installare nuovi macchinari o dotarsi di nuove capacità per effettuare internamente i servizi richiesti dagli obblighi di regolazione
Adeguamento di procedure interne	Costi dovuti per adeguare le procedure interne all'azienda ai nuovi adempimenti	Variazioni di costi sostenuti per definire le procedure operative vigenti e l'obiettivo di adeguamento delle procedure richiesto dagli obblighi di regolazione, variazioni dei costi necessari a modificare le procedure, la documentazione, gli opuscoli informativi ecc.
Adozione misure di vigilanza	Costi necessari ad	Variazioni di costi

**Box 4 – Esempi di attività richieste per adeguarsi alla regolazione e relativi costi di adeguamento sostanziale**

Attività	Costi	Esempi
	implementare misure di vigilanza per garantire il rispetto della conformità agli obblighi di regolazione	dovuti alla necessità di verificare se le attività d'impresa sono state effettuate in conformità con gli obblighi di regolazione e se gli eventuali parametri standard o soglie sono state rispettate
Stoccaggio, gestione di scorte, produzione		Variazioni di costi dovuti alla gestione dell'inventario o dell'attività produttiva
Adeguamenti procedurali	Costi sostenuti per effettuare alcune procedure previste dalla regolazione	Le imprese possono essere obbligate a effettuare simulazioni di procedure di sicurezza antincendio più volte durante l'anno.

Di regola, quindi, i costi di conformità sostanziale (CC) sono dati dalla somma dei costi del personale e dei costi materiali.

$$CC = CP + CM$$

Come per la MOA, sono in genere esclusi dalla misurazione i costi *"Business-as-usual"* (CBU) ovvero quelli che il destinatario della regolazione avrebbe comunque sostenuto anche in assenza di uno specifico obbligo normativo.

La misurazione si concentra, quindi, sui soli costi aggiuntivi (CA), ovvero sui costi che il destinatario non avrebbe sostenuto in assenza di uno specifico obbligo di conformità sostanziale e che si ottengono come differenza tra i costi totali e i costi *business as usual*

Ai CA possono poi essere aggiunti i costi opportunità (CO). Tali costi devono essere considerati nella stima nel caso in cui l'obbligo di regolazione preveda un investimento pluriennale, con conseguenze finanziarie significative sul bilancio dell'impresa.

I costi opportunità sono profitti che l'impresa non ha potuto conseguire perché per rispettare gli obblighi di regolazione non ha potuto impiegare le risorse in modo ottimale. A differenza di altri costi non corrispondono ad un effettivo esborso monetario, ma sono costi nozionali. Il costo opportunità viene stimato sulla base del valore che l'impresa avrebbe potuto conseguire

investendo la somma prevista per adempiere all'obbligo ad un tasso di interesse di mercato. Una stima del costo opportunità può quindi essere ottenuta moltiplicando il costo addizionale (CA) richiesto dall'adeguamento alla regolazione per il tasso di interesse EURIBOR (i):

$$CO = CA * i$$

Oltre al carico obiettivo imposto dalle tipologie di costo indicate, la misurazione degli oneri di regolazione tiene conto anche di "fastidi" causati dall'adempimento di un obbligo di regolazione che, pur non rappresentando un costo in termini monetari, sono vissuti negativamente (e quindi come un costo soggettivo) dai destinatari della norma (*irritational costs* o Ci).

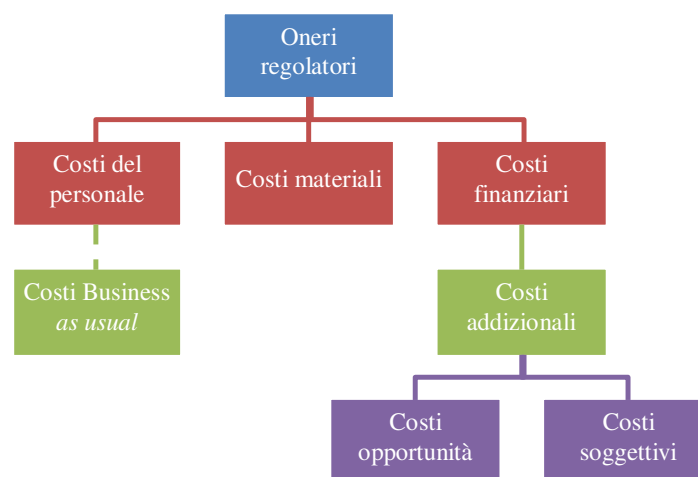
Gli effetti negativi o fastidi causati dalla normativa possono avere tre cause principali:

- la difficoltà di comprensione dell'obbligo di regolazione;
- la mancanza di fattibilità nel compimento dell'obbligo di regolazione;
- la mancanza di accettazione dell'obbligo di regolazione.

Questi effetti sono determinati attraverso interviste ai soggetti destinatari della norma ma generalmente non sono quantificati. Poiché le risposte riflettono impressioni soggettive, possono solo essere rappresentati su una scala ordinale, sulla base delle risposte date alle diverse opzioni di risposta contenute nel questionario.

Nella stima degli oneri di conformità sostanziale è infine necessario considerare l'esigenza di sottrarre ai costi rilevati eventuali sussidi o contributi pubblici (SP) erogati ai soggetti regolati per l'adeguamento alla normativa.

**Figura 6 – Classificazione dei costi ai fini della misurazione**



La stima finale degli oneri di conformità sostanziale (OC) deriva quindi dalla formula:



$$OC = CA + CO + Ci - SP$$

### Stima degli oneri totali della regolazione

Nel caso in cui la stima si riferisca agli oneri di regolazione complessivi, gli oneri sostenuti per gli adempimenti amministrativi dovranno essere aggiunti a quelli sostenuti per adempiere agli obblighi di conformità sostanziale.

La formula finale sarà analoga a quella ottenuta per la misurazione degli oneri di conformità sostanziale, tenendo conto del fatto che i costi del personale includeranno sia i costi del personale interno ed esterno di cui si avvale l'impresa per adempiere agli obblighi informativi che di quelli del personale che l'impresa utilizza o di cui deve dotarsi per adempiere agli obblighi di conformità sostanziale.

$$CA_R = CP_R + CM$$

$$\text{dove } CP_R = CP_{OI} + CP_{OC}$$

$CP_{OI}$  sono i costi del personale adibito ad obblighi informativi e  $CP_{OC}$  è il costo del personale adibito ad obblighi di conformità sostanziale. Inoltre i costi soggettivi (*irritational cost*) totali ( $Ci_R$ ) includono sia i costi di "fastidi" causati dall'adempimento di obblighi informativi ( $Ci_{OI}$ ) che di conformità sostanziale ( $Ci_{OC}$ ).

$$OR = CA_R + CO + Ci_R - SP$$

#### **Box 5 – Rilevazione degli "effetti irritanti" della regolazione**

Di seguito sono indicati alcuni dei principali effetti irritanti generati dagli adempimenti regolatori di cui è possibile tener conto nel corso della misurazione degli oneri. Per ognuno di essi, è possibile chiedere ai soggetti intervistati un giudizio sintetico (ad es. da "molto" a "per niente") circa il grado di irritabilità e fastidio generato da ogni adempimento, ulteriore rispetto all'eventuale esborso economico che esso determina.

##### *Comprensibilità*

- L'adempimento è comprensibile dal punto di vista linguaggio
- L'adempimento è comprensibile dal punto di vista del contenuto

##### *Accettazione*

- L'obiettivo che giustifica l'adempimento è chiaro
- L'adempimento è uno strumento adatto per raggiungere questo obiettivo
- La spesa da sostenere è adeguata rispetto ai benefici

##### *Onere complessivo*

- L'adempimento non richiede oneri significativi

Così come nell'approccio *ex post* vanno esclusi i "business as usual costs", nella stima degli oneri regolatori realizzata *ex ante* occorre adottare un approccio "differenziale": gli unici costi di una nuova norma (e/o delle conseguenti procedure) che vanno considerati sono quelli che si aggiungono rispetto ai costi che si sarebbero comunque sostenuti. Ciò significa che occorre tener conto solo dei costi incrementali, dati dalla differenza tra quelli della situazione attuale e quelli

derivanti dalla necessità di adeguarsi alle nuove prescrizioni. A tal fine, è necessario individuare i costi che sarebbero comunque stati sostenuti dai destinatari (c.d. *baseline*), il che richiede un'analisi dei loro comportamenti attuali ed una previsione del loro andamento in futuro.

## **7. La misurazione dei tempi<sup>12</sup>**

La misurazione dei tempi riguarda la stima dei tempi burocratici legati allo svolgimento di un procedimento e dei risparmi di tempo attesi a seguito di interventi di semplificazione.

La misurazione non riguarda, invece, i tempi spesi dalle imprese per rispettare obblighi informativi dettati dalla regolazione (come quelli necessari, ad esempio, per compilare e consegnare la documentazione richiesta per ottenere un permesso o un'autorizzazione). Tali tempi, infatti, determinano oneri amministrativi e sono inclusi nella relativa misurazione.

### **7.1 Le fasi della misurazione dei tempi**

Per realizzare una stima dei tempi è innanzi tutto necessario procedere all'analisi dettagliata di ogni procedimento amministrativo in modo da evidenziarne i fattori critici. È necessario, dunque, effettuare un'attenta ricognizione delle fasi, delle attività e degli adempimenti che devono essere realizzati, nonché degli attori coinvolti. In questo senso, per le procedure sottoposte anche a misurazione degli oneri, risulta particolarmente utile disporre della mappatura degli adempimenti, da cui è possibile partire per ricostruire il flusso procedurale: non basta, infatti, disporre di un semplice elenco delle attività che costituiscono il procedimento, essendo necessaria una ricostruzione della sequenza funzionale di operazioni necessarie per giungere ad un determinato risultato (l'output del procedimento).

Di regola, tale ricognizione è accompagnata da una rappresentazione grafica del procedimento, la quale, restituendo una visione d'insieme della sua articolazione e dei collegamenti tra le diverse fasi, offre in modo sintetico informazioni preziose per la sua valutazione. Il metodo tradizionalmente utilizzato per la rappresentazione dei procedimenti è il diagramma di flusso (*flow chart*). Esso consente di ricostruire graficamente la sequenza delle attività procedurali che costituiscono il procedimento attraverso l'identificazione delle operazioni svolte e delle loro interdipendenze (rapporti di sopraordinazione o subordinazione).

Esistono diverse soluzioni (diagrammi a blocchi, diagrammi a colonne, ecc.) che consentono di rappresentare graficamente un procedimento, integrando le informazioni fornite dal diagramma di flusso con l'indicazione di ulteriori elementi.

Il prodotto di questa prima fase consisterà nella descrizione e rappresentazione della struttura tipica di ogni procedimento amministrativo considerato. In altre parole, occorrerà giungere alla ricostruzione di un "procedimento standard", intendendo per tale la procedura che, di regola, le imprese devono affrontare e che gli uffici pubblici coinvolti devono realizzare. Questa procedura sarà costituita solo

---

<sup>12</sup> Questo paragrafo si basa su F. Sarpi, *cit.*

dalle fasi che con maggior frequenza sono espletate. A tal fine, sarà importante escludere le situazioni eccezionali, non rappresentative – in meglio o in peggio – della realtà che più comunemente caratterizza i territori considerati. Questo risultato non potrà essere raggiunto senza il coinvolgimento delle amministrazioni più direttamente coinvolte nella gestione dei procedimenti esaminati.

Le fasi della misurazione dei tempi sono illustrate nella Figura 7.

**Figura 7 – Fasi della misurazione dei tempi**



### **7.1.1 Individuazione delle variabili da misurare**

L'informazione fondamentale e primaria relativa alla misurazione dei tempi del procedimento è rappresentata dalla sua durata complessiva. 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 dall'amministrazione 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 che un'amministrazione si dà indipendentemente da un vincolo giuridico) che in concreto potrebbe risultare disattesa. L'analisi delle disposizioni normative o regolamentari che disciplinano i termini del procedimento consente di individuare i "tempi insopprimibili" (proprio perché previsti da una disposizione regolativa) derivanti, ad

esempio, dai termini concessi all'utenza per la presentazione delle istanze o della documentazione tecnica.

Ai fini della misurazione della durata complessiva, occorre identificare correttamente gli input che attivano il procedimento (istanze protocollate, domande presentate, ecc.) ed i suoi *output* finali (i documenti protocollati in uscita, le autorizzazioni rilasciate, ecc.).

#### ESEMPIO

In data 20/5/2009 l'impresa X presenta una domanda di autorizzazione al Comune Y, per il cui rilascio è previsto un termine massimo di 180 giorni. Espletata la procedura prevista dalla disciplina di settore, l'amministrazione rilascia l'autorizzazione in data 20/2/2010.

La durata complessiva del procedimento autorizzatorio in esame è pari a 276 giorni, dunque superiore di 96 giorni rispetto al termine previsto.

Mentre in alcuni casi la durata complessiva del procedimento può essere sufficiente per individuare situazioni particolarmente critiche su cui intervenire, in altri casi può essere necessario stimare anche la 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. La stima delle durate medie delle diverse fasi risulta essenziale per valutare il peso relativo che ognuna di esse assume per giungere alla durata complessiva; in tal modo, è anche possibile sapere quali sono i margini di riduzione dei tempi incidendo sulle singole fasi procedurali.

Inoltre, in alcuni casi può risultare utile stimare separatamente i "tempi intermedi" della procedura che, sommandosi, compongono quella complessiva. In particolare, per ogni fase è possibile tener conto sia delle attività lavorative e dei relativi tempi di lavoro, sia delle attività improduttive che generano invece tempi di giacenza.

Il tempo di lavoro corrisponde al tempo impiegato dal responsabile di una fase o di un'attività elementare per svolgere le operazioni che gli sono attribuite. Esso decorre dal momento in cui tale soggetto riceve gli input necessari per l'avvio delle proprie attività (istanza degli utenti, documentazione predisposta da un altro operatore/ufficio, ecc.) e si conclude con l'invio dell'output prodotto al responsabile della fase successiva (che lo utilizzerà a sua volta come input lavorativo).

Per convenzione, e al fine di semplificare i calcoli, nella stima del tempo di lavoro si terrà conto anche dei giorni non lavorativi; si tratta, dunque, di una misura del tempo al lordo dei giorni festivi.

ESEMPIO

In data 5 febbraio 2009 l'ufficio legale dell'amministrazione X riceve dal responsabile del procedimento una pratica su cui è richiesto un suo parere. Esaminati gli atti e redatto il parere, l'ufficio lo rinvia al responsabile del procedimento in data 20 febbraio 2009.

Il tempo di lavoro dell'ufficio legale è pari a 15 giorni.

Il tempo di giacenza corrisponde al "tempo perso" senza che siano svolte attività specifiche dagli operatori coinvolti nella procedura, cioè al tempo non necessario a compiere le operazioni elementari di cui consiste ogni fase. Rientrano in questa categoria i tempi di giacenza di documenti o di istanze in attesa di essere lavorate, determinati dall'organizzazione del lavoro (ad esempio dall'accumulazione di un certo stock di pratiche), dal carico di lavoro o da altre cause di criticità.

La considerazione dei tempi di giacenza è cruciale in quanto può evidenziare la presenza di criticità che allungano la durata complessiva del procedimento e suggeriscono una rimodulazione delle fasi del procedimento e della loro sequenza in modo da minimizzare il tempo necessario per la produzione dell'output.

ESEMPIO

In data 10 ottobre un'istanza viene inviata all'ufficio tecnico per i controlli di competenza sulla documentazione allegata. Il responsabile dell'ufficio riceve dopo due giorni l'istanza, ma, tenuto conto delle precedenti pratiche in attesa, ne avvia l'esame il 25 novembre.

Il tempo di giacenza è pari a 46 giorni.

Vanno, infine, individuati i tempi di trasporto della documentazione prevista (ad esempio, il tempo necessario affinché l'istanza, spedita da un ufficio, giunga all'ufficio che si occupa della fase successiva del procedimento). Si tratta, quindi, dei tempi impiegati per trasferire l'*input* di un'attività o fase procedimentale (documento, istanza ecc.) all'operatore incaricato dello svolgimento della fase o dell'attività successiva (ad esempio, addetto al protocollo, funzionario istruttore, dirigente che adotta la deliberazione, ecc.). Questi tempi sono legati, dunque, alle modalità ed alle tecnologie previste per gestire il flusso documentale.

ESEMPIO

Si consideri una procedura (che, per semplicità, si ipotizza coinvolga solo due uffici) in cui una richiesta sia presentata da un utente il giorno 15 gennaio all'ufficio X. Quest'ultimo effettua i controlli sulla documentazione a partire dal giorno 24 gennaio e spedisce in data 28 gennaio la documentazione all'ufficio Y tramite posta. L'ufficio Y riceve la documentazione il giorno 30 gennaio, ma, dato lo stock di pratiche accumulate, inizia a lavorare su quella specifica

documentazione in data 10 febbraio e comunica l'esito dell'istruttoria all'utente finale (ad esempio, rilasciando un'autorizzazione) in data 9 marzo.

In questo esempio, la durata del procedimento è di 53 giorni; i tempi di lavoro sono di 4 e 27 giorni (rispettivamente, per l'ufficio X e per l'ufficio Y); i tempi di giacenza sono di 9 e 11 giorni (rispettivamente, per l'ufficio X e per l'ufficio Y); il tempo di trasporto dal primo ufficio al secondo è di 2 giorni.

Naturalmente, non in tutti i casi può essere necessario individuare e misurare tutte le tipologie di tempo sinora descritte. La scelta delle variabili da misurare dipende dalla complessità e rilevanza della procedura, nonché dalla capacità di individuare quali sono i "colli di bottiglia" del procedimento anche senza procedere ad una misurazione dettagliata.

### **7.1.2 Rilevazione dei dati e stima dei tempi medi**

Anche per la misurazione dei tempi medi è possibile ricorrere ad una pluralità di tecniche di rilevazione e fonti informative.

La prima fonte informativa da utilizzare per ottenere dati sui tempi è costituita dagli archivi curati dall'amministrazione titolare del procedimento (di regola, dunque, il comune o la provincia). Evidentemente, la raccolta dei dati presso l'amministrazione è fortemente facilitata dalla presenza di un protocollo informatico, che consente di individuare automaticamente gli input e gli output delle varie fasi del procedimento. Successivamente, occorrerà raccogliere i dati disponibili e stimare la durata del procedimento ed i tempi parziali prima descritti (il protocollo informatico, infatti, non comporta l'elaborazione automatica dei dati, ma solo la loro disponibilità). In mancanza del protocollo informatico, occorre verificare l'esistenza di sistemi automatici che consentano, almeno, di conoscere la durata complessiva dei vari procedimenti.

Anche in presenza di archivi ben organizzati e fruibili a livello locale, per arrivare ad una stima dei tempi medi a livello regionale occorrerà verificare il livello di omogeneità delle diverse fonti al fine di aggregare le informazioni rese disponibili.

Un'altra fonte da verificare prima di procedere a rilevazioni apposite è la disponibilità di rilevazioni già realizzate in passato sulla durata dei procedimenti: molto spesso, infatti, tali rilevazioni, seppure parziali, sono disponibili a livello regionale o locale, per cui possono costituire una utile base da cui partire, salvo la verifica dell'attualità dei dati in esse riportati (che dipende, tra l'altro, dall'eventuale adozione di soluzioni telematiche nel frattempo intervenuta).

Nei casi in cui per la misurazione dei tempi non fossero già disponibili informazioni, sarà necessario procedere con altri strumenti. In particolare, i dati potranno essere raccolti attraverso:

- casi di studio;
- interviste o *focus group* con diversi soggetti: responsabili dei procedimenti e/o delle varie unità organizzative; associazioni imprenditoriali ed esperti; imprese.

La misurazione dei tempi può essere basata su alcuni casi di studio (orientativamente 3-4) in cui si analizza in modo approfondito un campione di procedimenti. I casi di studio, realizzati in stretta collaborazione con le amministrazioni responsabili dei procedimenti esaminati, dovrebbero consentire di identificare:

- struttura, fasi, tempi e soluzioni organizzative relative ad alcuni procedimenti ritenuti di particolari impatto;
- le principali variabili da cui dipende la durata dei procedimenti;
- i principali ostacoli che caratterizzano procedure ritenute particolarmente critiche;
- i principali motivi che determinano la variabilità della durata;
- le migliori pratiche adottate per assicurare una riduzione dei tempi dei procedimenti che possono essere, quindi, trasferite anche ad altre amministrazioni.

La realizzazione degli studi di caso si basa sulle fasi precedentemente esaminate (mappatura e rappresentazione del procedimento) e richiede un confronto con i responsabili dei procedimenti, da realizzare anche mediante interviste o *focus group*.

In alternativa o anche in aggiunta ai casi di studio si può ricorrere a indagini presso le imprese o i cittadini. Tali indagini, da realizzare tramite interviste telefoniche, possono essere utilizzate per ottenere una stima della durata media dei procedimenti selezionati e per evidenziare eventuali differenze territoriali o tra tipologie di procedimenti. Al contrario, data la modalità di rilevazione ed il *target* di soggetti intervistati, esse non sono adatte a stimare anche i tempi intermedi riferiti alle diverse fasi di un procedimento. 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.

In tutti i casi in cui si preveda di raccogliere dati direttamente dai soggetti a vario titolo coinvolti nel procedimento, sarà necessario predisporre un questionario di rilevazione o una griglia di intervista.

Quanto all'orizzonte temporale per la raccolta dei dati, di regola si utilizzerà il più recente anno solare. Tuttavia, se un procedimento è molto frequente e distribuito in modo omogeneo lungo l'anno, potrà essere sufficiente raccogliere i dati riferiti anche ad un solo mese, scelto in modo casuale, estrapolando poi i dati in relazione ad un anno tipo; se, al contrario, il numero di procedimenti chiusi risulta concentrato in un particolare periodo, la rilevazione si concentrerà su di esso, indipendentemente dalla sua durata. La scelta finale dipenderà anche dalla disponibilità dei dati.

Il prodotto dell'attività di raccolta dei dati sarà, per ogni procedimento regionale considerato, una stima della durata media complessiva, nonché, se ritenuto necessario, delle durate medie delle diverse fasi e/o delle durate dei diversi tempi intermedi (tempi di lavoro e tempi di giacenza per ogni fase). Questo risultato potrà verosimilmente essere raggiunto dopo una serie di confronti con gli uffici coinvolti nella gestione della procedura in esame e a seguito di diverse consultazioni, che dovrebbero condurre all'individuazione di *range* di valori (tempi minimi e massimi) all'interno dei

quali individuare le durate medie rappresentative dei tempi che, con maggior frequenza ed in condizioni ritenute “ordinarie”, le imprese devono affrontare.

### **7.1.3 Stima della popolazione**

La stima della durata media complessiva e delle durate medie delle fasi procedurali (nonché, come detto, eventualmente anche dei tempi di lavoro, giacenza ed attesa) può essere sufficiente ad individuare le principali cause che determinano tempi eccessivi di conclusione del procedimento. Ciononostante, in alcuni casi può essere utile conoscere non solo i tempi unitari – riferiti, cioè, ad un “procedimento tipo” – ma anche quelli totali, al fine di avere un quadro dell’impatto complessivo su tutti i procedimenti conclusi in media in un anno. Tale informazione può essere utile per alcuni procedimenti ritenuti di particolare impatto sui destinatari e per avere un’informazione di sintesi sul tempo di attesa cumulativo generato da una procedura. A tal fine, individuati i tempi medi sarà, quindi, necessario ricostruire il numero dei procedimenti conclusi annualmente (ovvero la “popolazione” di riferimento).

Anche in questo caso, la soluzione preferibile – sia perché riduce i tempi della misurazione, sia perché ne contiene i costi - 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 (possibilmente stratificato territorialmente, sebbene non necessariamente rappresentativo in senso statistico) da cui saranno raccolti i dati che saranno poi estrapolati a livello regionale. Compatibilmente con le risorse disponibili, si potrà ricorrere anche ad indagini sul campo, ad esempio attraverso rilevazioni a sportello del numero e della tipologia di procedimenti in un dato arco temporale e successiva estrapolazione a livello regionale.

Nel caso in cui tali soluzioni siano precluse, occorrerà stimare il numero complessivo di procedimenti ricorrendo a fonti diverse. Al riguardo, poiché per alcuni procedimenti il numero di imprese nate può corrispondere con il numero di procedimenti avviati e/o conclusi in un determinato periodo, una prima opzione consiste nel ricorrere a banche dati sulla natalità delle imprese (in primo luogo, l’archivio Movimprese curato da Infocamere che, con cadenza trimestrale, riporta, tra l’altro, il numero di imprese iscritte e cessate in ogni settore economico, con dettaglio regionale e provinciale).

Occorre anche ricordare che laddove i procedimenti analizzati coincidano, o risultino collegati, con obblighi informativi oggetto di misurazione degli oneri (come, ad esempio, nel caso di autorizzazioni), tale fase coinciderà con la stima della popolazione svolta nell’ambito di tale attività.

Una ulteriore alternativa per stimare il numero di procedimenti annui è data dalla realizzazione di consultazioni con esperti ed intermediari. Si tratta di una opzione residuale, concretamente perseguibile nel caso di procedure ad alto tasso di esternalizzazione, per le quali, cioè, gli



adempimenti previsti sono generalmente affidati dalle imprese a soggetti esterni. Si tratta, evidentemente, di una modalità che può produrre stime solo orientative sulla numerosità dei procedimenti annui.

Infine, laddove nessuna delle precedenti opzioni fosse percorribile nei tempi a disposizione, occorrerà ricorrere a delle estrapolazioni basate sui dati di altri territori. In tal caso, si applicheranno alla regione interessata i valori desunti da quelli relativi ad altre regioni per le quali siano disponibili dati rilevanti per il caso specifico o per casi analoghi, corrette in base ad alcune variabili (es. diverso numero di imprese, diversa distribuzione delle imprese per settore di attività economica, popolazione, ecc.) e da verificare attraverso la consultazione con le amministrazioni locali e gli *stakeholders*.

Raccolte le informazioni relative alla durata media ed alla numerosità dei procedimenti è possibile stimare il tempo medio di attesa complessivo. In analogia con quanto previsto per la misurazione degli oneri regolatori, tale stima deriva dalla seguente formula:

$$\text{Tempo totale annuo} = (\text{Durata media del procedimento standard}) \times (\text{N. procedimenti conclusi in media in un anno nella regione})$$

Laddove la durata media indica il tempo di attesa che, in media, le imprese o i cittadini sostengono per il procedimento considerato. 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 di ognuna di esse.

## **8. Le ulteriori valutazioni a supporto della semplificazione**

I risultati della misurazione degli oneri e dei tempi possono, già di per sé, consentire di elaborare efficaci interventi di semplificazione: l'individuazione degli adempimenti che generano oneri particolarmente elevati tanto da poter essere considerati sproporzionati, la valutazione dei motivi che determinano l'eccessiva durata dei procedimenti, l'individuazione di *best practices* che possono essere trasferite ad altre amministrazioni sono tutti elementi conoscitivi preziosi che possono orientare, in modo determinante, una politica di semplificazione.

Tuttavia, al fine di definire gli opportuni interventi di riduzione degli oneri e dei tempi, può essere necessario raccogliere evidenze aggiuntive, integrando i risultati della misurazione degli oneri e dei tempi con la valutazione di ulteriori elementi e, più precisamente, con l'analisi:

- della proporzionalità degli oneri e dei tempi;
- della coerenza e chiarezza delle regole valutate e del loro grado di attuazione.

Ciò può accadere qualora, ad esempio, le norme ed i procedimenti analizzati siano particolarmente complessi, o incidano su una molteplicità di interessi, oppure insistano su un contesto che ha subito significativi mutamenti nel tempo.

### **8.1 Analisi della proporzionalità**

Come anticipato, l'entità degli oneri amministrativi e regolatori può essere giustificata dagli obiettivi delle regole da cui essi derivano: se per tutelare alcuni interessi pubblici è necessario imporre determinate prescrizioni, i costi che ne derivano costituiscono il necessario sacrificio che i destinatari della regolazione devono sostenere per assicurare che detti interessi siano difesi. Così, ad esempio, se per garantire la tutela delle falde acquifere è necessario imporre determinati *standard* produttivi ed il ricorso a specifiche attrezzature (es. depuratori, filtri, ecc.), i pur elevati costi che ne derivano non possono essere considerati eccessivi, risultando, al contrario, funzionali alla tutela di un bene pubblico. Tuttavia, spesso questa verifica non è effettuata e l'imposizione di adempimenti non strettamente necessari che determinano costi elevati e/o determinano la lentezza delle procedure è considerata un'inevitabile – quasi connaturata – caratteristica della regolazione, con le note conseguenze negative che ciò determina. Il problema, dunque, non è stabilire se, in astratto, certi costi siano troppo elevati, ma se gli obiettivi che la regolazione si prefigge possono essere raggiunti attraverso soluzioni meno onerose per i destinatari; se, in altre parole, i costi imposti sono proporzionati rispetto alle finalità perseguite ed alle caratteristiche dei destinatari. La valutazione della proporzionalità degli adempimenti è certamente delicata, coinvolgendo, sovente, anche giudizi di valore. Ciononostante, proprio per la sua rilevanza ai fini della definizione degli interventi di semplificazione, essa è una fase imprescindibile.

Considerato il legame logico tra problemi da affrontare e finalità dell'intervento, per l'esame della proporzionalità degli adempimenti è opportuno partire da un'analisi dei fabbisogni a cui le regole oggetto di valutazione erano chiamate a rispondere, ovvero delle motivazioni per le quali sono state introdotte o modificate. In questa fase, il punto di vista da adottare è quello dei destinatari della regolazione: le esigenze su cui porre l'attenzione sono, quindi, in via prioritaria, quelle relative a cittadini e imprese. Una chiara, seppure sintetica, ricostruzione di tali esigenze è condizione indispensabile per poter indagare la proporzionalità delle norme.

È, inoltre, necessario, richiamare gli obiettivi specifici dell'intervento e valutare, sulla base dell'eventuale monitoraggio realizzato nel corso dell'attuazione dell'intervento, nonché delle consultazioni realizzate, il loro grado di raggiungimento (efficacia).

Oltre ai problemi che si intendevano risolvere e gli obiettivi specifici che le norme e le procedure oggetto di valutazione intendevano raggiungere, è utile definire anche i risultati attesi dalla loro attuazione, cioè i risultati che, con riferimento ai beneficiari dell'intervento, si intendeva produrre. Ricostruita, in tal modo, la logica dell'intervento (problemi-obiettivi-risultati attesi), è possibile valutare la proporzionalità dell'intervento, ovvero se ed in che misura gli adempimenti imposti ed i

conseguenti oneri e tempi sono strettamente giustificati dagli obiettivi e dai risultati attesi. Ciò richiede anche una valutazione dell'efficacia delle prescrizioni in vigore, che dovrebbe essere basata sia sulle evidenze raccolte in fase di monitoraggio dell'attuazione dell'intervento, sia sugli esiti delle consultazioni dei soggetti attuatori della disciplina in esame e dei destinatari della stessa.

Inoltre, nei casi in cui i destinatari degli adempimenti appartengano a categorie diverse, la valutazione della proporzionalità può essere opportunamente svolta separatamente per ognuna di esse. Così, ad esempio, determinati obblighi informativi o standard produttivi possono essere considerati proporzionati per alcune categorie di imprese che svolgono attività caratterizzate da un rischio più elevato e, al contrario, eccessivi per le altre categorie. L'analisi del rischio è elemento determinante per valutare la proporzionalità delle norme in vigore o, adottando una prospettiva *ex ante*, per definire regole e procedure che graduino in modo intelligente gli adempimenti in base alla dimensione dei destinatari, alle attività da essi svolte, alle caratteristiche di certi territori, ecc.

**Box 6 - Un esempio di proporzionalità basato sull'analisi del rischio: la semplificazione degli adempimenti di prevenzione incendi**

Con il d.P.R. n. 151/2011 sono stati profondamente semplificati gli adempimenti in materia di prevenzione incendi, assicurando tempi certi e prevedendo procedure diverse sulla base dei rischi potenziali dell'attività svolta.

La disciplina previgente (d.P.R. n. 37/1998) disponeva che tutte le attività soggette alla visita e ai controlli dei Vigili del Fuoco dovessero ottenere il Certificato di Prevenzione Incendi (CPI) per poter essere avviate.

La procedura prevedeva che, prima di cominciare i lavori, il titolare dell'attività inviava al Comando VVF il progetto: entro 90 giorni, i Vigili del Fuoco davano il proprio parere sulla conformità del progetto alle norme antincendio.

I lavori potevano cominciare solo previo parere positivo (vigeva il c.d. "silenzio-rifiuto").

A lavori ultimati e prima di iniziare l'attività, il titolare era tenuto a inviare al Comando VVF la richiesta di sopralluogo, che veniva effettuato entro 135 giorni. Solo a seguito di tale sopralluogo i Vigili del Fuoco rilasciavano, in caso di esito positivo, il CPI. Il rinnovo del certificato era previsto ogni 3 o 6 anni o una tantum, a seconda del tipo di attività

Con il nuovo regolamento, frutto delle attività di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi coordinate dal Dipartimento della funzione pubblica, per la prima volta in Italia è stato adottato il principio di proporzionalità, in base al quale gli adempimenti amministrativi sono diversificati in base alla rischiosità delle attività svolte.

Le attività sottoposte ai controlli di prevenzione incendi vengono, infatti, distinte in tre categorie:

Categoria "A" (attività a basso rischio e standardizzate): appartengono a tale categoria le attività che non sono suscettibili di provocare rischi significativi per l'incolumità pubblica e che sono contraddistinte da un limitato livello di complessità e da norme tecniche di riferimento.

Categoria "B" (attività a medio rischio): rientrano nella Categoria B le attività caratterizzate da una media complessità e da un medio rischio, nonché le attività che non hanno normativa tecnica di riferimento e non sono da ritenersi ad alto rischio.

**Box 6 - Un esempio di proporzionalità basato sull'analisi del rischio: la semplificazione degli adempimenti di prevenzione incendi**

Categoria "C" (attività a elevato rischio): si tratta di tutte le attività ad alto rischio e ad alta complessità tecnico-gestionale.

Per ogni categoria è prevista una disciplina differenziata in relazione al rischio: per le attività a basso rischio viene eliminato il parere di conformità ed è sufficiente utilizzare la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA); per le attività a medio ed elevato rischio la valutazione di conformità dei progetti ai criteri di sicurezza antincendio è rilasciato entro 60 giorni; i controlli sono invece previsti su tutte le attività a elevato rischio.

Per maggiori informazioni, cfr. <http://www.funzionepubblica.gov.it/la-struttura/funzione-pubblica/attivita/politiche-di-semplificazione/semplificazione-per-le-pmi/il-regolamento-per-la-prevenzione-incendi.aspx>

## 8.2 Analisi della coerenza e chiarezza della disciplina, nonché della sua attuazione

Soprattutto quando oggetto della valutazione sono regole e procedure, gli ostacoli all'attività dei privati possono derivare non solo da oneri e durate dei procedimenti, ma anche da fattori meno misurabili eppure determinanti. Il riferimento è, in particolare, a tre elementi: la coerenza delle norme da rispettare; la loro chiarezza; il loro grado di attuazione.

Quanto alla coerenza normativa, già durante l'esame della disciplina in vigore realizzato nel corso della mappatura occorre prestare particolare attenzione all'eventuale presenza di norme contraddittorie le une con le altre ed alle conseguenze che ciò comporta per i relativi destinatari. La presenza di un quadro regolatorio disomogeneo, in cui molteplici regole incidono nella disciplina di determinati eventi o attività è potenzialmente foriero di forti incertezze e oneri impliciti se tali regole prevedono adempimenti, tempi e standard non coordinati tra loro o, peggio, sovrapposti. Il rischio che tali fenomeni si verifichino è potenzialmente tanto più elevato quanto più si considera la concatenazione di norme che, attraverso i vari livelli di governo, giunge al destinatario finale (come accade, appunto, quando si considerano norme sovranazionali, nazionali, regionali e relativa attuazione locale). Tecniche di consultazione (come, ad esempio, il "Focus PMI" illustrato nel Box 3) che evidenzino le interazioni tra le molteplici regole in vigore aiutano a fare emergere gli effetti di tali sovrapposizioni.

Altro elemento da considerare è la chiarezza del quadro normativo. Il riferimento non è solo al linguaggio utilizzato nelle regole in vigore, ma anche ad altri – a volte, non meno importanti – elementi, quali:

- la conoscibilità delle regole e delle procedure da rispettare e della modulistica da utilizzare, nonché degli adempimenti e dei termini previsti;
- la chiarezza dei contenuti delle regole, procedure e moduli;
- l'omogeneità dei termini utilizzati, specie per regole le tecniche (si pensi ai termini differenti utilizzati in un settore quale quello dell'edilizia);

Infine, va considerato che il quadro regolatorio vigente, pur potenzialmente in grado di raggiungere gli obiettivi previsti, può essere caratterizzato da problemi di attuazione che lo rendono, in concreto, inefficace. Al riguardo, è importante non solo indagare il grado di ottemperanza alle prescrizioni, ma anche i motivi per i quali il livello di attuazione della disciplina non è sufficiente o è disomogeneo, verificando:

- il grado di conoscenza degli adempimenti da parte dei destinatari;
- il grado di conoscenza degli adempimenti da parte delle amministrazioni coinvolte nell'attuazione;
- il grado di omogeneità nell'applicazione delle previsioni normative da parte delle amministrazioni coinvolte nell'attuazione;
- la presenza di attività e strumenti di controllo ed i relativi esiti.

La verifica di questi elementi può essere svolta congiuntamente alle attività di misurazione degli oneri e dei tempi, attraverso il ricorso agli stessi strumenti di rilevazione (questionari, interviste, ecc.)

## 9. Conclusione della valutazione

Come già anticipato, la finalità della misurazione degli oneri e dei tempi non è la realizzazione di banche dati che contengano stime utili a fini di studio o di mera conoscenza dei fenomeni indagati. Le tecniche di misurazione cui ricorrere e le variabili da considerare devono essere orientate a fornire informazioni utili ad interventi di riduzione dei costi e dei tempi che gravano sui destinatari della regolazione e, dunque, i risultati della misurazione devono essere organizzati e presentati in vista di tale obiettivo.

A tal fine, è buona pratica predisporre un rapporto finale che descriva il processo di analisi svolto, i risultati ottenuti ed i principali suggerimenti. Tale rapporto dovrebbe, in particolare, fornire un quadro riassuntivo delle principali evidenze emerse, integrando stime quantitative con valutazioni qualitative. Al riguardo, gli elementi emersi nel corso della valutazione possono essere combinati in modo strutturato sulla base di semplici matrici che riportano sia i risultati delle misurazioni, sia giudizi sintetici sugli ulteriori aspetti emersi nel corso della valutazione.

In particolare, per ogni norma o procedura esaminata (o per gruppi di regole connesse per materia) è utile organizzare le informazioni raccolte secondo il formato seguente<sup>13</sup>:

**Tabella di sintesi delle valutazioni realizzate**

Oggetto valutazione	Categorie di imprese destinatarie	Grado di
---------------------	-----------------------------------	----------

<sup>13</sup> La tabella è riferita all'ipotesi di interventi sulle imprese, ma la struttura resta valida, con i dovuti adattamenti, anche per i cittadini. In tal caso, le variabili da considerare possono essere, ad esempio, la classe di età, la classe dimensionale del comune di residenza, la fascia di reddito a cui si appartiene, il n. di componenti del nucleo familiare, ecc.

	Settore A - Classe dimensionale A	Settore B - Classe dimensionale B	...	criticità rilevato
Oneri annui di conformità sostanziale				
Oneri amministrativi annui				
Oneri regolatori annui				
Durata della procedura				
Proporzionalità				
Coerenza della normativa				
Chiarezza del quadro regolatorio				
Grado di attuazione della normativa				

Mentre per gli oneri ed i tempi è possibile, all’esito delle misurazioni effettuate, inserire nella tabella valori quantitativi (rispettivamente, in termini di costi annui o di giorni di attesa), per le altre dimensioni indagate è utile riportare giudizi espressi in scale qualitative (del tipo “alto, medio, basso”) e/o quantitative (con ordinamenti basati su numeri o su simboli convenzionali che indicano l’intensità della variabile oggetto di valutazione).

Le informazioni e le valutazioni svolte possono essere presentate, laddove opportuno, per tipologia di imprese considerate, classificate, ad esempio, in base al settore di attività o alla dimensione (a sua volta determinata sulla base di variabili come la classe di addetti o il fatturato annuo). In tal modo, è possibile evidenziare eventuali differenze nell’impatto prodotto dalle regole esaminate su diverse categorie di destinatari.

In riferimento ad ogni variabile considerata, è sempre utile fornire un giudizio sintetico circa il relativo grado di criticità complessivo: tale giudizio serve a sintetizzare la valutazione condotta e a segnalare, per ogni norma, gruppo di norme o procedimento considerato gli elementi più critici su cui è più urgente – e potenzialmente fruttuosa – un’attività di semplificazione.

La valutazione finale non deve essere finalizzata solo ad evidenziare le criticità rilevate, ma anche a rendere note le buone pratiche emerse. Qualora, in particolare, alcune amministrazioni locali si siano distinte per le modalità di attuazione della disciplina in vigore, le relative soluzioni vanno rese note e valorizzate, in modo da garantirne la diffusione ed emulazione. Un modo per rafforzare questo processo è anche quello di formare graduatorie e/o assegnare premi (anche solo simbolici) alle amministrazioni migliori.

## 10. Stima dei risparmi

Alla luce delle valutazioni svolte, e attraverso la consultazione degli *stakeholders*, si procederà all'elaborazione di proposte di semplificazione. Occorrerà, quindi, stimare i risparmi attesi in termini di riduzione degli oneri amministrativi, dei costi di conformità sostanziale e dei tempi procedurali differenziando, laddove opportuno, i risultati in base ai diversi target di imprese considerati.

La procedura di stima si compone delle seguenti fasi:

- associazione delle proposte di semplificazione agli specifici adempimenti su cui esse incidono;
- definizione ed applicazione dei criteri di stima dei risparmi (riferiti ai costi unitari, al numero di fasi procedurali, al numero di amministrazioni coinvolte in ogni fase, alla popolazione di imprese interessate, alla frequenza degli adempimenti) per ogni proposta di semplificazione;
- stima delle conseguenti percentuali di riduzione degli oneri regolatori e dei tempi precedentemente misurati;
- stima dei risparmi unitari e totali.

La stima dei risparmi, necessariamente indicativa dell'ordine di grandezza degli stessi, richiederà un forte coinvolgimento non solo delle amministrazioni coinvolte, ma anche delle associazioni imprenditoriali e dei professionisti utilizzati dalle imprese come intermediari.

Più in dettaglio, dal confronto con i responsabili dei procedimenti e con gli uffici che gestiscono le diverse fasi degli stessi è possibile ottenere una prima stima dei risparmi. Al riguardo, particolare attenzione dovrà essere riservata alla ricostruzione degli adempimenti semplificati, con particolare riferimento alle modifiche apportate:

- al numero di fasi procedurali ed alla loro successione,
- alle attività che i destinatari sono tenuti a svolgere in ogni fase;
- ai requisiti, standard e controlli imposti;
- alle eventuali modifiche apportate all'ambito di intervento (numero e tipologia di destinatari);
- alle eventuali modifiche apportate alle modalità di raccolta, conservazione e trasmissione delle informazioni;
- alla frequenza degli adempimenti;
- ai nuovi termini previsti.

Effettuata una prima stima dei risparmi attesi sarà possibile realizzare una consultazione con i principali *stakeholders* (in primo luogo, le associazioni di categoria delle imprese) per un confronto sui risultati raggiunti e le ipotesi utilizzate.