

**Programma di misurazione
degli oneri amministrativi
ANNO 2012**



Regione Umbria

INDICE

Premessa.....	1
---------------	---

PARTE GENERALE

1. Finalità.....	4
2. Obiettivi prioritari.....	5
3. Linee di sviluppo dell'attività	5
3.1 Settori di intervento.....	5
3.2 Consultazione con gli stakeholders.....	6
3.3 Rapporti di collaborazione istituzionale	6

PARTE OPERATIVA

4. Attività di misurazione e riduzione	8
4.1 Caratteristiche generali del metodo di misurazione	8
4.2 Criteri di riferimento del metodo	9
4.3 Il processo di misurazione	11
4.4 Il processo di riduzione degli oneri amministrativi.....	16
5. Soggetti.....	18
Allegato 1 Attività di misurazione e riduzione	21
Allegato 2 - Scheda per la mappatura degli OI	22

Premessa

L'attività di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi rappresenta una delle novità più rilevanti nel panorama delle politiche di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolazione ed ha assunto un ruolo centrale nell'agenda politica dell'Unione europea, dello Stato e dei governi di 23 Stati membri. Trova riferimento nel "Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione Europea" (Co. CE 23/2007), predisposto dalla Commissione europea sulla base delle pratiche condotte in alcuni paesi europei, che impegna l'Unione europea nel conseguimento dell'obiettivo di riduzione degli oneri amministrativi derivanti dalla legislazione comunitaria a carico dell'impresa in misura pari al 25% entro il 2012 e, nel contempo, invita gli Stati membri a procedere alla medesima attività relativamente alle proprie legislazioni. Più recentemente, sempre la Commissione europea, nella strategia Europa 2020, indica la riduzione degli oneri amministrativi tra le azioni da realizzare per uscire dalla crisi, per rilanciare il sistema economico e promuovere una crescita "intelligente, sostenibile e solidale", per creare un ambiente favorevole per le piccole e medie imprese.

Con l'Accordo Stato – Regioni del 29 marzo 2007 si è di fatto recepito l'orientamento comunitario e lo Stato e le Regioni si sono impegnate a concorrere, per le materie di competenza, al medesimo obiettivo comunitario. L'Italia ha quindi avviato le azioni di misurazione e riduzione per le tredici aree d'intervento selezionate dalla Commissione europea: diritto societario, legislazione farmaceutica, relazioni del lavoro, normativa fiscale, statistica, agricoltura e sussidi all'agricoltura, sicurezza alimentare, trasporti, pesca, servizi finanziari, ambiente, politiche di coesione, appalti pubblici. L'impegno alla riduzione degli oneri è stato messo a regime con la l. 133/2008 di conversione del D.L. 112/2008, prevedendo la predisposizione di piani di semplificazione per ciascuna area di regolazione in tutte le materie di competenza statale. Sul versante regionale, a seguito dell'Accordo, è stata avviata una prima fase di sperimentazione su alcune Regioni. La sperimentazione ha messo in luce il ruolo fondamentale degli enti locali per rilevare i costi amministrativi non solo perché la conoscenza sul processo e sui risultati è detenuta soprattutto a livello locale dove il processo è attuato, ma anche perché l'applicazione delle norme può comportare differenze significative a livello territoriale. L'elemento della varietà territoriale è considerato uno dei fattori che genera le maggiori criticità nello svolgimento di una MOA regionale in quanto, a parità di obbligo informativo, può configurarsi una difformità degli adempimenti richiesti a livello locale sia per i contenuti sia per il numero e la tipologia di allegati richiesti. La

sperimentazione ha evidenziato la necessità di condividere ed adottare una metodologia di misurazione coerente con gli standard definiti a livello internazionale e nello stesso tempo non eccessivamente complessa. Per il coordinamento delle metodologie della misurazione e della riduzione degli oneri la l. 133/2008 ha anche previsto la costituzione presso la Conferenza unificata di un Comitato paritetico che, al momento, sta testando in alcune Regioni italiane la metodologia alla quale si farà riferimento nella prossima attività regionale. Si ricorda, infine, che recentemente, con l'approvazione del D.L. 70/2011, il Governo ha previsto l'estensione agli enti territoriali della misurazione degli oneri amministrativi e del meccanismo noto come "taglia – oneri". Sono inoltre intervenute anche le norme in materia di statuto delle imprese, il D.L. n. 5/2012 convertito in L. n. 35/2012 e le linee guida predisposte dal Formez per le Regioni, ed infine in data 10 di maggio 2012 è stato sottoscritto l'accordo tra Stato, Regioni ed Enti locali concernente l'attuazione delle norme di semplificazione contenute nel dl 5/2012. In concreto, quindi, l'attività è stata estesa dallo Stato non solo alle Regioni, ma anche agli Enti locali.

La l.r. 8/2011 individua l'attività di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi quale importante linea di intervento della politica regionale di semplificazione poiché è diretta ad individuare e quantificare gli obblighi informativi non necessari rispetto alla tutela degli interessi pubblici che la regolazione si prefigge, fornendo in tal modo le necessarie informazioni per interventi di semplificazione. L'art. 4, comma 1 della richiamata legge regionale prevede, poi, la definizione di un programma per la misurazione annuale degli oneri amministrativi derivanti da obblighi procedurali e informativi nelle materie affidate alla competenza legislativa della Regione, anche con l'obiettivo di giungere, entro il 31 dicembre 2012, alla riduzione di tali oneri per una quota complessiva non inferiore al venticinque per cento.

Il richiamo, sia alla legge regionale che ai riferimenti comunitari e nazionali, vuole evidenziare più aspetti: la necessità di un'operazione significativa e mirata, che vada ad incidere in modo percettibile sulle imprese che, se pure spesso segnalano una insoddisfazione sull'operato della PA indistinta, non hanno molti contatti con la Regione; la consapevolezza che l'azione di semplificazione è un'operazione *multilivello*, che coinvolge a diverso titolo più soggetti istituzionali a cui si lega una non sempre facile definizione di competenze e che rende la stessa azione piuttosto complessa; la rilevante attività prevista per il primo anno di attuazione della legge in quanto concentra nel 2012 l'obiettivo pluriennale prefissato dall'Accordo Stato-Regioni del 2007.

Il programma di misurazione, coerentemente con quanto previsto nella richiamata l.r. 8/2011, è definito dalla Giunta sulla base delle linee guida contenute nel Piano di semplificazione 2012-2014 approvato con DGR n. 666 del 29/12/2011. Nel Piano la riduzione degli oneri amministrativi è riconosciuta come elemento determinante per favorire l'attuazione di un quadro normativo più favorevole alle imprese, candidata ad essere, complice anche le politiche di contenimento della spesa pubblica previste per i prossimi anni che si ripercuoteranno anche sulle politiche di incentivazione del sistema produttivo, una forte strategia di sostegno alla competitività delle stesse imprese. Nel Piano – si ricorda - è precisato il significato di “oneri amministrativi”, viene individuata la metodologia di riferimento (lo standard cost model SMC) e descritte le fasi operative per l'applicazione della stessa. Sempre nel medesimo documento, le attività di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi sono state di fatto riferite alla parallela attività di redazione dei testi unici settoriali e quindi previste nella stessa sequenza cronologica. Ciò in considerazione del fatto che la calendarizzazione dei testi unici della l.r. 8/2011 vedeva la materia “governo del territorio” quale primo ambito di intervento normativo e veniva riconosciuto sufficientemente ampio e quindi idoneo, insieme con la seconda materia di intervento da realizzare entro il 2012, quella del “turismo”, a conseguire l'obiettivo nell'anno della riduzione del 25% degli oneri amministrativi. I recenti interventi legislativi del Governo relativi al nuovo modello istituzionale di decentramento territoriale, che suggerisce di posticipare l'attività riferita alla normativa del “governo del territorio” per la stretta interconnessione con il prossimo processo di revisione di governance amministrativa, pone la questione dell'ambito/degli ambiti di intervento su cui agire nel 2012. Il presente programma, pertanto, oltre a precisare più dettagliatamente le fasi operative, strumenti e soggetti per la realizzazione dello stesso, contiene una modifica di quanto previsto nel cronogramma del Piano di semplificazione, sia relativamente ai settori di intervento che nella loro successione.

Il Programma si articola in una parte generale contenente finalità, criteri di misurazione, rapporti di collaborazione istituzionale, aree di regolazione da misurare ed in una parte operativa contenente le attività di misurazione, strumenti organizzativi ed informativi, tempi.

PARTE GENERALE

1. FINALITÀ

Lo scopo del programma è quello di misurare, al fine di ridurli, gli oneri amministrativi che gravano sugli utenti (imprese, persone giuridiche pubbliche e private, individui) derivanti dalla regolazione regionale, non con l'obiettivo astratto di riduzione della complicazione dei procedimenti bensì per conseguire un tangibile miglioramento e risparmio per le imprese ed i cittadini.

Le politiche di semplificazione, che devono garantire l'evoluzione del processo di modernizzazione dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e imprese, necessitano di una preminente attenzione verso l'effettiva percezione del cambiamento da parte delle imprese interessate, e il risultato positivo della semplificazione deve misurarsi, innanzitutto, in funzione della soddisfazione dei destinatari finali, sui quali deve prodursi un positivo impatto reale. Poiché, poi, l'attività di misurazione e quindi le proposte di semplificazione richiedono un forte lavoro di coordinamento e coinvolgimento interno ed esterno all'amministrazione, è importante focalizzare l'attività su settori in cui il carico degli adempimenti è realmente sentito dagli stakeholders e dalle imprese e per i quali le esigenze di semplificazione possono rappresentare un reale sostegno alla competitività delle imprese. Gli interventi di riduzione degli oneri saranno posti in essere, ovviamente, senza compromettere interessi connessi alle esigenze di tutela della salute pubblica, protezione dei diritti dei lavoratori o dell'ambiente.

Le considerazioni sopra esposte suggeriscono la presenza di alcune condizioni essenziali e determinanti per il successo di tutta l'attività: la consultazione preliminare e costante con le imprese e le associazioni di categoria anche per orientare il percorso di misurazione e creare in anticipo adeguata sensibilizzazione tra i destinatari della misurazione; la partecipazione degli enti locali nei casi in cui gli obblighi informativi siano determinati dagli stessi; la condivisione da parte di tutta l'amministrazione delle politiche di semplificazione; la trasparenza del processo di semplificazione; la velocità di realizzazione del processo.

2. OBIETTIVI PRIORITARI

Obiettivo prioritario del programma è conseguire il risultato dato dalla legge e giungere, in tempi significativamente brevi compatibili con quelli di avvio del processo, alla riduzione degli oneri negli ambiti di intervento per una quota complessiva non inferiore al 25%. Tale obiettivo quantitativo sottintende anche quelli di seguito indicati:

- migliorare la qualità della regolazione favorendo l'attuazione di un quadro normativo più favorevole semplificando e riducendo oneri e costi;
- rileggere l'attività della Amministrazione in termini di adempimenti e di costi a carico dell'utente con l'obiettivo di tagliare gli oneri informativi obsoleti e/o ripetitivi rispetto agli obiettivi di tutela degli interessi pubblici oggetto della legislazione di settore;
- ridurre gli oneri amministrativi con la finalità di migliorare l'efficienza dei processi amministrativi eliminando il più possibile i costi inutili per le imprese e per i cittadini in quanto rappresentano un freno notevole per la crescita e la competitività;
- definire e diffondere strumenti per la misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi a livello di sistema amministrativo regionale.

3. LINEE DI SVILUPPO DELL'ATTIVITA'

3.1 Settori di intervento

La l.r. 8/2011, all'art. 5, individua gli ambiti di intervento per i testi unici: agricoltura; artigianato e industria; commercio; turismo; governo del territorio; sanità e servizi sociali. Lo stesso articolo precisa che la redazione degli stessi testi unici sia effettuata anche alla luce della attività di misurazione degli oneri amministrativi ponendo, in tal modo, la stessa come preliminare e strettamente collegata. Tale aspetto è stato quindi considerato nel Piano di semplificazione per la definizione della cronologia dell'attività di misurazione. La scansione temporale data dalla l.r. 8/2011 è stata oggetto di modifica con l'art. 21, comma 2, della legge regionale 4 aprile 2012, n. 7 (Disposizioni collegate alla *manovra* di bilancio 2012 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali), che ha sostituito l'Allegato A alla l.r. n. 8/2011 modificando la calendarizzazione della presentazione dei testi unici. Nella sua nuova formulazione, l'Allegato A prevede, per il 2012, la presentazione dei testi unici in materia di artigianato e turismo. Per il 2012, quindi, la misurazione degli oneri a carico delle imprese e imposti da obblighi informativi nelle

materie di competenza regionale esclusiva e concorrente è realizzata almeno nelle seguenti aree di regolazione artigianato e turismo.

Per ciascun ambito di regolazione si procederà alla misurazione degli oneri relativi ai procedimenti amministrativi ritenuti più significativi: vengono infatti individuati, in collaborazione con i dirigenti responsabili e tenendo conto delle indicazioni fornite dalle associazioni di categoria, le procedure che hanno un maggior impatto sugli utenti.

Sempre con riferimento al 2012, si richiama l'attività in corso di realizzazione sul versante della semplificazione dei procedimenti amministrativi. Questa, volta anche ad una riduzione dei tempi degli stessi, ancorché non riferibile agli oneri amministrativi, può comportare un impatto anche nei confronti dell'utenza ed aggiungersi significativamente all'operazione di miglioramento dell'efficienza dei processi.

3.2 Consultazione con gli stakeholders

Tutta l'attività prevede il confronto con gli stakeholders (associazioni di categoria, professionisti, imprese) interessati alla specifica area di regolazione oggetto di analisi, almeno in alcune fasi:

- preliminarmente, per la scelta delle imprese da sottoporre alla rilevazione e per la definizione dei parametri di costo;
- successivamente, per la partecipazione dei risultati del processo di misurazione e delle opzioni e quindi degli interventi di riduzione.

3.3 Rapporti di collaborazione istituzionale

La collaborazione e condivisione istituzionale per il raggiungimento degli obiettivi di semplificazione è fondamentale per il successo dei processi di semplificazione amministrativa, in relazione alla frequente frammentazione tra diversi soggetti delle competenze e dei procedimenti amministrativi. La semplificazione richiede, infatti, per sua natura, una governance multilivello, dove è essenziale costruire e rafforzare gli strumenti della cooperazione inter-istituzionale, valorizzando l'apporto e le esperienze realizzate da ciascuno. Anche nel caso del processo di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi risulta essenziale tenere in conto tale aspetto sia con riferimento alle eventuali fasi endoprocedimentali a titolarità di soggetti pubblici diversi

dalla Regione in procedimenti amministrativi regionali, sia con riferimento alle previsioni dell'articolo 4 della l.r. 8/2011 che esplicita la volontà, anche attraverso forme incentivanti, di favorire la misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi concernenti i procedimenti degli enti locali, nel rispetto della loro autonomia regolamentare. Si richiama, a proposito di tale ultimo aspetto, l'art. 18 della l.r. 8/2011 che stabilisce che per incentivare quanto previsto al Capo II (Oneri amministrativi e interventi di riordino e semplificazione di carattere generale) e al Capo III (Sviluppo dell'amministrazione digitale) è previsto un Fondo allo scopo di finanziare progetti presentati da parte degli enti locali territoriali, favorendo le iniziative in forma associata; tali progetti devono riguardare anche la riduzione degli oneri amministrativi.

Per quanto sopra evidenziato, viene considerata la necessità di stipula di accordi con le diverse amministrazioni pubbliche. Gli accordi con le amministrazioni locali e con le amministrazioni periferiche dello Stato sono indispensabili per dare concreta attuazione alla semplificazione dei procedimenti amministrativi, per ridurre l'incertezza sui termini di conclusione dei procedimenti, per evitare inutili duplicazioni di richieste o di istanze che gravano sui cittadini e imprese.

PARTE OPERATIVA

4. ATTIVITA' DI MISURAZIONE E RIDUZIONE

L'attività di misurazione (vedi Allegato 1) si fonda sull'adozione di una logica di risultato (abbattimento del 25% degli oneri amministrativi) e consiste nell'insieme delle operazioni finalizzate a consegnare dati utili per la fase di riduzione degli oneri, ovvero a rimettere elementi tali da individuare le misure da applicare, o normative o organizzative o tecnologiche, necessarie a garantire il risultato atteso.

4.1 Caratteristiche generali del metodo di misurazione

Il metodo di misurazione degli oneri (MOA) individuato dal Piano Triennale di semplificazione è lo Standard Cost Model (SCM) già adottato sia nel contesto Europeo che Nazionale. Si tratta di un metodo pragmatico, orientato al risultato, il cui pregio fondamentale è produrre stime orientative degli oneri amministrativi (ossia il costo che l'impresa sostiene per adempiere ad un obbligo informativo imposto da una specifica norma) connessi a ciascuno dei singoli adempimenti in cui è articolato il procedimento amministrativo sotto esame, al fine di valutarne l'incidenza sul costo complessivo della procedura. Le stime, pur non essendo statisticamente rappresentative, sono fortemente indicative dell'ordine di grandezza degli oneri associati agli obblighi informativi (ossia l'obbligo giuridico di produrre, elaborare, raccogliere, tenere a disposizione, fornire informazioni alla PA e/o a terzi sulla propria azione o produzione ad autorità pubbliche o a privati). Come tali costituiscono una misura della "pressione regolatoria" esercitata da specifiche norme sull'universo delle imprese considerate. Ciò consente di individuare le disposizioni maggiormente critiche in termini di obblighi informativi e di operare consapevolmente per un loro alleggerimento, potendo tener conto dei benefici che effettivamente conseguono alle varie misure di semplificazione. Le valutazioni si riferiscono ai soli oneri, ossia ai soli vantaggi/costi informativi e non anche ai vantaggi/benefici associati alla regolazione esaminata. In più, gli oneri amministrativi sono solo un sottoinsieme dei più generali e rilevanti costi amministrativi. In ogni caso, il decisore pubblico ha, comunque, uno strumento di conoscenza che gli consente di avere una misura, sia pure approssimativa, dei vantaggi di un determinato intervento di riduzione di oneri amministrativi e, conseguentemente, di valutarne l'opportunità (scongiurando, ad esempio, il rischio di un processo

di riforma alla cui complessità di realizzazione corrisponda un alleggerimento scarsamente significativo dei costi sostenuti dai destinatari).

Il principale vantaggio dello SCM consiste nell'offrire un parametro oggettivo per l'impostazione e la verifica degli interventi di semplificazione. Esso restituisce infatti ai decisori un quadro dettagliato sul peso di ciascun adempimento e delle attività che le imprese svolgono per rispettarlo, evidenziando i nodi di complicazione da affrontare in via prioritaria. Allo stesso tempo, esprimendo il grado di complicazione burocratica in termini quantitativi, esso rende più trasparenti e controllabili i risultati delle politiche di semplificazione. In più, scegliendo di effettuare la misurazione su aree di regolazione percepite come critiche dai destinatari delle norme, ovvero garantendo la partecipazione attiva degli stakeholders, si verifica fattivamente o la necessità di una reale semplificazione o la presenza di una asimmetria informativa su cui comunque intervenire.

Altro aspetto positivo del metodo è, poi, la necessità, per la sua applicazione, di disporre della compresenza di competenze giuridiche, economiche e statistiche così da tener conto di tutte le "interdipendenze" del sistema oggetto di studio.

Elementi di criticità del metodo, ad oggi riscontrati nell'attività e nella sperimentazione svolta da altre Regioni, stanno, in particolare, nella rilevazione –perché da compiere su un numero limitato di soggetti – e nel coinvolgimento attivo degli altri soggetti pubblici che spesso intervengono nel processo.

4.2 Criteri di riferimento del metodo

La misurazione degli oneri amministrativi deve garantire il raggiungimento di un equilibrio tra una serie di obiettivi: rigore metodologico; omogeneità con le esperienze condotte non solo a livello nazionale, ma anche comunitario; fattibilità delle attività previste tenuto conto delle risorse disponibili; spinta all'innovazione ed al rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni interessate.

A tal fine, si ritiene utile definire alcuni criteri su cui fondare l'attività di misurazione e fornire alcuni elementi di riferimento operativo.

Criteri di base:

- a) **pertinenza** con l'ambito d'intervento: la metodologia deve essere coerente con lo specifico ambito normativo di riferimento, ovvero la legislazione regionale. Non saranno, quindi, misurati gli oneri di esclusiva competenza statale o sopranazionale (es. norme europee che precisano gli obblighi informativi), sebbene la normativa degli altri livelli di governo sarà esaminata ai fini della corretta identificazione degli obblighi informativi, nonché per l'elaborazione delle proposte di semplificazione. Tuttavia, saranno incluse nella misurazione le disposizioni regionali che riguardano l'attuazione di adempimenti imposti da normative emanate da livelli di governo superiori .
- b) **sostenibilità**: oggetto di misurazione sono solo gli OI e le attività amministrative considerate particolarmente rilevanti per i destinatari; inoltre, la metodologia di misurazione deve tener conto dei tempi e delle risorse a disposizione .
- c) **proporzionalità**: le tecniche di rilevazione e stima devono essere proporzionate rispetto all'impatto atteso degli oneri.
- d) **flessibilità**: coerentemente con il criterio precedente, gli strumenti di misurazione non sono rigidamente selezionati e definiti a priori, potendo essere necessario calibrare gli stessi in modo opportuno in base alle specifiche esigenze riscontrate nei settori e/o nei territori in cui si opera;
- e) **consenso**: occorre orientare il percorso di misurazione e creare già in anticipo consenso fra i destinatari che dovranno essere poi coinvolti nella fase di misurazione.
- f) **differenziazione** , da intendersi come principio che impone di differenziare la rilevazione e la riduzione degli oneri tenendo conto delle dimensioni delle imprese (statuto delle imprese)

Altri elementi da considerare nell'applicazione del metodo:

- a) adeguata fase di studio del contesto. In tale fase non va sottovalutata la possibilità o meno dell'acquisizione dei dati di base su cui effettuare l'attività (es. numerosità delle imprese, informazioni sulla distribuzione territoriale, caratteristiche delle imprese, etc.)
- b) verifica dei risultati della rilevazione. Una volta effettuata la rilevazione risulta indispensabile verificare la stessa con "testimoni privilegiati" al fine di avere un riscontro sulla qualità della stessa rilevazione.

4.3 Il processo di misurazione

Il processo di misurazione, che avviene una volta individuata la normativa di interesse anche a seguito di una fase di consultazione pubblica con gli stakeholders per acquisire osservazioni sulle criticità in termini di complicazione delle procedure e carico di oneri amministrativi, si realizza attraverso tre fasi operative che necessitano di tecniche e strumenti operativi e che vedono il coinvolgimento di diversi soggetti:

A. Analisi preliminare, articolata in:

1. Mappatura degli obblighi informativi
2. Classificazione degli OI per origine
3. Individuazione attività amministrative elementari per obbligo informativo, frequenza dell'attività amministrativa ed individuazione dei parametri di costo.

B. Raccolta delle informazioni

1. Individuazione e quantificazione del target di impresa
2. Rilevazione.

C. Elaborazione e produzione delle stime

A. **Analisi preliminare**

A.1. Mappatura degli obblighi informativi e delle attività amministrative collegate.

È necessario individuare chiaramente la fonte regolativa alla quale è collegato il procedimento amministrativo oggetto dell'analisi. La prima attività da compiere è la c.d. "mappatura degli Obblighi Informativi" (vedi allegato n. 2: scheda di mappatura degli OI) che consiste nell'individuazione, per ogni procedimento analizzato, degli obblighi informativi imposti dalla regolazione specificando, inoltre, per ciascuno di essi, tutte le attività amministrative associate. Difatti, ciascun OI comporta lo svolgimento di più attività e gli oneri associati a ciascuna di queste sono oggetto di stima. L'attività di mappatura è determinante per un corretto svolgimento della misurazione, per cui occorre che essa sia svolta rispettando le seguenti

indicazioni:

- il format utilizzato deve essere lo stesso per ogni procedimento/regola oggetto di misurazione

- la mappatura deve essere validata dagli uffici regionali direttamente responsabili dell'attuazione e/o del monitoraggio dei procedimenti;
- è utile e necessario che la mappatura sia sottoposta anche alle associazioni di categoria. In particolare, il coinvolgimento delle associazioni è funzionale non solo ad assicurare che la mappatura sia completa, ma anche a selezionare gli OI e le attività amministrative ritenute più onerose o irritanti per le imprese. Oggetto di stima, infatti, è solo questo sottoinsieme, coerentemente con il criterio della sostenibilità della misurazione.

A.2. Classificazione degli OI per origine

Al fine di precisare la fonte degli OI, nonché per individuare in anticipo le concrete possibilità dell'ente di realizzare interventi di riduzione, è determinante attribuire chiaramente, già in fase di ricognizione normativa, i vari obblighi informativi al livello di governo da cui essi provengono.

A.3. Individuazione attività amministrative elementari per obbligo informativo, frequenza dell'attività amministrativa ed individuazione dei parametri di costo.

Ciascun obbligo viene scomposto nelle singole attività amministrative necessarie per adempiervi e per ogni attività vanno identificati i parametri di costo rilevanti, ossia i valori necessari a produrre la stima.

La frequenza indica il numero di volte in cui, ogni anno, deve essere svolta un'attività amministrativa.

Solo una volta individuate le attività amministrative "a maggiore impatto" sulle imprese, si procede alla determinazione delle voci di costo. I costi da rilevare sono ovviamente solo quelli che discendono dal rispetto degli obblighi informativi. In genere rappresentano solo una parte dei costi imposti dalla regolazione che includono, infatti, anche quelli derivanti dall'adeguamento di processi produttivi o prodotti, nonché i costi finanziari. I parametri di costo rilevanti per la misurazione degli oneri amministrativi sono classificati in costi interni (costi sopportati dal personale dell'impresa), costi esterni (corrispettivi pagati ad intermediari, consulenti, professionisti), acquisti di beni ed attrezzature (es. software 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). Le attività di rilevazione dovranno essere finalizzate ad individuare quali voci di costo rilevano per i

procedimenti di volta in volta in esame e, successivamente, a raccogliere i dati utili alla stima delle stesse.

B. Raccolta delle informazioni

B.1. Individuazione e quantificazione del target di imprese

In questa fase viene definita e quantificata la popolazione di imprese che devono rispettare gli obblighi informativi individuati. Di regola, le imprese sono classificate secondo uno o più criteri di segmentazione, da scegliere secondo il caso concreto (es. settore economico, n. di dipendenti, fatturato, localizzazione, ecc.). In merito, la logica da seguire è di pervenire ad una classificazione funzionale alla misurazione degli oneri amministrativi: se questi variano, ad esempio, con la dimensione dell'impresa considerata, si utilizzeranno criteri di classificazione tali da cogliere questo aspetto. Occorre anche evitare di creare sottoinsiemi eccessivamente numerosi e parcellizzati con l'effetto di complicare troppo l'analisi. Nella misurazione regionale particolare rilievo può assumere la localizzazione delle imprese, in quanto gli oneri amministrativi possono in concreto variare tra i comuni localizzati nella stessa regione. Tenuto conto di ciò, nel corso della raccolta delle informazioni la selezione delle imprese dovrà tener conto anche di questo aspetto.

La segmentazione delle imprese e, ancor più, la loro quantificazione richiedono il ricorso ad una pluralità di fonti informative: consultazioni con le associazioni di categoria, fonti statistiche ufficiali ed archivi amministrativi.

B.2. Rilevazione

Esiste una pluralità di strumenti di rilevazione che possono essere utilizzati nel corso della misurazione degli oneri amministrativi, da quelli più complessi e onerosi, a quelli più economici e semplici. Naturalmente, la loro scelta incide anche sul grado di rappresentatività delle stime e sui tempi necessari per la loro produzione. Coerentemente con i criteri di misurazione sopra enunciati, si ricorrerà ad una serie di tecniche di rilevazione delle informazioni utili alla stima degli oneri e più precisamente:

- consultazioni pubbliche con pubbliche amministrazioni;
- *expert assessment*, cioè uno o più *focus group* con esperti delle associazioni di categoria e/o con consulenti e professionisti;

- interviste o *focus group* con un numero di imprese da 3 a 10;

In concreto, la scelta tra questi strumenti avverrà da caso a caso e dipenderà da:

- 1) Risorse disponibili, innanzi tutto in termini di tempo. I *focus group* richiedono tempi proporzionalmente minori rispetto alle interviste (specie quelle svolte con singole imprese) per ottenere delle stime.
- 2) Rilevanza degli OI e dei relativi oneri. A parità di altre condizioni, quanto meno gli OI 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 OI più rilevanti, si utilizzerà contemporaneamente un mix delle tecniche sopra richiamate, svolgendo in ogni caso almeno un *expert assessment*.
- 3) Variabilità dei dati raccolti. Quanto più i dati raccolti sono variabili, tanto più si integrerà l'attività di rilevazione, sino a che non sia possibile ricavare una stima verosimile degli oneri che un'impresa "normalmente efficiente" sostiene. Indipendentemente dalla tecnica utilizzata, per la rilevazione degli oneri sarà sempre predisposto un questionario di rilevazione. Il questionario sarà costruito partendo dalla mappatura degli OI e servirà a raccogliere dati sui parametri di costo individuati e su alcuni dati strutturali delle imprese; esso potrà anche essere utilizzato per ottenere suggerimenti relativi ad interventi di riduzione. Di regola, i dati richiesti nel questionario saranno riferiti ad un anno specifico.

Quanto alla tipologia delle interviste eventualmente svolte con le imprese, la scelta sarà sempre tra interviste telefoniche e dirette. In ogni caso, al fine di ridurre il disturbo generato durante la raccolta dei dati, alle imprese che dichiarano di esternalizzare completamente gli OI 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 OI oggetto di indagine: nel primo caso, la consultazione con le associazioni dovrà essere utilizzata anche per scorporare dal forfait annuo la quota imputabile ai soli OI da misurare.

Prima di avviare le (eventuali) interviste con le imprese sarà utile disporre, tramite gli uffici direttamente coinvolti nel procedimento, di un elenco delle imprese che hanno effettivamente rispettato, in un determinato arco temporale, gli obblighi informativi oggetto di indagine, al fine di selezionare un campione utile alla stima dei costi. I criteri di selezione saranno, in via generale, la dimensione dell'impresa (in termini di addetti o fatturato), l'anno in cui gli OI sono stati ottemperati e la localizzazione.

La consultazione con gli esperti delle associazioni e/o i consulenti sarà utile sia alla definizione del questionario di rilevazione, sia alla raccolta di dati sui tempi e costi medi sostenuti dalle imprese (questi dati possono anche riferirsi solo ad un loro sottoinsieme, ad esempio, quelle di dimensioni minori che, in genere, è più difficile coinvolgere nelle rilevazioni dirette).

C. Elaborazione dati e produzione stime

Una volta raccolti i dati, lo SCM prevede che gli stessi vengano elaborati in modo da giungere alla stima degli oneri amministrativi per un'impresa "normalmente efficiente", ovvero un'impresa "media rispetto al target di riferimento. Secondo le indicazioni dello SCM, questa selezione avviene, di regola, in modo qualitativo, analizzando le risposte fornite dal campione ed eventualmente scartando quelle che appaiono palesemente discordanti dal trend registrato. Se per un'attività/obbligo informativo i dati raccolti non consentono di stimare dei costi attribuibili ad un'impresa "normalmente efficiente", saranno necessarie ulteriori interviste ed approfondimenti.

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 si perverrà all'onere totale annuo.

I risultati dell'esercizio di stima degli oneri amministrativi devono essere rappresentati in modo trasparente e completo attraverso la redazione di un apposito documento. Tale attività di rendicontazione deve essere organizzata in modo da:

- rappresentare il percorso di analisi seguito;
- riportare in modo chiaro ed esauriente i risultati ottenuti in termini di oneri amministrativi per OI e totali;
- indicare le ipotesi alla base delle stime ed il livello di incertezza di queste ultime.

4.4 Il processo di riduzione degli oneri amministrativi

A. Principi per la riduzione degli oneri amministrativi

Per quanto riguarda la questione di come ridurre gli oneri, occorre far riferimento ai seguenti principi che, in via generale, ricalcano anche quelli del Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea:

- eliminare gli obblighi informativi previsti da normative non più in vigore e/o modificate successivamente alla loro adozione (ad esempio, sussistono ancora obblighi di informazione per i trasporti stradali che risalgono all'epoca in cui erano necessari permessi per effettuare trasporti internazionali);
- eliminare gli obblighi informativi relativi a dati già in possesso della stessa e di altre amministrazioni (anche attraverso l'interconnessione delle banche dati);
- eliminare gli obblighi informativi non necessari o sproporzionati ai fini della tutela degli interessi pubblici oggetto della normativa in vigore;
- rendere omogenee le scadenze e la periodicità per l'adempimento agli obblighi informativi previsti da norme riferite a settori diversi;
- semplificare la modulistica e renderla accessibile on-line;
- rendere accessibili e chiare le modalità per adempiere agli obblighi informativi;
- rendere quanto più possibile omogenea la modulistica e le modalità di adempimento relative al medesimo procedimento su tutto il territorio nazionale;
- informatizzare gli obblighi informativi e gli adempimenti amministrativi, consentendo ai privati di interagire con le amministrazioni pubbliche con modalità telematiche;
- ridurre in modo mirato il numero delle imprese e dei settori di attività coinvolti nell'adempimento agli obblighi informativi;
- sostituire gli obblighi informativi con forme di autoregolazione (ad esempio, certificazione di qualità);
- ridurre il numero di fasi procedurali;

- ridurre la frequenza delle dichiarazioni obbligatorie al livello minimo necessario per rispettare gli obiettivi fondamentali della legislazione in questione e, se possibile, armonizzare la frequenza delle dichiarazioni tra i diversi atti collegati;
- verificare che non venga richiesta più volte la stessa informazione attraverso canali diversi e eliminare gli eventuali doppioni (ad esempio, numerosi obblighi di informazione in campo ambientale sono attualmente imposti da più di un atto legislativo);
- introdurre soglie per le prescrizioni in materia di informazione, limitandole il più possibile per le piccole e medie imprese, o ricorrere a campionamenti (le PMI risentono pesantemente degli oneri amministrativi e la rilevazione dei dati a fini di informazione dovrebbe tenerne conto);
- prendere in considerazione la possibilità di sostituire gli obblighi di informazione imposti a tutte le imprese di un settore con un approccio basato sui rischi, richiedendo le informazioni agli operatori maggiormente esposti a rischi;
- fornire chiarimenti, a livello ufficiale, sugli atti legislativi complessi che possono rallentare l'attività delle imprese e che rendono necessaria una consulenza legale;
- ridurre la frequenza delle richieste di informazioni;
- sostituire gli obblighi informativi con forme di autoregolazione (varie certificazioni).

B. Riduzione degli oneri

Si individueranno una o più opzioni di riduzioni dei costi seguendo i principi indicati nel paragrafo precedente per gli obblighi che le fasi di misurazione hanno evidenziato come rilevanti.

Si prenderanno in esame interventi realizzabili attraverso modifiche organizzative, tecnologiche e normative tenendo conto anche delle indicazioni pervenute dagli Stakeholders.

Una volta elaborate le ipotesi di riduzione, occorrerà stimare l'ordine di grandezza dei risparmi associati. Al riguardo, partendo dai risultati della misurazione occorrerà in primo luogo individuare le specifiche attività amministrative su cui le ipotesi di riduzione incidono; successivamente, anche grazie al confronto con le associazioni di categoria, si ipotizzeranno delle percentuali di risparmio degli oneri associati a tali attività. Si perverrà, dunque, alla stima dei risparmi per ogni intervento

di semplificazione, calcolando anche la percentuale complessiva di riduzione degli oneri. Le ipotesi alla base di queste stime dovranno essere sempre esplicitate.

Per le opzioni scelte sarà opportuno verificarne la sostenibilità ovvero:

- esistenza delle condizioni organizzative e finanziarie sia dell'amministrazione sia dei destinatari, necessarie alla realizzazione dell'intervento di semplificazione;
- esigenza di coniugare la riduzione degli oneri a carico delle imprese con la tutela degli interessi pubblici coinvolti.

Una volta identificate e selezionate le opzioni di riduzione si stimano gli effetti derivanti dalla loro adozione. La stima dei risparmi associati è costruita sui risultati della misurazione, pertanto le quantificazioni saranno compito dello stesso soggetto che ha effettuato la misurazione secondo criteri predefiniti che porteranno a produrre delle schede tecniche a dimostrazione di come e di quanto sono stati ridotti gli oneri. Anche in questa fase è importante il coinvolgimento degli Stakeholders.

Le proposte dovranno trovare concreta attuazione nelle procedure di lavoro.

5. SOGGETTI

Sia il processo di misurazione che quello di riduzione vede interessati diversi soggetti: in primo luogo, vanno coinvolti i settori dell'amministrazione regionale responsabili del procedimento analizzato, nonché gli eventuali enti locali sempre interessati dalla procedura amministrativa analizzata. Inoltre, i rappresentanti delle imprese possono fornire un contributo prezioso alla selezione di obblighi informativi che, indipendentemente dall'onerosità, risultano particolarmente critici per le imprese, , nonché all'elaborazione di interventi di semplificazione.

Attori	Fasi	Strumenti/output
Regione (e eventuali EE.LL.), stakeholders	Analisi preliminare	Studio normativa di settore (per livello di governo) ed analisi procedimenti
Regione, esperti	Raccolta dati	Database
Regione (e eventuali EE.LL.), esperti	Elaborazione dati	Rapporto misurazione
Regione e stakeholders	Proposta di riduzione	Piano di riduzione degli oneri amministrativi

Per la realizzazione dell'attività si individuano, quindi, i seguenti "attori":

a) Unità di misurazione.

L'unità di misurazione è costituita da funzionari regionali preposti all'attività che contribuiranno ad incardinare le tecniche di semplificazione e gli strumenti per migliorare la qualità della regolazione nelle attività ordinarie dell'amministrazione. Gli stessi vengono affiancati da dirigenti/funzionari regionali della materia oggetto di misurazione. Tale unità, di volta in volta integrata in relazione all'area di regolazione esaminata, va a costituire un network professionale, anche per realizzare azioni di benchmarking. L'unità di misurazione può avvalersi degli esperti del Gruppo scientifico di cui alla DGR 694/2011 e riferisce periodicamente sull'attività di misurazione al Comitato di attuazione.

b) Rappresentanti degli EE.LL. , nel caso di procedimenti regionali nei quali intervengano gli stessi enti.

c) Stakeholders ovvero imprese, professionisti, rappresentanti di interessi, con particolare riguardo alle associazioni di categoria. La partecipazione di tali soggetti rappresenta un elemento chiave del successo del progetto, in quanto, con modalità e tempi diversi, saranno chiamate a collaborare alla realizzazione delle attività previste. La collaborazione degli *stakeholders* sarà richiesta principalmente durante la produzione delle stime degli oneri e dei tempi, oltre che per la raccolta di suggerimenti e pareri relativi alle criticità delle procedure in vigore ed alle possibili azioni di semplificazione.

d) Comitato di attuazione (DGR. 1368/2011)

La valutazione e il monitoraggio della fase di misurazione è rimessa al Comitato di attuazione della LR 8/2011.

e) Cabina di regia (DGR. 1368/2011)

La valutazione e il monitoraggio della fasi di riduzione è rimessa alla Cabina di regia della LR 8/2011.

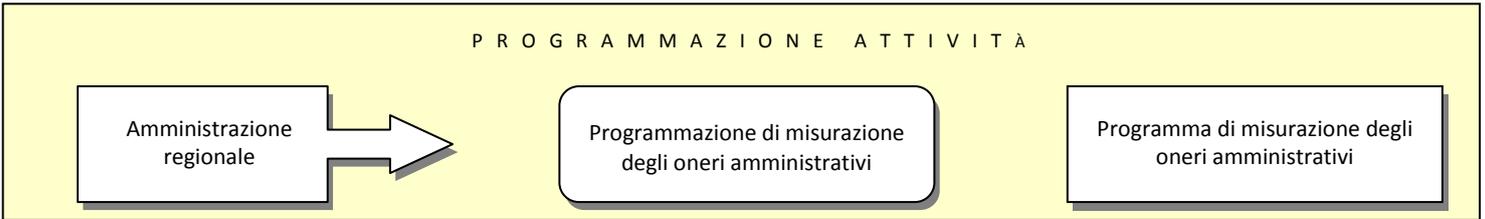
f) Comitato scientifico (DGR 1368/2011) per la validazione delle metodologie e parere sulle misure di riduzioni proposte.

ATTORI

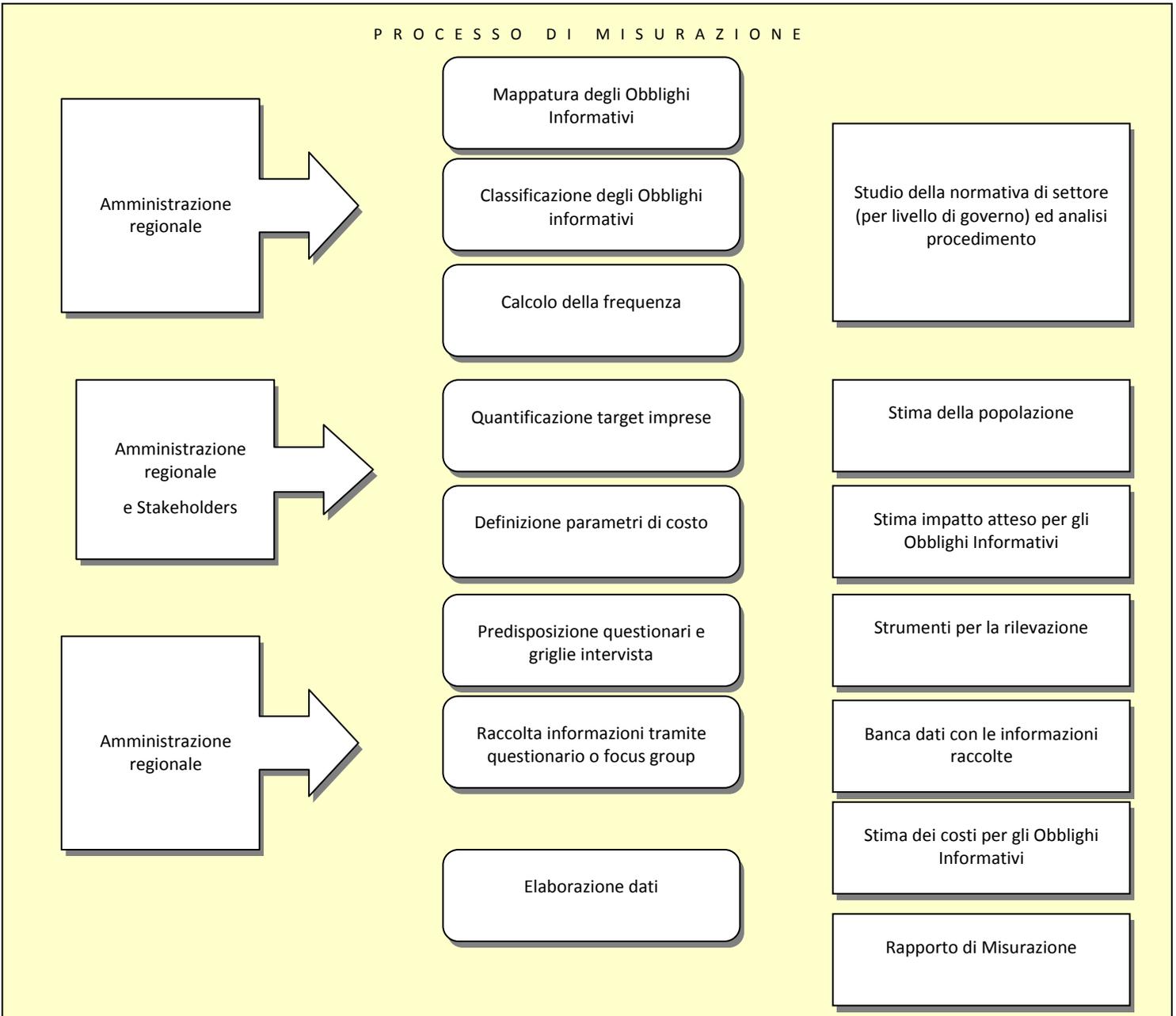
FASI

STRUMENTI/OUTPUT

PROGRAMMAZIONE ATTIVITÀ



PROCESSO DI MISURAZIONE



PROCESSO DI RIDUZIONE



