

LA RIDUZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI. ESPERIENZA COMUNITARIA, NAZIONALE E REGIONALE

Stefania Del Negro*

La riduzione degli oneri amministrativi è un obiettivo prefissato dalla Unione Europea nell'ambito della Strategia di Lisbona per incrementare la competitività del mercato europeo e "sburocratizzare" gli assetti legislativi multilivello: dalla Commissione europea fino agli enti locali, per quanto concerne la specificità territoriale italiana.

In termini molto semplici si tratta di ridurre gli oneri sopportati dalle imprese¹, cittadini, terzo settore per adempiere agli obblighi informativi imposti da un'autorità pubblica, affinché i destinatari delle prescrizioni di informazione abbiano la possibilità di investire il risparmio economico, discendente dalla riduzione, nel mercato con un incremento considerevole del prodotto interno lordo.²

La riduzione si attua mediante un processo costituito da una pluralità di fasi: la prima è la ricognizione degli obblighi informativi a legislazione vigente³; la seconda è la misurazione degli oneri correlati agli obblighi informativi; la terza è l'individuazione di quelli considerati inutili, obsoleti o non più efficaci per una migliore politica europea; la quarta è l'individuazione delle possibili opzioni di azione corredata dalla corrispondente misurazione degli effetti, infine l'ultima è la scelta dell'opzione possibile che ti permette di raggiungere l'obiettivo concordato, e quindi l'attuazione della medesima azione, che può essere sia legislativa che puramente amministrativa.

Al fine di perseguire l'obiettivo con il Programma d'azione del 24 gennaio 2007 gli Stati membri **si sono impegnati a ridurre del 25 per cento gli oneri**

* *Funzionario della Direzione affari legislativi presso la Giunta regionale della Regione del Veneto.*

¹ La promozione di una economia europea si attua, secondo la Commissione Europea, in particolare riducendo l'impatto che gli oneri hanno sulle piccole e medie imprese che a livello nazionale rappresentano almeno 4.446.137 unità (cfr. relazione esposta nel Convegno "La MOA nelle Regioni", tenutosi nell'ottobre del 2009, dalla Dott.ssa Silvia Paparo, Direttore Generale Ufficio Attività Normativa e Amministrativa di Semplificazione, Dipartimento Funzione Pubblica) .

² Nel contemperamento degli interessi in gioco, il vantaggio economico della riduzione non può compromettere in alcun modo la tutela di interessi pubblici considerati prioritari ad ogni livello di governo, come la tutela della salute pubblica, la protezione dei lavoratori e l'ambiente.

³ Per obblighi informativi si intendono i costi per produrre, elaborare e trasmettere informazioni (moduli, documentazione da allegare).

amministrativi ricadenti sulle imprese, in tredici settori definiti prioritari, entro il 2012.

Secondo una stima effettuata dalla Commissione europea e contenuta nel Programma un obiettivo di riduzione del 25 per cento, fissato appunto a livello di Unione Europea, potrebbe generare un aumento del livello del PIL europeo di circa 1,4 per cento pari a 150 miliardi di euro. Cifre che rendono molto chiaro l'effetto che si vuole ottenere, soprattutto nel contesto economico attuale.

In tale studio intendo esporre le sperimentazioni avviate appunto dai vari livelli di governo quale contributo utile dal quale partire al fine di attivare, nell'ambito della struttura giuntaale Direzione affari legislativi in cui lavoro, l'azione della Regione del Veneto titolata anch'essa a contribuire al perseguimento dell'obiettivo citato.

Esperienza comunitaria

La proposta di riduzione degli oneri amministrativi a livello europeo nasceva il 23 marzo 2005 allorquando il Consiglio europeo invitava la Commissione ed il Consiglio ad esaminare una metodologia comune per la misurazione dei costi amministrativi, al fine di addivenire ad un accordo in tali termini entro la fine del medesimo anno.⁴

Successivamente la Commissione nel documento di lavoro recante *“Ridurre al minimo i costi amministrativi imposti dalla legislazione”*⁵ inseriva uno schema per il calcolo dei costi amministrativi netti basato sul modello dei costi standard. (Standard Cost Model). Si tratta dello stesso modello previsto anche in materia di valutazione di impatto sulla legislazione. Ciononostante la riduzione degli oneri amministrativi si differenzia dalla valutazione di impatto perché ha un approccio marginale limitato alla stima degli oneri informativi quale valutazione *ex ante* degli interventi normativi che si intendono realizzare.

⁴ L'esigenza di ridurre gli oneri nasce a livello europeo a seguito dell'esperienza dei Paesi Bassi, Danimarca, Regno Unito e Repubblica Ceca.

⁵ Allegato alla comunicazione del 16 marzo 2006 “Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione dell'Unione Europea.” Alla fine del 2006 inoltre l'OCSE conclude e pubblica i risultati di un progetto avviato nel 2005 proprio sulla riduzione degli oneri amministrativi quale asse importante per il miglioramento della qualità della regolazione.

La metodologia di calcolo utilizzata e in più occasioni riveduta anche a seguito della sperimentazione avviata dalla stessa Commissione europea tra aprile e settembre del 2005, veniva quindi perfezionata per diventare il c.d. SCM comunitario (adottato attualmente da 23 paesi dell'Unione Europea) in parte simile a quello olandese ma divergente da quello britannico.⁶

Il modello non considera ogni tipologia di costi amministrativi, bensì solo quelli originati da una risposta di informazioni in base ad una richiesta formulata da un terzo, con esclusione di quelli finanziari (ossia monetari e fiscali come i bolli o le altre tasse), quelli di conformità sostanziale (cioè i costi comunque sostenuti per regolarizzare la propria posizione o comunque adeguarsi alla legislazione vigente) e infine quelli sostenuti comunque dall'impresa a prescindere dalla previsione di legge dell'obbligo informativo. Per converso sono considerati i costi per le etichettature, per le relazioni ed i controlli effettuati dalle amministrazioni a seguito delle informazioni trasmesse, nonché i costi di archiviazione di quest'ultime. La voce prioritaria degli oneri amministrativi è rappresentata dai salari del personale interno impegnato nell'elaborazione delle informazioni da trasmettere e dalle tariffe dei consulenti esterni incaricati dalle imprese ad adempiere a prestazioni di servizi connessi all'obbligo informativo.

Per calcolare il costo standard è possibile distinguere le imprese in una o più categorie considerando le diverse dimensioni occupazionali per poi giungere alla rappresentazione dell'onere sostenuto da una impresa c.d. “*normalmente efficiente.*”

Il costo delle risorse umane moltiplicato per il tempo impiegato permette di ottenere il *prezzo* che a sua volta viene moltiplicato per la *quantità*, quale valore risultante dal numero di imprese per la frequenza richiesta dalla normativa.

Una volta definito il modello della misurazione, la Commissione si è impegnata a rivedere la propria legislazione (regolamenti e direttive) in tredici settori definiti

⁶ Le differenze riguardano i soggetti interessati dalla riduzione (imprese, cittadini, terzo settore) i destinatari delle informazioni (solo autorità pubbliche o anche soggetti privati) l'inclusione dei costi *una tantum* ed eventuali soglie dimensionali al fine di parametrare l'indagine e quindi il campo di azione.

prioritari⁷ e con il contributo degli Stati membri a considerare gli effetti attuativi della medesima normativa in ogni singolo territorio.

Conclusa la fase della ricognizione e correlativa misurazione, secondo la Commissione è necessario individuare le possibili opzioni per addivenire alla riduzione degli oneri, tra i quali meritano una particolare attenzione quelli di seguito riportati: la riduzione della frequenza della richiesta di informazione, l'adozione di modalità di trasmissione meno onerose, l'introduzione di soglie per le prescrizioni informative individuando, quale destinatario dell'obbligo, solo le imprese di dimensioni maggiori, come tali idonee a generare un maggiore rischio per la tutela degli interessi pubblici sottesi alla richiesta di informazioni.

L'ultimo resoconto dell'azione di riduzione da parte della Commissione - Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo dell'ottobre del 2009 - permette di comprendere le dimensioni dell'indagine: 13 materie, 72 atti analizzati, 486 obblighi informativi, 10.000 obblighi nazionali attuativi o applicativi che nella maggior parte dei casi vanno oltre gli obiettivi comunitari e risultano sproporzionati e inefficienti; 123,8 miliardi di euro è l'onere amministrativo globale di cui ben l'80 per cento dipende dal settore del fisco e del diritto societario, 33 misure adottate dal Parlamento e Consiglio per una riduzione stimata di 5,7 miliardi di euro, 15 misure adottate dalla Commissione per una riduzione stimata di 1,9 miliardi di euro, 18 misure ancora in attesa di adozione la cui riduzione è stimata in 30,7 miliardi di euro, 31 misure in preparazione entro il 2012.

Esperienza nazionale

Il Programma di azione europeo del gennaio 2007 diventa un Piano di azione italiano⁸ nel luglio del 2007 con l'impegno a contribuire all'obiettivo della riduzione del

⁷ I settori sono stati individuati dalla Commissione sulla base della sperimentazione e di specifiche indagini che hanno evidenziato come l'80 per cento degli oneri complessivi si colloca in tali ambiti materiali. A titolo esemplificativo si tratta di legislazione fiscale e previdenziale, agricoltura, trasporti, pesca, ambiente e appalti pubblici.

⁸ "Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolamentazione" in cui si evidenzia l'istituzione di un Comitato Interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione, di una Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione e, infine, di un Tavolo permanente per la semplificazione.

25 per cento, considerando la propria legislazione, con esclusione di quella di recepimento della normativa comunitaria.

Il Piano individua le aree di regolazione oggetto di misurazione degli oneri amministrativi derivanti dagli obblighi informativi (privacy, ambiente, paesaggio, sicurezza civile, previdenza, codice della navigazione, fisco e dogane).

Le modalità operative della riduzione vengono invece stabilite nella relazione al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione presentata sempre nel 2007.

E' chiaro che l'intento del Governo italiano in una prima fase di attuazione era circoscritto alla sola misurazione degli oneri amministrativi senza considerare le successive fasi connesse alla individuazione delle possibili azioni e relative stime che permettono al "decisore politico" di scegliere non soltanto l'opzione più efficace dal punto di vista degli effetti che è in grado di produrre ma soprattutto quella idonea al perseguimento dell'obiettivo comunitario. I primi settori ove il Governo agisce predisponendo apposite "schede MOA" (Misurazione oneri amministrativi) ⁹ contenenti la stima degli oneri oggetto di ricognizione sono privacy - progetto pilota realizzato dal 12 al 26 marzo 2007- ambiente, prevenzione incendi, beni del paesaggio, lavoro e previdenza .

Quello che però fino a questo momento costituiva un impegno inserito in meri atti programmatori e di pianificazione adottati in via esclusivamente amministrativa, si cristallizza in una disposizione normativa solo nel giugno del 2008 e precisamente nell'articolo 25 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 rubricato "*taglia-oneri amministrativi.*"

La disposizione prevede l'adozione di un programma per la misurazione degli oneri amministrativi – ovviamente per l'anno 2008 e seguenti tenuto conto che quello del 2007 era già stato pubblicato- e conseguentemente un piano di riduzione definitorio delle misure normative, organizzative e tecnologiche, quali nuovi obiettivi gestionali dei dirigenti ai fini della loro valutazione di risultato. L'ambito della programmazione e connessa pianificazione è espressamente riferito alle sole materie affidate alla competenza esclusiva dello Stato – cioè a quelle elencate all'articolo 117, comma secondo della Costituzione -. Ciò in considerazione del fatto che quelle di competenza

⁹ Le schede sono consultabili sul sito del Dipartimento della Funzione pubblica.

regionale, in materia concorrente ed esclusiva, debbono al contrario essere gestite, anche in tale contesto, dalle amministrazioni regionali di concerto con gli enti locali. Al riguardo il legislatore nazionale rinvia ad uno strumento già previsto nell'ordinamento e avvalorato anche dalla Corte costituzionale quale metodo di concertazione tra i governi multilivello in attuazione del principio di leale collaborazione interistituzionale. Trattasi di accordi o intese in sede di Conferenza unificata previste all'articolo 20 ter della legge di delega Bassanini.

Inoltre a livello normativo lo Stato italiano considera anche le fasi attuative della riduzione, inserendo al comma 5 del medesimo articolo 25 del decreto legge di cui si tratta la delega a favore del Governo per l'adozione di regolamenti di delegificazione, contenenti gli interventi normativi finalizzati alla riduzione, ovvero meramente alla semplificazione e connesso riordino delle discipline vigenti.¹⁰

Particolare interesse merita infine il comma 4 della disposizione che si commenta in quanto introduce il tema della verifica dell'effettivo raggiungimento dell'obiettivo e quindi considera la fase del monitoraggio *ex post*, ossia una volta adottata l'azione, richiamando in tale contesto lo strumento della consultazione pubblica delle categorie e dei soggetti interessati.

Sul punto è utile per chi scrive anticipare un elemento importante. Il raffronto con le imprese e le associazioni di categoria, come vedremo nel proseguo dell'esposizione con particolare riguardo alle sperimentazioni regionali, rappresenta il fattore determinante per la buona riuscita dell'integrale processo. Ed invero è la consultazione con le parti interessate, oppure con gli esperti del settore, che permette in ogni singola fase alla pubblica amministrazione di considerare il risultato raggiunto "maggiormente" attendibile e relativamente più vicino al dato effettivo.

Se è pur vero che la verità assoluta non è alla portata di mano di nessuno, un dato non raffrontato con le ipotesi reali, cagiona il fallimento dell'impresa.¹¹

A soli tre mesi dall'entrata in vigore dell'articolo 25 del decreto legge n. 112 del 2008, come modificato per effetto della legge di conversione emanata nell'agosto 2008, ma con solo un mese e mezzo di anticipo rispetto al 31 dicembre 2008, viene adottato il

¹⁰ Il termine per l'attuazione della delega regolamentare è il 30 settembre 2012.

¹¹ La mappatura basata esclusivamente su banche dati e archivi rappresenta solo la premessa da cui partire a cui deve seguire l'indagine sul campo.

“Programma per la misurazione per l’anno 2008.” Il programma costituito da soli 4 articoli considera due nuove aree di regolazione quali le dogane ed il fisco, definisce la tempistica per la mappatura degli obblighi informativi individuati dai Ministeri competenti che dovranno essere valutati dalle principali associazioni rappresentative delle categorie produttive, obbliga le amministrazioni interessate ad effettuare la stima con l’assistenza tecnica dell’Istat¹².

Nel contempo con decreto interministeriale (a firma del Ministro per la pubblica amministrazione e innovazione di concerto con il Ministro per la semplificazione normativa) vengono adottate le linee guida per la predisposizione dei piani per la riduzione degli oneri. Tale documento è un valido supporto per comprendere le metodologie utilizzate nelle singole fasi ed i passaggi operativi tra le medesime. Per maggiore chiarezza si ritiene di riassumere schematicamente gli aspetti maggiormente significativi, per quanto qui interessa, secondo il modello di seguito riportato.

1. Mappatura degli obblighi informativi a legislazione vigente, compresa la classificazione per categorie delle imprese onerate dagli obblighi e la frequenza della richiesta di informazione ;
2. La stima degli oneri amministrativi per ogni obbligo informativo (calcolando il costo sostenuto dall’impresa normalmente efficiente);
3. Analisi delle criticità e correlative opzioni di azione (normativo o amministrativo o semplicemente organizzativo¹³) tenuto conto del loro grado di sostenibilità¹⁴;
4. Misurazione degli effetti dei possibili interventi;
5. Piano di attuazione delle soluzioni decise e monitoraggio *ex post* sull’azione adottata;

¹² Le consultazioni con le parti interessate ai fini della stima degli oneri di imprese con numero di addetti da 5 a 249, condotte dall’Istat sono state realizzate seguendo due diverse metodologie: l’intervista telefonica e quella faccia a faccia. Per converso le pubbliche amministrazioni per la mappatura degli obblighi informativi utilizzano lo strumento del *questionario*.

¹³ Particolarmente significativo può essere il risultato ottenuto dall’incremento dell’utilizzo delle nuove tecnologie.

¹⁴ L’azione oltre a comportare una riduzione, in termini revisionali, di oneri amministrativi deve essere facilmente attuabile ossia, in termini economici, non elevatamete costosa, e deve essere comunque efficace, in termini di tutela degli interesse pubblici, per la politica del settore in cui si agisce.

I risultati delle prime quattro fasi vengono riportate nelle cosiddette “Schede MOA” quale base da cui partire per addivenire alla redazione del successivo Piano di riduzione. Tale piano deve considerare, per ciascuna tipologia di azione, la tempistica e le modalità procedurali di attuazione nonché la stima dei risparmi, oltre alla definizione dell’attività di monitoraggio che deve sussistere per il periodo del piano ed oltre il termine del conseguimento dell’obiettivo, quale valutazione *ex post* di efficacia o meno della soluzione adottata.

Le linee guida hanno infine portato alla conseguente adozione, alla data attuale, dei primi tre piani di riduzione in materia di lavoro, prevenzione incendi e beni paesaggistici e culturali.¹⁵ Gli interventi già realizzati o da realizzare nel prossimo periodo per ogni singola area di regolazione riguardano a titolo esemplificativo: per il lavoro¹⁶ – la sostituzione del libro paga con quello unico del lavoro e conseguente eliminazione del libro matricola, l’adozione di un modello unificato per le comunicazioni obbligatorie, la riduzione della frequenza delle comunicazioni dei dati retributivi e contributivi -; per la prevenzione incendi – la trasmissione per via telematica del certificato di prevenzione incendi, l’eliminazione del registro controlli e del modello per la dichiarazione di inizio attività che viene integrato in un altro modello già presente -; per i beni paesaggistici e culturali – l’adozione di una modulistica standard per l’istanza, anche unificata per una pluralità di richieste, lo snellimento procedurale e la riduzione della tempistica dei procedimenti amministrativi -.¹⁷

Il futuro è rappresentato dal Programma per la riduzione degli oneri 2010 che individua ulteriori aree di regolazione quali sicurezza sul lavoro, trasporti, agricoltura, foreste e pesca, incentivi alle imprese, e dal completamento delle misurazioni avviate nei settori del fisco e degli appalti, oltre al piano di riduzione, in tali ambiti materiali, di prossima adozione da parte del Ministero competente.

Ma soprattutto il prossimo futuro è delle Regioni.

¹⁵ I piani interessano almeno due milioni di imprese e comportano per le piccole e medie imprese una riduzione complessiva degli oneri pari a circa 5,5 miliardi di euro all’anno (dati ricavati dalla relazione del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione presentata alla Commissione parlamentare per la semplificazione nella seduta del 2 dicembre 2009);

¹⁶ Trattasi del primo piano adottato riferito ad interventi già attuati con lo stesso decreto legge n. 112 del 2008.

¹⁷ La conclusione è prevista per giugno 2010.

L'esperienza regionale

Le Regioni iniziano a parlare di MOA dopo l'accordo siglato il 29 marzo 2007 in Conferenza Unificata in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, il cui articolo 9 proprio riferendosi alla misurazione e riduzione degli oneri amministrativi prevede l'impegno delle Regioni e delle Province autonome a concorrere all'obiettivo europeo in collaborazione con lo Stato. L'accordo tuttavia allo stato attuale non solo è rimasto lettera morta ma ha richiesto un intervento ben più forte da parte del Governo come la previsione di una modifica all'articolo 25 del decreto-legge n. 112 del 2008 (contenuta nel ddl c.d. "Carta dei doveri" della Pubblica amministrazione¹⁸) al fine di istituire un comitato *ad hoc* per il coordinamento della misurazione da parte delle Regioni, nonché per le attività di riduzione.

La completa assenza di coordinamento in ambito regionale, laddove oltre alla presenza di 20 diverse normative sussistono una miriade di provvedimenti attuativi adottati da un numero considerevole di enti locali, ha comportato una disomogeneità di comportamento tra le differenti realtà regionali anche in tema di riduzione degli oneri amministrativi.

Ed invero solo 3 Regioni a statuto ordinario: Toscana, Emilia-Romagna, Liguria, ed 1 Regione a statuto speciale: Friuli Venezia Giulia, hanno deciso di partecipare al progetto di sperimentazione del Formez sulla riduzione degli oneri amministrativi realizzato nel periodo gennaio- giugno del 2008.¹⁹ . Nel contempo la Provincia autonoma di Bolzano ha approvato il 21 aprile 2008 uno specifico progetto che prevede l'istituzione di un centro di controllo permanente degli oneri amministrativi con il compito di misurare quelli derivanti dalla legislazione già in essere nonché quelli di prossima emanazione, quale ulteriore aspetto di valutazione dell'analisi sull'impatto della regolazione.

Nella presente esposizione attesa l'impossibilità di considerare ogni singola sperimentazione chi scrive ha deciso di focalizzare l'attenzione su una Regione a statuto

¹⁸ La novella dell'articolo 25 tra l'altro introduce programmi di interventi da parte di regioni, province e comuni e l'estensione dell'ambito di azione (vengono onerati dell'obbligo anche le autorità amministrative indipendenti mentre possono beneficiare degli interventi di riduzione non solo le imprese ma anche i cittadini).

¹⁹ Per conoscere la metodologia utilizzata durante la sperimentazione vedi il capitolo 2 dello studio intitolato "La riduzione degli oneri amministrativi nelle regioni" pubblicato dal Formez a maggio del 2008.

ordinario ed in particolare sulla realtà regionale che maggiormente presenta connotati simili al contesto veneto, ovvero la Toscana.²⁰

La sperimentazione ha riguardato l'area di regolazione del commercio, circoscritto al settore della somministrazione di alimenti e bevande. L'amministrazione toscana ha effettuato la mappatura degli obblighi informativi con riferimento a tre diversi procedimenti: l'apertura, il subingresso ed il trasferimento di sede di un pubblico esercizio, coinvolgendo 14 comuni comprendenti Firenze e Pisa, mediante la consultazione delle imprese attuata attraverso interviste telefoniche e dirette. Il risultato conseguito è ricavabile dalla lettura delle schede MOA consultabili sul sito del Foromez, ma ciò che non emerge da quest'ultime è che il progetto di riduzione degli oneri amministrativi, come qualsiasi azione di governo comporta intrinsecamente un costo per le amministrazioni in termini di risorse umane, di risorse finanziarie e soprattutto di tempo. Costi che devono trovare prima dell'avvio del programma una adeguata copertura al fine di non pregiudicare il raggiungimento dell'obiettivo che si intende perseguire.

Conclusioni

Dall'analisi svolta si possono ricavare vari spunti di riflessione.

Prima di tutto il risparmio economico conseguito dalle imprese costituisce nuova moneta circolante per il mercato finanziario e tenuto conto dell'incremento del PIL stimato si potrebbe anche sperare che il 2012 possa rappresentare un anno di crescita del mercato economico europeo.

Inoltre un elemento ancora più rilevante è che la riduzione degli oneri amministrativi non rappresenta solo un risparmio per la impresa ma anche per la pubblica amministrazione. Ed invero se si riducono le richieste di informazioni, ovvero se si razionalizzano a vantaggio dell'efficienza, anche il funzionario pubblico che è tenuto a ricevere le stesse ed a svolgere un'attività amministrativa di protocollazione, consultazione, controllo e infine archiviazione ha la possibilità di gestire con maggiore efficacia la miriade di dati di cui risulta destinatario.

²⁰ La Giunta regionale con deliberazione n. 640 del 2009 ha adottato il programma di azione per gli anni 2009-2010 con l'individuazione di nuove aree di regolazione quali le strutture ricettive, l'agricoltura biologica, il servizio idrico integrato.

Infine, la misurazione degli oneri amministrativi connessi agli obblighi informativi non deve limitarsi ad una analisi *ex post* su legislazione vigente, bensì deve rappresentare un metodo da utilizzare nell'ambito della valutazione sull'impatto della legislazione al fine di evitare l'emanazione di disposizioni non solo non efficaci ma a maggior ragione dispendiose per l'intero sistema.

Ecco perché la riduzione degli oneri amministrativi integra un ulteriore tassello di buona regolazione che permette di legiferare meglio e di quantificare diversamente i costi derivanti dalla disciplina sia per la pubblica amministrazione che per i destinatari delle disposizioni.