

La misurazione degli oneri amministrativi ha assunto, nell'ambito delle politiche di qualità della regolazione, un ruolo di primo piano. La riduzione del carico burocratico su imprese e cittadini è considerata, da tutti i livelli di governo, sempre più cruciale per garantire una maggiore competitività. Questo volume propone alle amministrazioni regionali una metodologia flessibile di misurazione e riduzione dei tempi e dei costi amministrativi che, pur garantendo la necessaria coerenza con gli strumenti adottati dalle amministrazioni statali, tiene conto delle peculiarità della regolazione regionale e può adattarsi ai vari contesti istituzionali e organizzativi.

## LINEE GUIDA PER LA MISURAZIONE DI TEMPI E ONERI AMMINISTRATIVI NELLE REGIONI

31



AZIONI DI SISTEMA PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

AZIONI DI SISTEMA PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE



**N**ella programmazione degli interventi 2007-2013 la Commissione europea ha ritenuto che il deficit di capacità istituzionale per le regioni dell'Obiettivo Convergenza, pur se parzialmente colmato con gli interventi realizzati nel periodo 2000-2006, rappresentava ancora una criticità cui dedicare impegno e attenzione.

Alla Capacità Istituzionale è stato dedicato un Asse specifico sia nei PO nazionali (FSE e FESR) che in quelli regionali (PO FSE) con l'obiettivo di "rafforzare le competenze tecniche e di governo delle amministrazioni e degli enti attuatori per migliorare l'efficacia della programmazione e la qualità degli interventi e per fornire servizi migliori alla cittadinanza". Il Dipartimento della Funzione Pubblica è l'organismo intermedio per l'attuazione dell'Asse Capacità Istituzionale per entrambi i Piani Operativi Nazionali e la sua azione risulta rafforzata dalla riforma della PA, avviata con la L. 15/2009 e il D.Lgs. 150/2009, che richiede a tutte le amministrazioni di monitorare e migliorare le loro performance. Formez PA, come già per il precedente ciclo di programmazione, è il principale attuttore degli interventi promossi dal DFP e rappresenta un punto di riferimento per tutte le amministrazioni – centrali, regionali e locali – coinvolte nell'attuazione dei programmi operativi.

L'approccio perseguito da Formez PA, prevede interventi basati su due principi complementari e convergenti. Alcune Azioni nascono dal basso, da una lettura dei singoli, specifici contesti, e attraverso processi successivi di modellizzazione e "de-contestualizzazione" consentono di portare a sistema quello che i contesti hanno prodotto. Così facendo, l'Azione di Sistema "restituisce" ai territori le proprie esperienze, attribuendo loro valore aggiunto e consentendone riusabilità e diffusione. Altre Azioni, di converso, nascono con una visibilità dall'alto, meno impegnata nella gestione del quotidiano e più aperta alla ricerca, all'esperienza di nicchia o di "frontiera".

In questo caso il modello proposto viene immediatamente offerto ai territori per la sperimentazione, perché siano i territori a consentirne di apprezzare il valore e l'utilità, e a dare concretezza ai modelli e corpo alle ricerche, oltre che a decretarne l'utilizzabilità. In questo caso l'Azione di Sistema "ritorna" al centro che potrà dunque avviarne la diffusione su più ampia scala.

Questa collana si inserisce a pieno titolo nello spirito delle Azioni di Sistema dal momento che nasce per dare sia una maggiore diffusione ai risultati dei progetti realizzati da Formez PA, sia maggiore organicità alle Azioni, attraverso una riflessione e un dibattito sulle stesse, sulle opportunità e modalità di trasferimento di modelli efficaci e di buone pratiche tra amministrazioni.

Carlo Flamment  
Presidente Formez PA





Unione europea  
Fondo sociale europeo



MINISTERO DEL LAVORO  
E DELLE POLITICHE SOCIALI



**Governo italiano**

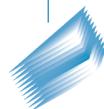
*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

Dipartimento della Funzione pubblica



per il tuo futuro

Programmi operativi nazionali  
per la formazione e l'occupazione



# 31

## **LINEE GUIDA PER LA MISURAZIONE DI TEMPI E ONERI AMMINISTRATIVI NELLE REGIONI**

**Formez**<sup>PA</sup>

Formez PA • Ufficio Comunicazione ed Editoria

## Il ruolo del Dipartimento della Funzione Pubblica

La politica regionale di coesione economica e sociale dell'Unione Europea ha per obiettivo lo sviluppo delle zone più deboli dell'Unione Europea attraverso la riduzione delle disparità economiche e sociali tra regioni. L'Unione Europea ha attivato nel tempo tre cicli di programmazione: 1994-1999; 2000-2006; 2007-2013, attualmente in corso.

La Politica regionale e di coesione viene definita strutturale non solo perché vuole tendere a rimuovere quegli ostacoli di natura non contingente connessi all'incapacità del sistema locale di adeguarsi ai mutamenti del contesto economico e sociale comunitario, ma anche perché opera concretamente attraverso strumenti, detti Fondi strutturali, costituiti da risorse finanziarie stanziare dal Bilancio dell'UE per realizzare gli interventi di coesione.

I Fondi strutturali finanziano gli Obiettivi (priorità politiche) stabiliti dalla politica regionale unitaria. In ogni Stato membro ciascun Obiettivo si applica limitatamente a determinate zone geografiche, opportunamente individuate.

L'attuale ciclo di programmazione ha individuato tre obiettivi:

- 1. Obiettivo "Convergenza"** - mira ad accelerare il processo di convergenza degli Stati membri e delle regioni meno sviluppate dell'UE attraverso il miglioramento delle condizioni di crescita e di occupazione. Le regioni italiane che rientrano in tale Obiettivo sono Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.
- 2. Obiettivo "Competitività regionale e occupazione"** - mira ad anticipare i cambiamenti economici e sociali, a promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità, la tutela dell'ambiente e lo sviluppo di mercati del lavoro. Le regioni italiane che rientrano in tale Obiettivo sono tutte quelle che non rientrano nell'Ob. Convergenza.
- 3. Obiettivo "Cooperazione territoriale europea"** - mira a migliorare la cooperazione a livello transfrontaliero, transnazionale e interregionale nei settori riguardanti lo sviluppo urbano, rurale e costiero, lo sviluppo delle relazioni economiche e la messa in rete delle piccole e delle medie imprese (PMI).

Nel rispetto delle priorità e degli obiettivi del Quadro strategico nazionale (QSN), il confronto partenariale avvenuto tra i diversi livelli di governo e l'opportunità di assicurare un sistema unitario di interventi per l'attuazione delle politiche della formazione ispirate alla Strategia di Lisbona, hanno determinato la scelta di adottare il Programma Operativo Nazionale "Governance e Azioni di Sistema" (FSE) 2007-2013 (PON-GAS) che ha individuato il Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) quale Organismo Intermedio (OI) per l'attuazione dell'Asse E - Capacità istituzionale e di un Obiettivo specifico dell'Asse G Assistenza tecnica.

L'Asse E "Capacità Istituzionale", persegue l'obiettivo globale di "promuovere e rafforzare le competenze del personale della pubblica amministrazione", declinando la finalità generale all'interno di cinque Obiettivi specifici che lo compongono.

Nell'ambito dell'Obiettivo specifico 5.1 "Accrescere l'innovazione, l'efficacia e la trasparenza dell'Azione Pubblica" rientra il progetto "Misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e dei tempi, semplificazione amministrativa e reingegnerizzazione dei processi di servizio" che intende, valorizzare, qualificare e accrescere le competenze delle Amministrazioni centrali, regionali e locali nelle politiche di semplificazione, in modo da ridurre oneri burocratici che ricadono sulle imprese e ne frenano le opportunità di nascita e sviluppo.

Il progetto vuole quindi promuovere la diffusione nelle amministrazioni dell'Obiettivo convergenza delle migliori metodologie per raggiungere obiettivi di semplificazione, a partire dalle tecniche di misurazione e riduzione degli oneri che impegnano l'Italia, alla pari degli altri partner europei, a perseguire un taglio dei costi della burocrazia pari al 25 per cento degli oneri stimati.

<b>Programma Operativo</b>	PON "Governance e Azioni di Sistema", Asse E "Capacità Istituzionale" 2007-2013 [IT051PO006].
<b>Progetto</b>	Misurazione e riduzione degli oneri e dei tempi delle procedure autorizzatorie per le imprese
<b>Fonte di finanziamento</b>	Cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo
<b>Organismo intermedio</b>	Dipartimento della Funzione Pubblica
<b>Autorità di Gestione</b>	Direzione Generale per le Politiche per l'Orientamento e la Formazione, Divisione III - del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
<b>Beneficiario</b>	Personale pubblico delle Regioni Ob. convergenza
<b>Ente attuatore</b>	FORMEZ PA - Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A. <b>Coordinamento</b> Valeria Spagnuolo
	<b>Autore del volume</b> Francesco Sarpi Organizzazione editoriale Vincenza D'Elia, Paola Pezzuto



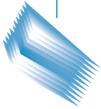
*Le analisi condotte dalle principali organizzazioni internazionali individuano nella complicazione burocratica una delle prime cause dello svantaggio competitivo dell'Italia nel contesto europeo e nell'intera area Ocse. Come è noto, la Commissione europea ha stimato per l'Italia una incidenza dei costi amministrativi derivanti dai diversi livelli di governo pari al 4,6% del PIL, che equivale ad un costo complessivo di circa 70 miliardi l'anno. È indubbio che, di fronte alla crisi, il peso degli oneri amministrativi è ancora più intollerabile per le imprese e l'intero sistema Paese.*

*Per questa ragione, tagliare i costi della burocrazia per le imprese e disboscare la giungla delle procedure è divenuto un impegno prioritario. Con il taglia-oneri amministrativi, introdotto dall'art. 25 del decreto legge n. 112 del 2008, convertito con la legge n. 133 del 2008, l'Italia ha messo a regime gli strumenti per il completamento della misurazione in tutte le materie di competenza statale in vista del raggiungimento dell'obiettivo di ridurre di almeno il 25% i costi della burocrazia entro il 2012, proposto dal "Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi" della Commissione europea.*

*È una riforma a "costo zero", indispensabile per eliminare vincoli e liberare risorse per lo sviluppo e aumentare la competitività delle imprese.*

*La misurazione degli oneri amministrativi rappresenta, infatti, una delle novità più rilevanti nel panorama internazionale e comunitario delle politiche di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione. Essa consente di individuare le procedure e gli adempimenti più costosi da semplificare e di valutare l'efficacia di ogni intervento sulla base della stima dei risparmi.*

*Con il taglia-oneri sono già state sottoposte a misurazione 81 procedure ad alto impatto sulle imprese, selezionate con le associazioni imprenditoriali: sono stati stimati costi burocratici per 23 miliardi di euro l'anno e adottati interventi di semplificazione in materia di Lavoro, Previdenza, Prevenzione Incendi, Beni Culturali e Ambiente, Privacy, Appalti, ivi compresi i regolamenti di semplificazione per le PMI e le recenti norme introdotte dal decreto legge per lo sviluppo, dalla cui piena implementazione deriverà un "taglio" stimato a regime in 7,6 miliardi di euro l'anno. Il risparmio atteso a regime dalle attività previste dal Piano per il completamento della misurazione e*



*riduzione dei costi burocratici è pari a circa 12 miliardi di euro annui. La misurazione è realizzata dall'apposita task-force, coordinata dall'Ufficio per la semplificazione del Dipartimento della Funzione Pubblica, con la partecipazione delle associazioni imprenditoriali e l'assistenza tecnica dell'ISTAT.*

*L'estensione della misurazione e della riduzione degli oneri amministrativi alle regioni e agli enti locali disposta dal decreto legge n. 70 del 2011 costituisce un nuovo traguardo, indispensabile per la crescita e lo sviluppo del Paese e per il raggiungimento dell'obiettivo assunto in sede comunitaria.*

*Il progetto "Misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e dei tempi, semplificazione amministrativa e reingegnerizzazione dei processi di servizio" realizzato nell'ambito del PON GAS ha la finalità di contribuire alla sperimentazione, o implementazione e diffusione della misurazione degli oneri amministrativi e alla crescita delle capacità amministrative delle regioni dell'Obiettivo convergenza.*

*Il Progetto, infatti, ha i seguenti obiettivi: 1) definizione, diffusione e applicazione di metodologie e strumenti per la semplificazione amministrativa, per la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e dei tempi a livello regionale; 2) la promozione del benchmark sulle politiche di semplificazione attuate dalle regioni dell'Obiettivo convergenza, tra di loro e con amministrazioni di altre aree territoriali; 3) semplificazione, standardizzazione e reingegnerizzazione delle procedure autorizzatorie e definizione di modulistica, anche in funzione dell'implementazione dello sportello unico per le attività produttive e dell'agenzia per le imprese e della direttiva servizi e della semplificazione mirata per le PMI; 4) rafforzamento della capacità amministrativa delle regioni riguardo alla definizione e realizzazione di politiche di semplificazione.*

*Le linee guida per la misurazione di tempi e oneri amministrativi nelle regioni, predisposte nell'ambito del citato Progetto rappresentano la base metodologica per la realizzazione delle attività di misurazione degli oneri e dei tempi già avviate nelle regioni dell'Obiettivo convergenza. Esse propongono un approccio metodologico che consente di adattare allo specifico contesto delle regioni interessate la metodologia di misurazione adottata dalla Commissione europea e a livello statale<sup>1</sup>. Misurare permette di individuare in modo sistematico gli adempimenti amministrativi più costosi sui quali intervenire, di adottare obiettivi (target) di riduzione e verificarne il raggiungimento. Le linee guida delineano una metodologia semplice per*

---

<sup>1</sup> Nell'ambito dello Standard Cost Model, tenuto conto del contesto nazionale, la metodologia di misurazione degli oneri amministrativi adottata a livello statale è caratterizzata: 1) dalla selettività in quanto si concentra sugli oneri ad alto impatto sulle imprese, selezionate con le associazioni imprenditoriali e le amministrazioni; 2) dal campione più ampio rispetto a quello comunemente utilizzato dagli altri Paesi; 3) dal coinvolgimento degli stakeholder in tutte le fasi del processo.

---

*“mappare” gli “obblighi informativi”, rileggere l’attività delle amministrazioni in termini di adempimenti per le imprese, rilevare l’ordine di grandezza dei costi e fornire alle regioni una base conoscitiva essenziale per l’azione di semplificazione.*

*Con l’approvazione delle nuove disposizioni che estendono la misurazione alle regioni e agli enti locali si apre una fase nuova. La metodologia presentata dalle linee guida, utilizzata nelle attività in corso nelle regioni dell’Obiettivo convergenza, può offrire anche un contributo alla definizione di programmi, metodi e strumenti di semplificazione condivisi tra Stato, regioni e autonomie locali.*



Silvia Paparo\*

---

\* Direttore dell’Ufficio per l’attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure del Dipartimento della Funzione Pubblica.

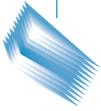


# INDICE

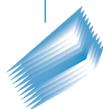


11

<b>INTRODUZIONE</b>	<b>13</b>
<b>PARTE PRIMA</b>	
<b>La misurazione degli oneri amministrativi</b>	<b>19</b>
<b>1. La misurazione degli oneri</b>	<b>21</b>
1.1 Le fasi della misurazione	23
1.1.1 Mappatura degli obblighi informativi e delle conseguenti attività amministrative	26
1.1.2 Classificazione degli OI e delle richieste di informazioni per origine	32
1.1.3 Calcolo della frequenza di ogni azione	34
1.1.4 Individuazione dei parametri di costo	35
1.1.5 Individuazione e quantificazione del target di imprese	36
1.1.6 Raccolta delle informazioni	37
1.1.7 Elaborazione dati: standardizzazione delle misure di costo e stima degli oneri amministrativi totali	44
1.1.8 Rapporto sulla misurazione degli oneri amministrativi	46
<b>2. Criteri per la riduzione degli oneri</b>	<b>46</b>
<b>3. Stima dei risparmi</b>	<b>48</b>

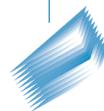
**PARTE SECONDA**

<b>La misurazione dei tempi amministrativi</b>	<b>51</b>
<b>4. La misurazione dei tempi</b>	<b>53</b>
4.1 Analisi delle fasi del procedimento e loro rappresentazione grafica	54
4.2 La stima dei tempi del procedimento	57
4.2.1 Variabili da misurare	57
4.2.2 Rilevazione dei dati e stima dei tempi medi	61
4.2.3 Stima della popolazione	62
4.2.4 Stima dei tempi impiegati prima della semplificazione	63
4.2.5 Stima dei tempi risparmiati a seguito della semplificazione	64
<b>5. Interventi di riduzione dei tempi</b>	<b>64</b>
<b>ALLEGATI</b>	<b>67</b>
Allegato 1 - Domande e risposte sulla misurazione degli oneri e dei tempi	69
Allegato 2 - Format per la mappatura degli OI	73
Allegato 3 - Schema esemplificativo del SAD	77



## **INTRODUZIONE**





Questo volume<sup>2</sup> rappresenta un supporto metodologico alle attività di misurazione dei tempi burocratici e degli oneri amministrativi, e descrive le tecniche e gli strumenti messi a disposizione di tutte le regioni per lo svolgimento di tali attività.

Le linee guida sono state elaborate nell'ambito del progetto "Pianificazione e strumenti per le politiche di semplificazione e misurazione e riduzione degli oneri e dei tempi delle procedure autorizzatorie per le imprese" realizzato dal Formez nelle regioni dell'Obiettivo convergenza<sup>3</sup>.

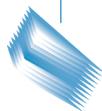
Obiettivo generale del progetto è il rafforzamento della capacità di programmazione e implementazione delle politiche di semplificazione, e degli strumenti di misurazione e riduzione dei costi e dei tempi burocratici a livello regionale. Al fine di raggiungere tale obiettivo, tra le finalità specifiche del progetto rientrano la definizione e la diffusione di metodologie di stima degli oneri e dei tempi amministrativi.

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

---

<sup>2</sup> Hanno fornito un prezioso contributo alla revisione di questo documento tutti i componenti dell'Unità metodologica del Formez PA. Un ringraziamento particolare va alla dott.ssa Siriana Salvi per i preziosi suggerimenti forniti nel corso dell'elaborazione delle sezioni relative alla mappatura degli obblighi informativi e alla raccolta ed elaborazione dei dati.

<sup>3</sup> Il Progetto è stato realizzato sulla base della Convenzione stipulata con il Dipartimento della funzione pubblica nell'ambito del PON Governance e Azioni di Sistema 2007-2013 Obiettivo 1 – convergenza.



A tal fine, i criteri su cui dovrebbe fondarsi l'attività di misurazione sono i seguenti:

- **pertinenza con l'ambito d'intervento:** la metodologia deve essere coerente con lo specifico ambito normativo di riferimento, ovvero la legislazione regionale. La misurazione non dovrebbe riguardare, dunque, gli oneri di esclusiva competenza statale o sovranazionale (es. norme europee che precisano gli obblighi informativi), sebbene la normativa degli altri livelli di governo debba essere esaminata ai fini della corretta identificazione degli obblighi informativi, nonché per l'elaborazione delle proposte di semplificazione. Resta fermo che dovrebbero essere incluse nella misurazione le disposizioni regionali che riguardano l'attuazione di adempimenti imposti da normative emanate da livelli di governo superiori (cfr. in dettaglio, il par. 1.1.2 della Parte Prima).
- **Sostenibilità:** oggetto di misurazione dovrebbero essere solo gli Obblighi informativi (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 nelle specifiche realtà amministrative in cui è applicata.
- **Proporzionalità:** le tecniche di rilevazione e stima dovrebbero essere proporzionate rispetto all'impatto atteso degli oneri.
- **Flessibilità:** coerentemente con il criterio precedente, gli strumenti di misurazione non dovrebbero essere 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.
- **Efficacia:** i risultati della misurazione devono essere strumentali ad attività di riduzione degli oneri e dei tempi per le imprese. Ciò significa, tra l'altro, che la procedura di stima e la presentazione dei dati devono poter essere concretamente utilizzabili da coloro che sono chiamati a realizzare interventi di semplificazione.

Le metodologie illustrate in questo volume si ispirano ai criteri ora indicati. Esse beneficiano dell'esperienza realizzata sia nell'ambito della *task force* che cura la misurazione degli oneri a livello nazionale, sia nell'ambito del citato progetto del Formez. In particolare, l'elaborazione del volume è frutto del confronto avvenuto all'interno dell'Unità metodologica del progetto e con i gruppi di lavoro regionali, nonché dei risultati di una precedente sperimentazione in tema di misurazione degli oneri amministrativi regionali condotta dal Formez<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Semplificazione e qualità della regolazione

Queste linee guida hanno necessariamente un'impostazione di tipo tecnico, essendo rivolte prioritariamente a coloro che dovranno condurre e gestire le attività di misurazione nelle regioni. In questo senso, esse possono rappresentare un punto di partenza e uno strumento operativo anche a disposizione del Comitato paritetico previsto dal D.L. 13/5/2011, n. 70 per il coordinamento delle metodologie utilizzate dai vari livelli di governo nel corso della misurazione degli oneri.

L'approccio sviluppato nel volume si basa su alcune idee di fondo:

- nel definire una metodologia di misurazione regionale è essenziale tener conto della varietà territoriale, della circostanza, cioè, che gli adempimenti amministrativi definiti dagli enti locali (modulistica, documentazione da allegare, fasi del procedimento, ecc.) possano variare considerevolmente anche in riferimento allo stesso procedimento. E poiché la normativa regionale in genere non entra nel dettaglio degli adempimenti amministrativi da rispettare, le specificazioni territoriali rappresentano una variabile determinante per ridurre il carico burocratico.
- Proprio in considerazione di tale varietà territoriale, non è sostenibile replicare a livello regionale la stessa metodologia di misurazione degli oneri amministrativi utilizzata a livello nazionale. In particolare, non si ritiene praticabile procedere ad una ricostruzione e ad una stima degli adempimenti a livello di ogni singolo ente (per poi effettuare un'aggregazione regionale).
- La misurazione deve, quindi, riguardare una "procedura standard", ottenuta considerando solo gli adempimenti amministrativi che un'impresa è certamente tenuta a rispettare indipendentemente dalla sua localizzazione all'interno di una regione. In tal modo, oggetto della misurazione sono esclusivamente gli oneri che un'impresa deve "normalmente" affrontare in una determinata regione. Di conseguenza, non sono presi in considerazione né i casi particolarmente virtuosi all'interno di quella stessa regione, né quelli particolarmente critici (in termini di difficoltà ed onerosità degli adempimenti imposti).
- Coerentemente con il criterio di flessibilità sopra descritto, le tecniche di rilevazione devono essere calibrate in base alla rilevanza attesa degli oneri e alle risorse disponibili. Nel volume sono, in particolare, descritte due modalità alternative di rilevazione dei costi: una più leggera, basata fondamentalmente su *focus group* ed interviste con esperti e professionisti; l'altra, più impegnativa, basata sia su un'indagine telefonica che su *focus group* e interviste.



- Indipendentemente dal percorso di rilevazione selezionato, la misurazione degli oneri e dei tempi non può che avvenire in stretta collaborazione con gli enti locali e con le associazioni imprenditoriali.

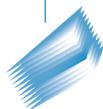
Il volume è organizzato in due parti, relative rispettivamente, alla misurazione degli oneri e dei tempi.

**18**

Quanto alla prima parte, nel capitolo 1 sono riportate dettagliatamente tutte le fasi della misurazione degli oneri: dopo aver fornito alcune definizioni, si descrivono le variabili fondamentali dello Standard Cost Model – modello di riferimento per la misurazione sia a livello nazionale che comunitario – e si illustrano le modalità di stima degli oneri amministrativi. Il capitolo 2 è dedicato ai criteri di riduzione degli oneri, mentre il capitolo 3 definisce la procedura di stima dei risparmi associati ad interventi di semplificazione.

La struttura della seconda parte è la seguente: nel capitolo 1 si descrivono i passaggi dell'analisi del procedimento, inclusa la sua rappresentazione grafica, e si illustra la metodologia di misurazione dei tempi; il capitolo 2 sintetizza i criteri di riduzione dei tempi.

Il volume include tre allegati relativi alla rappresentazione grafica del procedimento, al format per la mappatura degli obblighi informativi e alle domande più rilevanti e frequenti circa l'applicazione della metodologia di misurazione degli oneri e dei tempi.

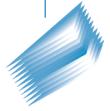


## **PARTE PRIMA**

**19**

# **LA MISURAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI**





## 1. La misurazione degli oneri

---

La misurazione degli oneri amministrativi<sup>5</sup> (MOA) rappresenta una delle novità più rilevanti nel panorama internazionale delle politiche di semplificazione. Ad oggi, essa è utilizzata da 29 Paesi, tra cui l'Italia<sup>6</sup>, oltre che dalla Commissione europea. Si tratta di un metodo nuovo di concepire la semplificazione, attraverso l'individuazione sistematica degli adempimenti più costosi, inutili ed irritanti.

La metodologia di riferimento, utilizzata anche a livello comunitario e nazionale, è lo Standard Cost Model (SCM), di cui il box 1 fornisce una breve sintesi.

### Box 1

#### Lo Standard Cost Model

Lo Standard Cost Model (SCM)<sup>7</sup>, ideato in Olanda nel 2003, si è diffuso negli ultimi anni in diversi Paesi della UE – tra cui l'Italia – nonché nella stessa Commissione europea. Nel nostro Paese lo SCM è attualmente utilizzato a livello nazionale nell'ambito dell'attività di misurazione degli oneri amministrativi prevista dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133.

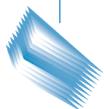
Lo SCM valuta i costi derivanti da obblighi informativi imposti dalla regolazione. Scopo finale della metodologia è di modificare la cultura

---

<sup>5</sup> Per le risposte alle più frequenti domande in tema di misurazione degli oneri amministrativi, cfr. Allegato 1.

<sup>6</sup> Informazioni dettagliate sulle attività e sui risultati del programma di misurazione nazionale sono disponibili sul sito [www.funzionepubblica.it](http://www.funzionepubblica.it); si veda anche Dipartimento della Funzione Pubblica - Ufficio per la semplificazione (2011), *La semplificazione amministrativa per le imprese*, Dossier del 17 maggio 2011.

<sup>7</sup> Per una descrizione dettagliata della metodologia, cfr. *International Standard Cost Model Manual*, a cura dello SCM network to reduce administrative burdens, [www.administrative-burdens.com](http://www.administrative-burdens.com)



della regolazione, aumentando la consapevolezza circa gli oneri amministrativi (specie occulti) che essa può generare.

Lo SCM non è un metodo volto a valutare l'efficacia della regolazione in esame o a misurare il benessere sociale che deriva da un intervento pubblico. Inoltre, non assicura misurazioni puntuali, non richiedendo il ricorso a campioni statisticamente rappresentativi; piuttosto, è un metodo pragmatico per fornire stime approssimative degli oneri amministrativi.

Al tempo stesso, il principale vantaggio che si può trarre dalla sua applicazione è il raggiungimento di un elevato grado di dettaglio nella misurazione degli oneri analizzati, poiché, a differenza di altre tecniche di stima, lo SCM prevede una scomposizione molto articolata delle attività legate agli obblighi informativi.

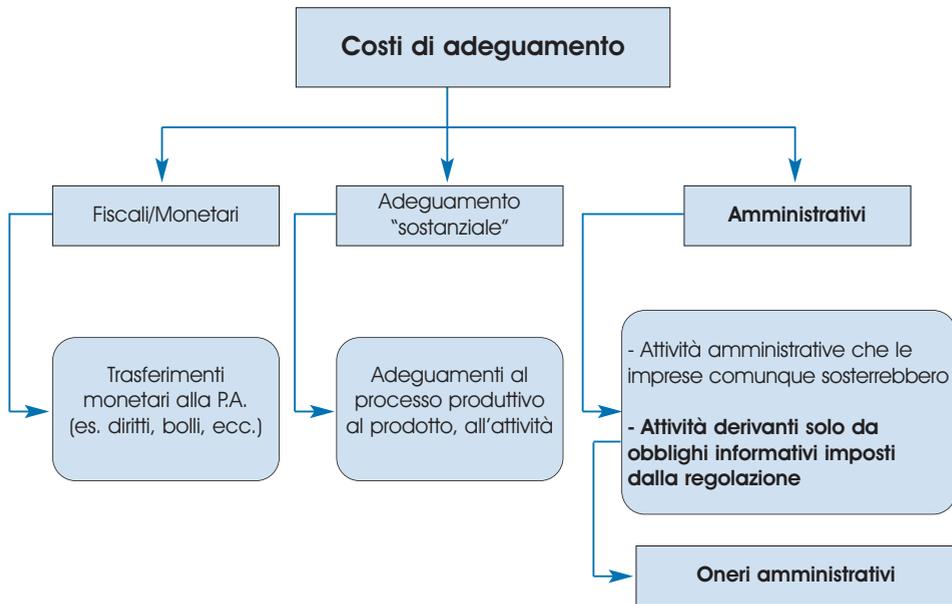
Usato *ex post*, lo Standard Cost Model misura il complesso degli oneri amministrativi che la normativa in vigore (ad es. in uno specifico settore e/o per una determinata categoria di imprese) impone ai destinatari. Questa misurazione della c.d. *baseline* fornisce, dunque, una “fotografia degli oneri” che i destinatari – tipicamente, le imprese – devono sostenere in un certo momento.

Lo SCM consiste nella stima monetaria dei costi sostenuti dalle imprese per rispettare obblighi informativi (OI), adempimenti, cioè, consistenti nel produrre, elaborare e trasmettere informazioni e documenti alla pubblica amministrazione (ad esempio, modulistica, allegati tecnici, dichiarazioni e comunicazioni da effettuare, ecc.).

I costi che discendono dal rispetto degli obblighi informativi sono definiti costi amministrativi. Essi rappresentano naturalmente solo una parte dei costi imposti dalla regolazione (cfr. figura 1), che includono, infatti, anche quelli derivanti dall'adeguamento di processi produttivi o prodotti, nonché i costi puramente finanziari (imposte, dazi, ecc.).

Nell'ambito dei costi amministrativi 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).

**Figura 1**  
**Schema di sintesi dei costi di adeguamento**



Scopo ultimo della misurazione è, quindi, pervenire ad una stima dell'ordine di grandezza degli oneri derivanti dagli OI analizzati, in modo da orientare efficacemente la definizione di interventi di semplificazione volti ad una riduzione dei costi.

La Parte Prima di questo volume riguarda esclusivamente la misurazione degli oneri amministrativi, e non anche delle altre tipologie di costi di adeguamento.

### 1.1 Le fasi della misurazione

L'attività preliminare alla misurazione consiste nella selezione dei procedimenti amministrativi e/o delle norme che presentano le maggiori criticità in termini di oneri amministrativi sostenuti dalle imprese. La selezione avviene in base alle esigenze espresse dai rappresentanti dei principali *stakeholder*,

nonché alle priorità espresse dalle amministrazioni regionali.

A tal fine, è essenziale realizzare un'attività di consultazione preliminare dei rappresentanti dei soggetti sui quali gli oneri vanno a ricadere, in modo da selezionare quelli percepiti come maggiormente onerosi o fastidiosi.

Per ogni procedura giudicata "ad alto impatto" vengono individuati in modo dettagliato tutti gli adempimenti e le attività amministrative a cui sono tenute le imprese. Questa attività si realizza attraverso:

- la ricognizione della normativa vigente;
- il confronto con le previsioni della disciplina nazionale e comunitaria, per individuare gli adempimenti di competenza dei vari livelli di governo;
- l'analisi della modulistica, dei regolamenti e degli atti amministrativi rilevanti;
- l'individuazione delle imprese tenute ad adempiere e delle modalità di adempimento.

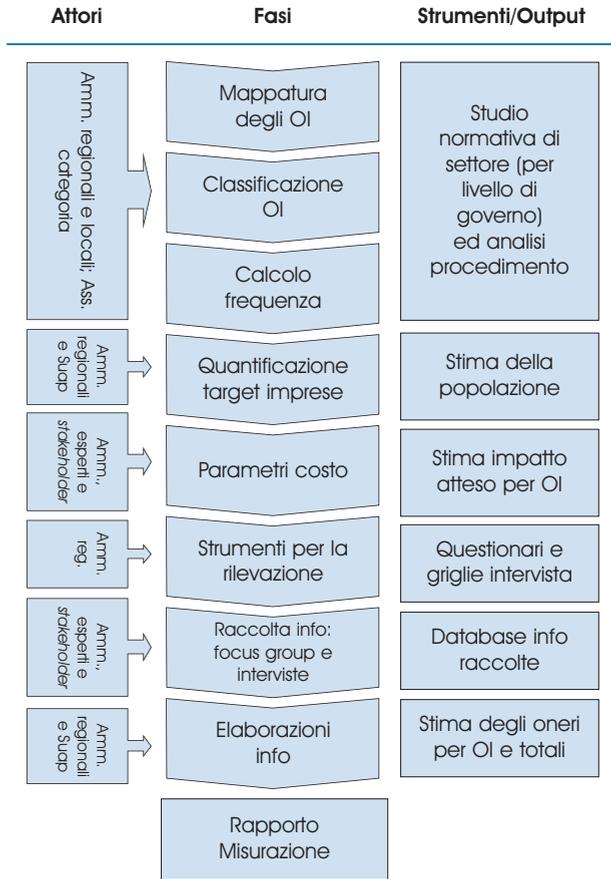
Su tale base vengono predisposti questionari per la rilevazione molto dettagliati, che prendono in considerazione tutte le attività amministrative che un'impresa deve effettuare per ottemperare agli adempimenti oggetto di misurazione.

Gli oneri amministrativi sono stimati sulla base del costo medio (costi interni del personale impiegato e costi esterni per consulenti ed intermediari) che le imprese sostengono per svolgere ogni attività amministrativa, moltiplicato per il numero di volte in cui, ogni anno, l'attività è svolta e per il numero di imprese coinvolte. I costi vengono rilevati con tecniche diverse in base alla dimensione delle imprese e alle risorse disponibili. Al riguardo, in queste linee guida si propongono due possibili modelli di rilevazione caratterizzati da un grado di approfondimento, tempi e costi di realizzazione diversi (cfr. par. 1.1.6).

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.

Nella figura seguente sono illustrate le fasi del processo di misurazione e sono evidenziati i momenti in cui l'apporto e la partecipazione dei diversi attori pubblici e privati si prevedono particolarmente determinanti.

**Figura 2**  
**Il processo di misurazione**



A valle del processo di misurazione, e alla luce delle ipotesi di riduzione che parallelamente a tale processo saranno elaborate, sarà possibile stimare i risparmi associati alle semplificazioni che si prevede di introdurre.

### 1.1.1 Mappatura degli obblighi informativi e delle conseguenti attività amministrative

Come anticipato, la prima attività da compiere consiste nell'individuazione delle aree di regolazione "ad alto impatto", di quei settori nei quali, cioè, gli oneri burocratici percepiti dalle imprese sono particolarmente elevati, irritanti e ridondanti.

Per ogni area, si individuano gli obblighi informativi imposti dalla regolazione, specificando tutte le attività amministrative ad essi associate (completando, così, la cd. "mappatura degli OI"). Quando l'OI da misurare coincide con un intero procedimento amministrativo (ad esempio, rilascio di un'autorizzazione), le attività amministrative vanno raggruppate in richieste di informazioni.

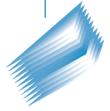
Gli elementi informativi che devono essere inclusi in una mappatura degli OI (e che di seguito saranno dettagliatamente descritti) sono i seguenti:

- breve sintesi non tecnica dei contenuti di ogni OI;
- amministrazioni competenti;
- descrizione degli adempimenti;
- fonti normative;
- classificazione degli OI per origine (cfr. par. 1.1.2);
- soggetti obbligati;
- frequenza di ogni adempimento;
- elenco delle attività amministrative per ogni OI;
- contenuto informativo dell'adempimento.

Il lavoro di mappatura è determinante per un corretto svolgimento della misurazione, per cui occorre che esso sia svolto tenendo conto delle seguenti indicazioni:

- a. nello svolgimento della mappatura occorre considerare la disciplina rilevante proveniente dai diversi livelli di governo (ad esempio, la norma statale che impone l'introduzione di un'autorizzazione, la legge regionale che disciplina questa previsione ed il regolamento comunale che ne specifica l'attuazione);
- b. la mappatura deve essere validata dagli uffici dell'amministrazione (o delle amministrazioni) direttamente responsabili dell'attuazione e/o del monitoraggio dei procedimenti;
- c. la mappatura dovrebbe essere sottoposta anche all'esame tecnico delle 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 rilevazione, infatti, dovrebbe essere solo questo sottoinsieme, coerentemente con il criterio della sostenibilità della misurazione.



## Box 2

### Elenco standard degli OI, delle richieste di informazioni e delle attività amministrative

Per assicurare omogeneità e comparabilità dei risultati relativi alla misurazione e riduzione degli oneri, è opportuno adottare una classificazione comune degli adempimenti non solo all'interno di ogni amministrazione regionale, ma anche tra le diverse regioni. Ciò consentirà anche l'individuazione di benchmark e l'evidenziazione di eventuali fattori critici comuni. A tal fine, si propone di utilizzare la seguente classificazione, basata non solo sulle indicazioni della manualistica internazionale sullo SCM, ma anche sull'esperienza operativa sin qui realizzata nel nostro Paese.

#### I. Autorizzazioni, permessi, esenzioni

Esempi:

- a. autorizzazioni all'esercizio di un'attività economica;
- b. licenze, permessi e concessioni;
- c. richieste di esenzioni da una determinata disciplina/regime giuridico.

#### II. Domande di certificazioni o accreditamenti pubblici

Esempi:

- a. richieste di certificazioni necessarie per operare in un settore e rilasciate da amministrazioni pubbliche;
- b. procedure per il riconoscimento di strutture accreditate (ad esempio, nel settore sanitario).

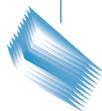
#### III. Iscrizione in registri ed albi

Esempi:

- a. iscrizione in albi professionali obbligatori;
- b. iscrizione in registri tenuti da amministrazioni pubbliche.

#### IV. Dichiarazioni e notificazioni sull'attività svolta

Esempi:



- a. rapporti e relazioni periodiche sull'attività svolta;
- b. dichiarazioni obbligatorie di natura fiscale;
- c. dichiarazioni obbligatorie associate alla disciplina in materia ambientale;
- d. dichiarazioni obbligatorie associate alla disciplina in materia di sicurezza.

#### V. Domande di aiuti pubblici

Esempi:

- a. richieste di finanziamenti pubblici;
- b. partecipazione a gare/bandi per sussidi, incentivi e aiuti.

#### VI. Informazioni da fornire ai consumatori

Esempi:

- a. etichettature dei prodotti;
- b. diffusione di informazioni sul processo produttivo o i prodotti.

Per ogni obbligo informativo occorre 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:

- Domanda/Istanza/Richiesta.
- 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.
- Ulteriore documentazione integrativa.

Ad ogni richiesta di informazioni è associata 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".

L'elenco delle attività amministrative che si propone di utilizzare è il seguente:

- a. Comprensione degli adempimenti: tempo speso dall'impresa (o costi sostenuti per il ricorso ad intermediari) per comprendere qual è la disciplina in vigore, quali sono le fasi della procedura da avviare, quali sono gli OI da rispettare

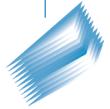
- b. Acquisizione della modulistica: tempo speso per recuperare (via internet o presso lo sportello) la modulistica necessaria
- c. Raccolta delle informazioni: tempi e costi sostenuti per raccogliere le informazioni necessarie alla compilazione della modulistica relativa alla domanda/istanza
- d. Compilazione della modulistica: tempi e costi sostenuti per compilare la modulistica
- e. Copia della documentazione: tempi e costi sostenuti per produrre le copie necessarie dei documenti richiesti
- f. Archiviazione e conservazione della documentazione: tempi e costi sostenuti per archiviare la documentazione prodotta per il periodo indicato dalla normativa
- g. Trasmissione/Presentazione della documentazione all'amministrazione: tempi e costi sostenuti per trasmettere (via e-mail, web, fax, posta, ecc.) o per presentare allo sportello la documentazione richiesta
- h. Formazione interna: tempi e costi sostenuti per garantire la formazione del personale necessaria per assicurare il rispetto degli OI
- i. Assistenza a verifiche e ispezioni da parte di autorità pubbliche: tempi e costi sostenuti per fornire assistenza nel corso di controlli o verifiche, nonché per adeguare le informazioni prodotte alle indicazioni fornite in sede di ispezione
- j. Acquisto di beni o servizi finalizzati esclusivamente al rispetto degli OI (es. acquisto di software specifici).

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.

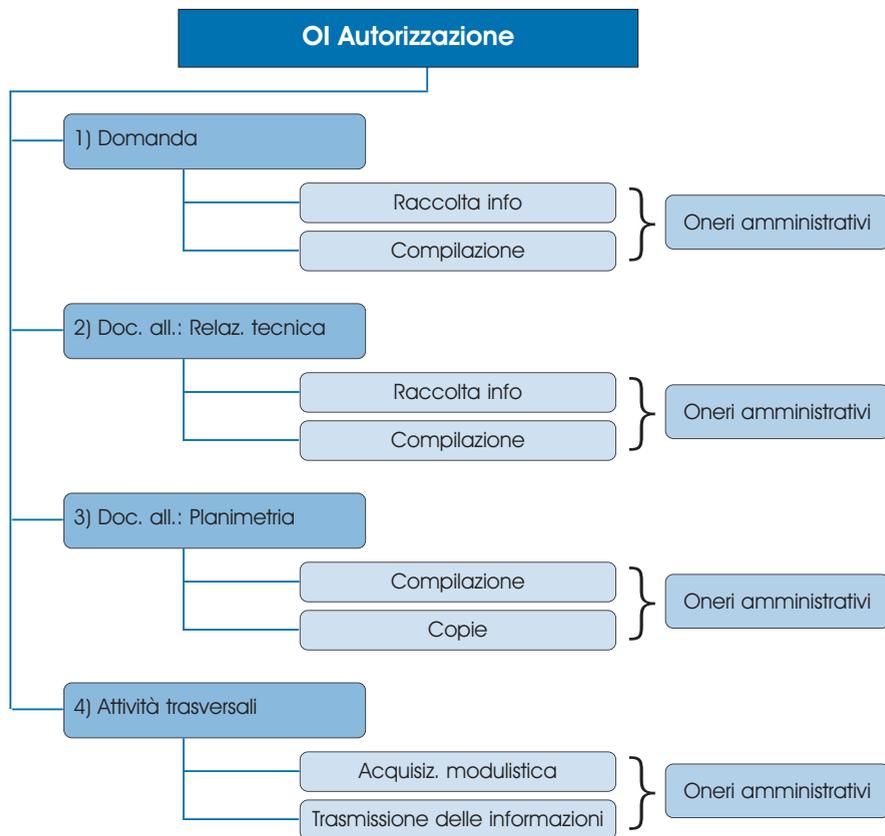
Nell'Allegato 2 si propone un possibile schema da utilizzare per la mappatura.

In concreto, le attività definite "trasversali" saranno diverse a seconda degli OI considerati. Inoltre, per ciascuna richiesta di informazioni le attività da considerare potranno essere solo alcune di quelle elencate nel box 2.

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 3**  
**Struttura della mappatura**



In generale, per la definizione della mappatura sarà necessario analizzare i procedimenti, i moduli e la documentazione richiesta dalle amministrazioni comunali o provinciali. Generalmente, infatti, la normativa regionale non entra nel dettaglio delle singole richieste di informazioni e dunque, la dimensione degli oneri amministrativi dipende dalla concreta attuazione che gli enti locali danno della disciplina regionale. Al tempo stesso, una mappatura che volesse tener conto di tutte le possibili modalità con cui, all'interno del territorio regionale, vengono applicate le disposizioni dettate dalla regione (conducendo, dunque, un'analisi delle singole richieste di informazioni e di

dati contenute nella modulistica adottata dai vari enti locali) sarebbe evidentemente ingestibile.

Di conseguenza, una soluzione operativa che si ritiene possa essere generalmente adottata dalle amministrazioni regionali è l'elaborazione di un numero contenuto di mappature riferite agli enti locali, selezionati in base a criteri di rilevanza predefiniti<sup>8</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 individueranno le sole attività amministrative 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). L'obiettivo è giungere alla mappatura di un "procedimento standard" che rappresenti le attività amministrative che "normalmente" (ovvero, con più frequenza), un'impresa deve realizzare per ottemperare l'OI in esame. Oggetto di misurazione saranno, dunque, queste attività amministrative.



### Box 3

#### Esempio di mappatura: procedura di subingresso dei pubblici esercizi

L'obbligo informativo, si compone delle seguenti richieste di informazione:

1. Istanza
2. Documentazione allegata
3. Documentazione integrativa

[....]

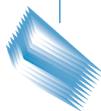
#### 1. Istanza

**Descrizione:** predisposizione (in bollo) della domanda di subingresso tramite il Modello di Domanda Unica per Variazione Intestazione dell'Autorizzazione Amministrativa.

**Fonti:** art. XX legge regionale XXX e regolamento comunale YY

**Classificazione per origine:** F

<sup>8</sup> Questa è la soluzione che è stata seguita nel corso del progetto di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi regionali condotto da Formez PA. 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 amministrative:**

- Attività 1.a – Acquisizione della modulistica
- Attività 1.b – Raccolta delle informazioni
- Attività 1.c – Compilazione della modulistica

**Contenuto informativo:** la domanda di subingresso deve contenere:

- denominazione o ragione sociale del richiedente
- residenza o sede legale del legale rappresentante del richiedente
- ubicazione del locale nel quale si intende esercitare l'attività
- generalità e nazionalità del richiedente
- dichiarazione di essere in possesso dei requisiti di cui all'art. XX (requisiti morali) e di cui all'art. YY (requisiti professionali)

**2. Documentazione allegata**

- 2.1. Autorizzazione amministrativa precedente
- 2.2. Autorizzazione sanitaria precedente in originale
- 2.3. Fotocopia del documento di identità del richiedente e delle eventuali altre persone o soci ovvero copia del permesso di soggiorno (se extracomunitario)
- 2.4. Planimetria in scala 1:100 datata e firmata (se modificata rispetto agli atti depositati)
- 2.5. Dichiarazione di inizio attività ai sensi dell'art. 6, Reg. CE n. 852/2004 (DIA Sanitaria)
- 2.6. Nulla Osta Acustico

**3. Documentazione integrativa**

Costituisce attività trasversale alle prime due richieste di informazioni (Istanza e Documentazione allegata) la presentazione della domanda corredata dei relativi allegati al Comune

### 1.1.2 Classificazione degli OI e delle richieste di informazioni per origine

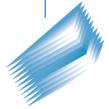
Non ci sono dubbi sul fatto che i destinatari delle regole non siano particolarmente interessati alla puntuale individuazione dell'amministrazione che impone ogni specifico adempimento. Dal punto di vista di chi, però, è chiamato ad esaminare le procedure in vigore e ad individuare i possibili margi-

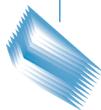
ni di intervento, questa attività è essenziale. In effetti, la “mappatura degli obblighi informativi” e l’individuazione puntuale, già in fase di ricognizione normativa, dei livelli di governo da cui ogni singolo adempimento discende consentono sia di individuare in anticipo i concreti margini di intervento di ogni amministrazione, sia di valutare i potenziali risparmi associabili a semplificazioni provenienti dai vari livelli di governo.

È questo il motivo per cui si ritiene utile utilizzare la seguente classificazione<sup>9</sup> degli obblighi informativi, delle richieste di informazioni e dei conseguenti oneri, adattata ad un contesto multilivello come quello italiano:

- *Normativa comunitaria* (Categoria A) – Le richieste di informazioni sono imposte esclusivamente dalla regolazione comunitaria o da fonti internazionali. Le disposizioni dettate dal regolatore sovranazionale descrivono dettagliatamente le informazioni che le imprese devono produrre, conservare, inviare.
- *Disposizioni nazionali o regionali di attuazione della normativa comunitaria* (Categoria B) – In questo caso, l’imposizione di una richiesta di informazioni deriva dalla regolazione sovranazionale, ma la specificazione delle informazioni e dei dati richiesti è contenuta nelle norme statali (B1) o regionali (B2). Si tratta, ad es., di direttive comunitarie che lasciano agli Stati membri il compito di regolare in dettaglio le modalità attraverso le quali la richiesta di informazioni imposta dalla legislazione comunitaria deve considerarsi rispettata. A differenza della categoria A, dunque, le norme sovranazionali non specificano quali informazioni devono essere prodotte (prevedendo, ad esempio, la generica necessità di un’autorizzazione o la presentazione di un’istanza). Rientrano in questa categoria anche le richieste di informazioni aggiuntive (in termini di dati richiesti, di frequenza, di tipologia o numerosità di soggetti obbligati) imposte dalla legislazione nazionale rispetto a quelle derivanti dalla disciplina UE o internazionale (c.d. *goldplating*).
- *Normativa nazionale* (Categoria C) – Gli obblighi informativi e le richieste di informazioni derivano completamente e in maniera esclusiva dalla legislazione nazionale.
- *Disposizioni regionali di attuazione della normativa statale* (Categoria D) – Richieste di informazioni che derivano da una norma di origine statale, ma la cui applicazione dipende dal regolatore regionale. In questo caso, dun-

<sup>9</sup> Questa classificazione estende le categorie tradizionalmente previste nell’ambito dello SCM per tener conto anche dei livelli di governo sub-nazionali.





que, è la normativa regionale che specifica in che modo le imprese devono ottemperare agli obblighi di tipo informativo dettati a livello nazionale.

- *Normativa regionale* (Categoria E) – Gli obblighi informativi, le richieste di informazioni e le attività che ne seguono derivano esclusivamente dalla normativa regionale. Rientrano in questa categoria tutti gli obblighi informativi, e i relativi oneri, che trovano la loro unica fonte in regole dettate dalla regione.
- *Disposizioni locali di attuazione della normativa comunitaria, statale o regionale* (Categoria F) – Obblighi informativi che derivano da una norma di origine comunitaria, statale o regionale, ma per i quali la specificazione delle richieste di informazioni è dettata dagli enti locali (mentre, ad esempio, la direttiva servizi impone, di regola, il ricorso alla DIA immediata, i modelli di dichiarazione e le informazioni richieste sono definiti dagli enti locali).
- *Disposizioni locali* (Categoria G) – Gli obblighi informativi e le richieste di informazioni che ne seguono sono definiti dagli enti locali.

Nell'ambito della misurazione regionale, l'aspetto più complesso da affrontare nel corso della mappatura è relativo alla disomogeneità degli adempimenti richiesti sul territorio. Come noto, infatti, la regolazione regionale si limita in molti casi a fornire una cornice normativa che gli enti locali devono poi rispettare nell'esercizio delle funzioni amministrative ad essi delegate. È dalle disposizioni contenute nei regolamenti comunali (nonché dalle prassi operative), tuttavia, che dipende una parte non irrilevante degli oneri amministrativi (categoria F).

Poiché, come già accennato, non si ritiene sostenibile una misurazione che tenga conto di tutte le effettive differenze riscontrate negli adempimenti imposti dai vari enti locali, la mappatura deve puntare a ricostruire gli OI, le richieste di informazioni e le attività amministrative con cui di regola un'impresa operante sul territorio regionale deve confrontarsi; deve riferirsi, cioè, ad un "procedimento standard".

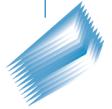
### 1.1.3 Calcolo della frequenza di ogni azione

All'interno della mappatura occorre indicare anche la frequenza degli adempimenti esaminati. La frequenza indica il numero di volte in cui, ogni anno, deve essere svolta un'attività amministrativa. 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. Simmetrica-

mente, 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.

L'indicazione puntuale della frequenza degli OI è essenziale non solo per valutare quali costi sono ricorrenti e quali, invece, sono legati solo ad un momento specifico della vita di un'impresa (ad es., l'avvio dell'attività), ma anche per evidenziare eventuali casi di *overcompliance* (e cioè eccesso di adempimenti rispetto a quanto previsto dalle disposizioni vigenti), che possono verificarsi se le imprese non sono sufficientemente edotte circa la frequenza degli adempimenti o se ritengono più prudente eccedere nel rispetto degli OI al fine di evitare complicazioni e sanzioni. Questo disallineamento tra le previsioni normative ed il comportamento effettivo delle imprese, che può anche essere un indice di scarsa trasparenza e conoscibilità della normativa, è alla base di oneri generalmente sottovalutati.



#### 1.1.4 Individuazione dei parametri di costo

L'obiettivo di questa fase è di individuare correttamente le voci di costo rilevanti, prima che sia avviata la rilevazione.

I parametri di costo utili per la MOA possono essere classificati come in tabella:

**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. 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 per-

sonale 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.

### 1.1.5 Individuazione e quantificazione del target di imprese

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

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

- Ricorrere alle statistiche ufficiali, principalmente di fonte Istat. Si tratta della soluzione che assicura la massima disponibilità dei dati e un controllo sulla loro qualità, ma nella MOA 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.
- 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.
- Utilizzare un'indagine campionaria che consenta di stimare quante sono le imprese su cui ricade ogni adempimento. La realizzazione di indagini telefoniche su un campione (anche se non statisticamente rappresentativo) di imprese può fornire un supporto decisivo alla stima dell'universo di imprese interessate dagli adempimenti analizzati.

A fronte di questo quadro, nel corso della MOA regionale può essere utile partire dalle informazioni disponibili presso l'Istat, di più facile reperimento. In seconda battuta, o parallelamente, si dovrebbero verificare i dati disponibili presso la regione e gli enti locali, effettuando una ricognizione ed analisi delle fonti informative a disposizione degli uffici. Questi ultimi, difatti, posseggono, in genere, numerose e dettagliate informazioni circa il numero di imprese che ha presentato domande per sussidi e aiuti, il numero di autorizzazioni richieste e rilasciate, il numero di controlli effettuati, ecc. La prin-

cipale difficoltà da affrontare consiste, in molti casi, nel recuperare le informazioni esistenti, specie se nel territorio considerato sono stati attivati pochi Suap. Se nessuna delle precedenti alternative risulta percorribile (o sufficiente), si potrà procedere con un'indagine campionaria. Questa soluzione può rivelarsi decisiva quando la misurazione riguarda obblighi informativi per i quali le basi di dati disponibili non consentono di pervenire in tempi ragionevoli ad una stima delle imprese ottemperanti. Il modello di rilevazione campionaria descritto in questo volume (cfr. par. 1.1.6) prevede proprio il ricorso ad indagini telefoniche.

Nel corso della stima della popolazione (e della conseguente stima degli oneri amministrativi) è bene chiedersi se non possa essere utile procedere ad una segmentazione delle imprese. Ciò può rivelarsi particolarmente utile se gli adempimenti esaminati non sono “trasversali”, cioè se non si riferiscono indifferentemente a tutte le imprese. Un 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.

Al riguardo, le imprese possono essere classificate secondo uno o più criteri di segmentazione, da scegliere secondo il caso concreto (es. settore economico, numero 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 un numero eccessivo di sottoinsiemi: la conseguente parcellizzazione complicherebbe troppo l'analisi.

### 1.1.6 Raccolta delle informazioni

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.



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

- a. consultazioni con pubbliche amministrazioni;
- b. *expert assessment*, cioè uno o più *focus group* o interviste con esperti delle associazioni di categoria e/o con consulenti e professionisti;
- c. interviste telefoniche con le imprese;
- d. interviste dirette (faccia a faccia) presso le sedi delle imprese.

38

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).
- 2) Disponibilità di informazioni sul numero delle imprese ottemperanti. In mancanza di dati provenienti dagli archivi amministrativi, sarà necessario condurre un'indagine telefonica su un campione non rappresentativo per stimare l'universo di imprese interessate da ogni OI.
- 3) Rilevanza degli OI e dei relativi oneri. A parità di altre condizioni, quanto meno gli OI sono rilevanti per gli *stakeholder*, 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*.
- 4) 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.

Ciò premesso, in queste linee guida si propongono due diversi modelli di rilevazione – denominati "campionario" e "standard" – caratterizzati da un diverso mix di strumenti (cfr. figure 4 e 5). La scelta tra i due modelli dipenderà essenzialmente da due fattori:

- la rilevanza degli OI e il peso delle risorse interne: quanto più gli obblighi informativi si prevedono onerosi e quanto maggiore è il ricorso al personale interno da parte delle imprese, tanto più il modello di rilevazione campionaria può rivelarsi preferibile.

- il tempo a disposizione per condurre l'indagine: le esigenze di semplificazione possono richiedere una disponibilità dei risultati della misurazione in tempi rapidi, prediligendo il ricorso al modello standard.

Entrambe le procedure di rilevazione rispetteranno il criterio di proporzionalità più volte richiamato in questo volume: una volta realizzata la mappatura e individuata una procedura standard, si classificheranno le singole attività in base alla loro rilevanza: 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, diversa a seconda del modello di rilevazione scelto.

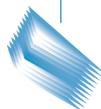
Questi due modelli, testati nel corso del progetto di misurazione curato dal Formez nelle regioni dell'Obiettivo convergenza, possono rappresentare anche un utile riferimento per le altre amministrazioni regionali: i risultati ottenuti nel corso del progetto potranno, anche da questo punto di vista, essere utilizzati per evidenziare pro e contro di una misurazione degli oneri più semplice, economica e rapida (così come prevista dal modello di rilevazione standard) o più approfondita e complessa.

Il modello standard di raccolta delle informazioni (cfr. figura 4) è incentrato sulla consultazione degli esperti delle associazioni di categoria e degli intermediari, nonché, per le attività per le quali vi è un ricorso prevalente alle risorse interne, sulla realizzazione di interviste o *focus group* con un numero di imprese da 5 a 10.

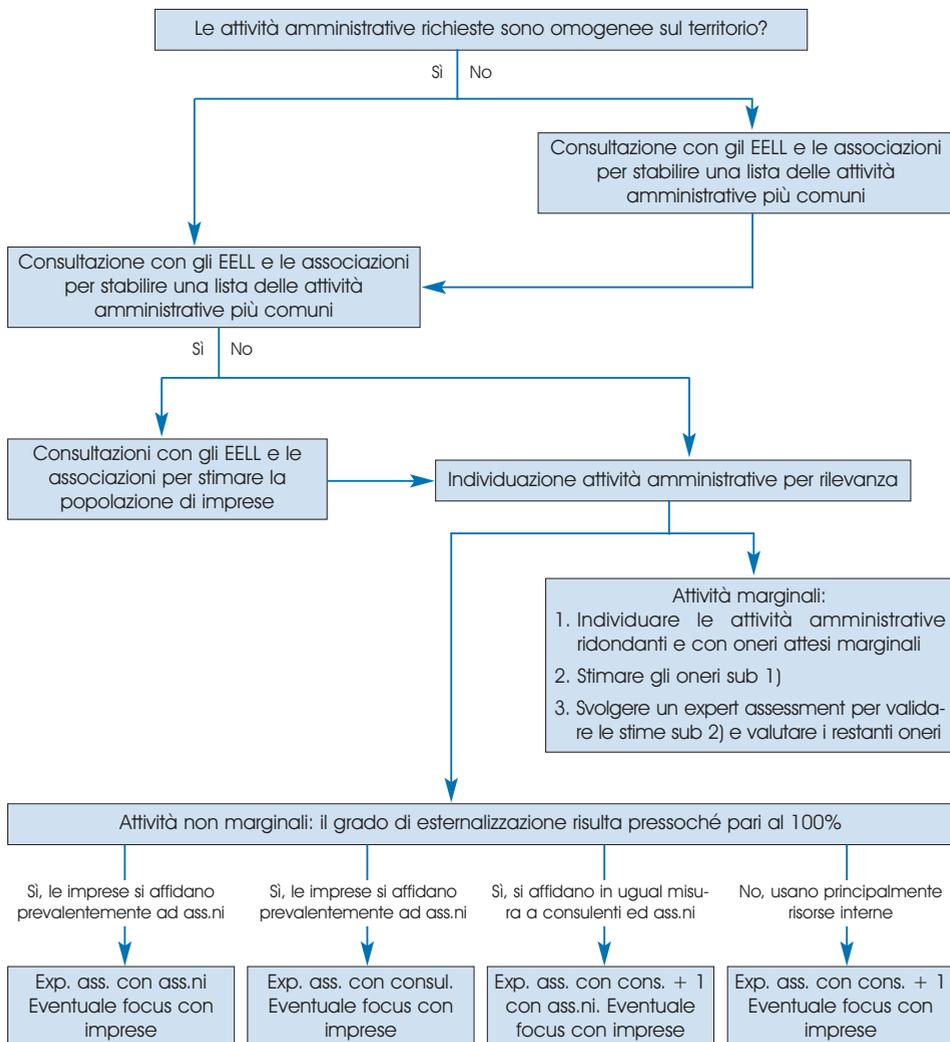
Il principale vantaggio di questo modello di rilevazione è la rapidità con cui è possibile concludere la stima degli oneri, associata ovviamente ad un utilizzo di minori risorse.



**Figura 4**  
**Modello di rilevazione standard**



40

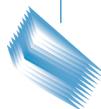


Il modello di rilevazione campionaria (figura 5), che potrebbe essere riservato alle procedure più complesse e a più alto impatto, prevede una procedura di rilevazione in tre fasi:

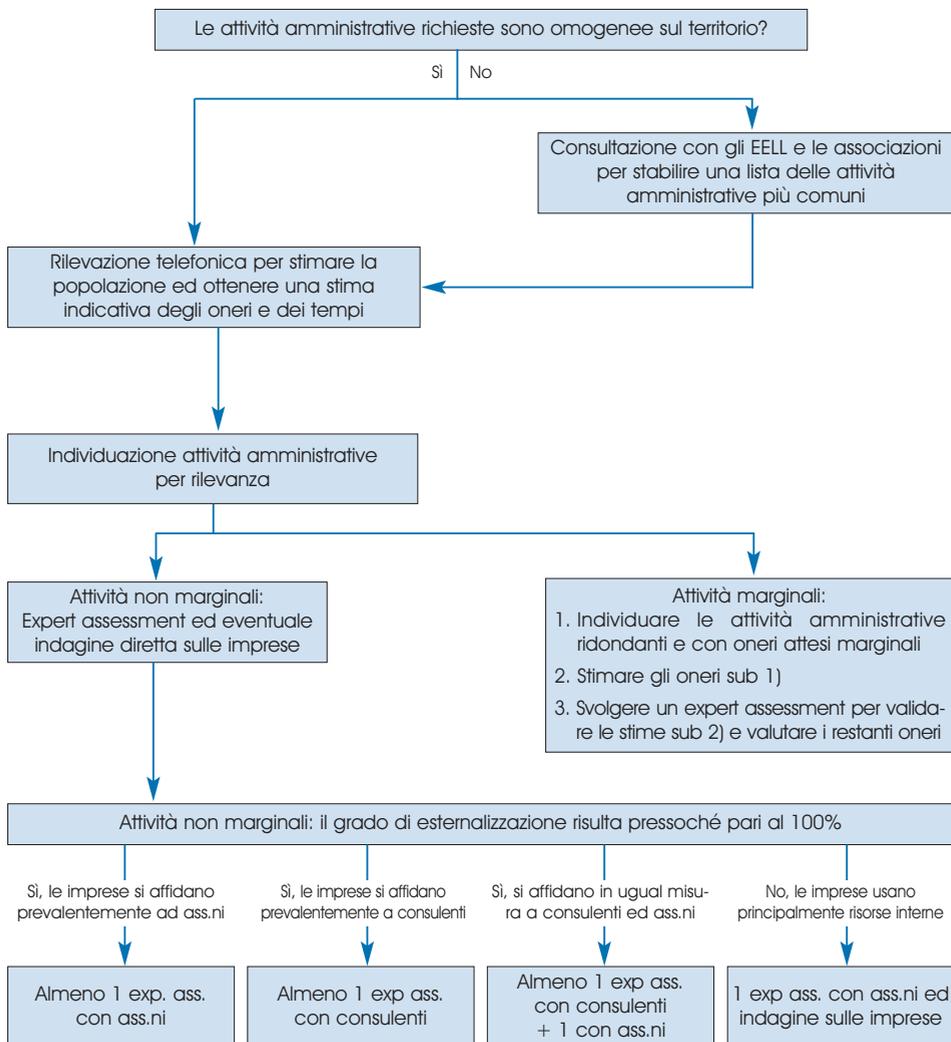
- a. uno o più *expert assessment* con esperti delle associazioni, intermediari o imprese (in base al tipo di risorse utilizzate nel corso degli adempimenti), come previsto nel “modello di rilevazione standard”;
- b. un’indagine telefonica volta a:
  - stimare la diffusione degli adempimenti e, dunque, il numero di imprese ottemperanti;
  - 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 e una stima del costo per quelle esternalizzate;
  - verificare la disponibilità ad un’eventuale intervista diretta.
- c. un’eventuale indagine diretta presso le imprese per stimare gli oneri amministrativi. 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).



**Figura 5**  
**Modello di rilevazione campionaria**



42



Il doppio livello di rilevazione previsto dal “modello di rilevazione campionaria” richiede la costruzione di campioni stratificati in base ad alcune variabili che si presume correlate alla dimensione degli oneri amministrativi (ad es. localizzazione, dimensione, settore di attività).

Al fine di ridurre il disturbo statistico 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 a 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 e i professionisti dovrà essere utilizzata anche per scorporare dal *forfait* annuo la quota imputabile ai soli OI da misurare.

In entrambi i modelli per la rilevazione degli oneri saranno predisposti, in stretto raccordo con l’Unità metodologica, un questionario di rilevazione o una griglia di intervista. Entrambi gli strumenti saranno costruiti partendo dalla mappatura degli OI e serviranno a raccogliere dati sui parametri di costo individuati (eventualmente, anche su alcuni dati strutturali delle imprese); essi potranno anche essere utilizzati per ottenere dai rispondenti suggerimenti relativi a interventi di riduzione. Di regola, i dati richiesti saranno riferiti ad un anno specifico (ad esempio, dati riferiti ad un’autorizzazione presentata nel 2009).

La consultazione, determinante qualunque sia il modello seguito, sarà utile sia alla definizione degli strumenti 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, quelli di dimensioni minori che, in genere, è più difficile coinvolgere nelle rilevazioni dirette).

Nella tabella 2 sono sintetizzate le fasi della rilevazione in cui è previsto il ricorso alla consultazione, gli strumenti che di regola saranno utilizzati, nonché gli output previsti.

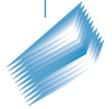


Tabella 2

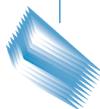
## Consultazione e fasi della misurazione

Fase della rilevazione	Strumenti	Output
Selezione delle aree, dei procedimenti e delle norme da misurare	Incontro con le associazioni imprenditoriali e le amministrazioni	Lista, per ogni area, dei procedimenti e delle norme che, in considerazione della loro rilevanza (in termini di numero di imprese coinvolte, onerosità o grado di irritazione) vanno misurati
Per ogni procedimento oggetto di misurazione: a) verifica della mappatura degli OI b) valutazione del grado di omogeneità territoriale degli OI c) selezione degli obblighi considerati ad alto impatto	Confronto con gli esperti delle associazioni imprenditoriali e le amministrazioni per via telematica o attraverso focus group	1) Mappatura definitiva 2) Individuazione degli OI ad alto impatto, da rilevare tramite consultazione di esperti o rilevazione presso le imprese 3) Individuazione delle attività amministrative che, sebbene relative ad OI ad alto impatto, sono ridondanti e marginali; 4) Individuazione degli OI meno rilevanti Gli adempimenti sub 3) e 4) saranno stimati in prima istanza dal gruppo di lavoro
a) Verifica dei questionari di rilevazione e delle griglie di intervista b) Verifica delle stime relative agli OI meno rilevanti	Confronto con gli esperti delle associazioni imprenditoriali e le amministrazioni per via telematica o attraverso focus group	1) Modifiche ai questionari e alle griglie di intervista per la rilevazione degli oneri 2) Stime definitive relative alle attività amministrative ridondanti e marginali e agli OI meno rilevanti
Stima degli oneri per gli OI ad alto impatto	Focus group con gli esperti delle associazioni imprenditoriali e gli intermediari; eventuali interviste con imprese	1) Stima degli oneri sostenuti dalle imprese in termini di tempi di lavoro e/o di costi di intermediazione 2) In caso di esternalizzazione: ripartizione percentuale del costo sostenuto dall'impresa tra le diverse attività amministrative

### 1.1.7 Elaborazione dati: standardizzazione delle misure di costo e stima degli oneri amministrativi totali

Una volta raccolti i dati, è necessario calcolare gli oneri amministrativi sostenuti dalle imprese combinando le seguenti variabili:

- prezzo (nel caso delle imprese, costo orario lordo del personale e costo dei consulenti);
- tempo impiegato per svolgere ogni attività amministrativa;
- quantità (ottenuta moltiplicando numero imprese tenute a svolgere un'attività e frequenza con cui ogni attività viene svolta).



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

(*costo medio orario lordo del personale \* ore di lavoro totali \* quantità*).

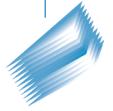
Eventuali costi esterni andranno aggiunti ai costi interni (prima di moltiplicare per la quantità), per arrivare al costo totale. Se è possibile determinare una tariffa oraria del consulente cui viene affidata l'attività, il relativo costo sarà dato dalla tariffa oraria per il numero di ore impiegate dal consulente per assistere l'impresa. In caso contrario, la ripartizione dei costi totali del consulente avverrà nel corso dei *focus group*, rilevando il peso percentuale di ogni attività amministrativa.

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. Un'ipotesi in genere adottata nel ricorso allo SCM è che il livello di adempimento della normativa in vigore (*compliance*) sia totale. Questa ipotesi, che generalmente induce ad una sovrastima degli oneri amministrativi effettivi, è ritenuta preferibile rispetto a stime arbitrarie sul grado di *compliance* di specifiche norme da parte delle imprese operanti in uno o più settori.

Una volta raccolti ed opportunamente organizzati (attraverso un foglio di lavoro elettronico), 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 scartando quelle che appaiono palesemente discordanti dal trend registrato. 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.



### 1.1.8 Rapporto sulla misurazione degli oneri amministrativi

I risultati della 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.

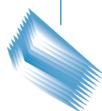
I contenuti specifici del rapporto di misurazione dovranno essere calibrati in base all'utente finale. Certamente, una prima versione del rapporto dovrà essere messa a disposizione dell'amministrazione e, in particolare, dei soggetti chiamati a definire gli interventi di semplificazione. Al riguardo, è fondamentale che, oltre ad informazioni dettagliate, si elabori una breve sintesi introduttiva che riporti le fasi principali, i soggetti consultati ed i risultati raggiunti, evidenziando eventuali proposte di riduzione degli oneri emerse nel corso della misurazione. Una seconda versione del rapporto, validata dall'amministrazione, dovrà poi essere messa a disposizione di chiunque sia interessato ai risultati emersi, ed in primo luogo di coloro che hanno partecipato attivamente alla consultazione.

## 2. Criteri per la riduzione degli oneri

L'attività di misurazione è funzionale alla riduzione degli oneri amministrativi. Quest'ultima deve concentrarsi innanzi tutto sugli OI risultati più onerosi, in modo da massimizzare l'efficacia degli interventi.

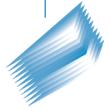
L'individuazione delle opzioni di riduzione degli oneri va condotta a stretto contatto con una serie di soggetti. In primo luogo, vanno coinvolti i settori dell'amministrazione regionale responsabili del procedimento analizzato, nonché con gli enti locali. Inoltre, i rappresentanti delle imprese possono fornire un contributo prezioso all'elaborazione di interventi di semplificazione, nonché alla selezione di obblighi informativi che, indipendentemente dall'onerosità, risultano particolarmente critici per le imprese.

Nell'elaborazione delle ipotesi di riduzione degli oneri saranno presi in considerazione interventi realizzabili sia per via amministrativa (ossia di



carattere organizzativo o tecnologico), sia per via normativa (ossia attraverso modifiche nella legislazione vigente).

Il seguente box riporta i criteri generali di riduzione contenuti nelle Linee guida nazionali per la riduzione degli oneri<sup>10</sup>, che forniscono un quadro di riferimento per le attività di questa fase.

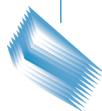


#### Box 4

##### I criteri di riduzione

- Eliminare gli obblighi informativi previsti da normative non più in vigore
- Eliminare o ridurre gli obblighi informativi previsti da normative nazionali in attuazione della normativa comunitaria, ma non espressamente previsti da questa (cd. *gold-plating*)
- 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
- Eliminare le sovrapposizioni o le duplicazioni delle comunicazioni che uno stesso soggetto deve fornire ad una stessa o a più amministrazioni pubbliche
- Rendere omogenee le scadenze e la periodicità per l'adempimento agli obblighi informativi previsti da norme riferite a settori diversi
- Unificare le scadenze e le dichiarazioni nei casi di obblighi informativi relativi a procedimenti tra loro connessi
- 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

<sup>10</sup> Cfr. Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione e Ministero per la semplificazione normativa, *Linee guida per la predisposizione dei piani per la riduzione degli oneri*, disponibili sul sito [www.funzionepubblica.it](http://www.funzionepubblica.it).



- Ridurre la frequenza delle richieste di informazioni
- Ridurre in modo mirato gli oneri informativi richiesti ad alcune categorie di soggetti e, in particolare, alle piccole imprese
- 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

### 3. Stima dei risparmi

La misurazione degli oneri amministrativi non è fine a se stessa, essendo diretta alla riduzione di tali oneri per il sistema economico.

Alla luce delle stime ottenute, e attraverso la consultazione degli *stakeholder*, si procederà, dunque, all'elaborazione di proposte di semplificazione. Occorrerà, quindi, stimare i risparmi attesi in termini di riduzione degli oneri amministrativi per il target di imprese considerato.

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

La procedura di stima si compone delle seguenti fasi:

- associazione delle proposte di semplificazione agli specifici OI su cui esse incidono;
- individuazione delle attività amministrative su cui le proposte di riduzione incidono;
- individuazione, anche grazie al confronto con le associazioni di categoria, dei criteri di stima dei risparmi per ogni proposta di semplificazione;
- stima delle conseguenti percentuali di riduzione degli oneri amministrativi precedentemente misurati.

Le ipotesi alla base delle stime di riduzione dovranno essere sempre esplicitate.

I risultati relativi alle stime dei risparmi saranno riportati in un apposito documento che conterrà le seguenti informazioni:

- illustrazione degli obblighi informativi a cui si riferiscono gli interventi di riduzione degli oneri amministrativi;

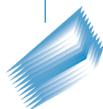
- stima dei costi associati a ciascun obbligo;
- descrizione delle principali criticità emerse anche a seguito del confronto con le associazioni di categoria;
- descrizione dettagliata degli interventi di semplificazione considerati, tenuto conto delle osservazioni e dei suggerimenti pervenuti dagli *stakeholder*;
- stima dei risparmi associati ad ogni intervento di semplificazione e conseguente riduzione percentuale degli oneri amministrativi.

Com'è evidente, anche per la riduzione degli oneri la consultazione degli *stakeholder* assume un ruolo cruciale. Essa va pianificata dalle amministrazioni in tempo, prevedendo incontri aventi ad oggetto:

- la formulazione delle opzioni di riduzione;
- la stima degli effetti;
- la scelta degli interventi di riduzione e la pianificazione delle attività volte a realizzarli.







## **PARTE SECONDA**

**51**

### **LA MISURAZIONE DEI TEMPI AMMINISTRATIVI**





#### 4. La misurazione dei tempi

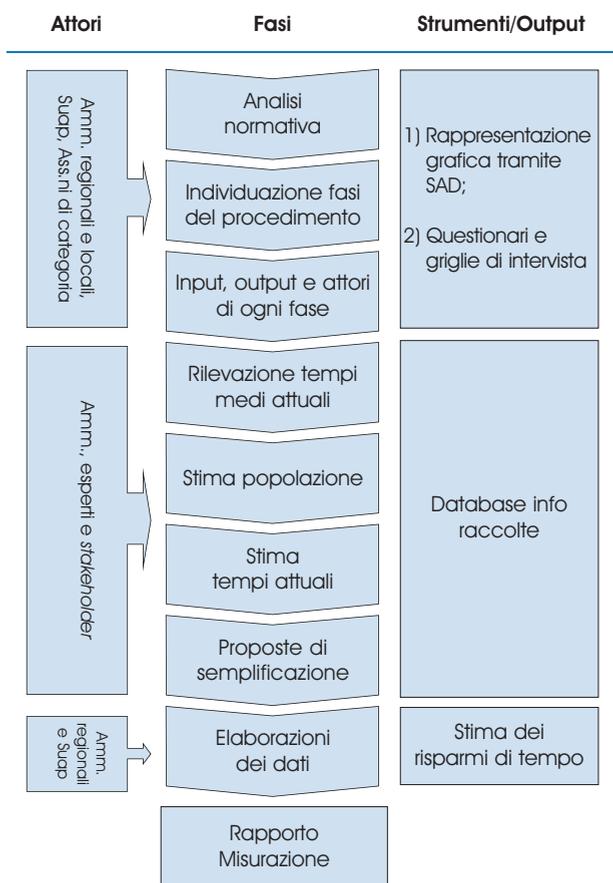
---

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 metodologia di seguito descritta 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 per la stima dei quali si rinvia alla Parte Prima del volume.

Una sintesi delle fasi del processo di misurazione dei tempi è illustrata nella figura a pagina seguente.

**Figura 6**  
**Il processo di misurazione dei tempi**



#### 4.1 Analisi delle fasi del procedimento e loro rappresentazione grafica

Scopo della misurazione è la stima del tempo che, in media, le imprese potranno risparmiare grazie alla standardizzazione e semplificazione dei procedimenti considerati.

Per condurre quest'attività è innanzi tutto necessario procedere all'analisi di ogni procedimento amministrativo. Quest'ultima non deve limitarsi ad una valutazione globale del procedimento, richiedendo, piuttosto, una frammentazione dello stesso 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 definitiva, la ricostruzione del flusso procedurale non si esaurisce nel semplice elenco delle attività che costituiscono il procedimento, richiedendo la 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 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.

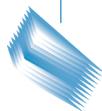
Una soluzione adeguata alle finalità della misurazione e non eccessivamente complessa da utilizzare è rappresentata dalla tecnica denominata "Systematic activity description" (SAD), la quale consente:

- a) di identificare in modo autonomo rispetto alle operazioni i relativi input e output;
- b) di identificare gli attori responsabili delle singole operazioni;
- c) di associare a ciascuna operazione l'indicazione del relativo tempo di realizzazione;
- d) di associare a ciascuna operazione informazioni aggiuntive relative, ad esempio, alle criticità di attuazione;
- e) di aggregare le operazioni omogenee in macrofasi.

Il SAD, quindi, restituisce una rappresentazione completa del procedimento in termini di responsabilità e tempi di realizzazione, restituendo informazioni immediate circa i nodi decisionali e le attività critiche, che potranno,



dunque, essere più facilmente separate dalle attività a minore valore aggiunto (come, ad esempio, le attività di trasporto della documentazione).

**Box 5****La rappresentazione grafica del procedimento: il SAD**

Nella sua versione semplificata, la rappresentazione grafica delle attività tramite SAD può essere realizzata mediante il ricorso a due soli simboli:

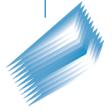
- a. il cerchio (○): indica le operazioni compiute, le quali sono a fianco sinteticamente descritte nel loro contenuto e imputate al soggetto (operatore, attore organizzativo, utente) che le ha poste in essere. Le operazioni sono contrassegnate da un numero progressivo che evidenzia la sequenzialità delle stesse;
- b. il parallelogramma (□): collegato ad uno o più cerchi mediante linee, individua l'input o l'output delle operazioni a seconda che, rispettivamente, preceda o segua le stesse. In questo modo, ogni operazione risulta collegata al suo prodotto costituito, di norma, da informazioni o documenti; ciascun prodotto oltre a rappresentare l'output dell'operazione dalla quale discende, costituisce l'input di una o più operazioni successive (tranne il caso, ovviamente, in cui questo coincida con il risultato finale del flusso delle operazioni).

Il SAD può facilmente essere integrato per tener conto delle diverse accezioni di “tempo” del procedimento (inserendo ulteriori colonne relative a: tempi di giacenza, tempi di trasporto, durata del procedimento, tempi previsti dalla normativa) in base alle necessità informative legate al caso concreto.

Un esempio di SAD è riportato in allegato.

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 dalle fasi che con maggior frequenza sono espletate. A tal fine, sarà importante escludere le situazioni eccezionali, non rap-

presentative – 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: grazie alla consultazione con questi soggetti – da realizzare prioritariamente attraverso *focus group* ed interviste semi-strutturate – sarà possibile raccogliere informazioni essenziali per la ricostruzione del flusso procedurale e dei suoi elementi.



## 4.2 La stima dei tempi del procedimento

La stima dei tempi richiede lo svolgimento delle seguenti attività:

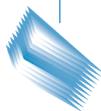
- a) individuazione delle variabili oggetto di rilevazione;
- b) rilevazione dei dati e stima dei tempi medi;
- c) stima della popolazione;
- d) stima dei tempi spesi prima dell'intervento di semplificazione;
- e) stima dei tempi risparmiati grazie alla semplificazione.

Come per la misurazione degli oneri amministrativi (su cui cfr. Parte Prima), anche i risultati della stima dei tempi devono essere intesi come indicazioni approssimative, sebbene verosimili, della realtà. Il numero di variabili in gioco, la numerosità di imprese coinvolte, le diverse caratteristiche dei procedimenti e, non ultime, le differenze tra le amministrazioni interessate determinano, infatti, un inevitabile scostamento tra la stima dei tempi che “in media” un'impresa impiega per attivare e completare un procedimento amministrativo e quelli che, in realtà, sono i tempi effettivi di volta in volta riscontrati. Di conseguenza, anche le stime dei tempi risparmiati vanno considerate come un realistico ordine di grandezza degli effettivi impatti prodotti dalle semplificazioni, e non una statistica puntuale frutto di un censimento.

### 4.2.1 Variabili da misurare

Non esiste una definizione univoca di “tempo speso” a causa della burocrazia. Più correttamente, è possibile individuare una serie di variabili indicative di diverse durate delle varie fasi di un procedimento. La rilevanza di ogni variabile dipende, naturalmente, dagli obiettivi dell'analisi e dal suo grado di dettaglio.

L'informazione fondamentale e primaria relativa alla misurazione dei tempi del procedimento è rappresentata dalla sua durata complessiva (detta



anche “tempo di attraversamento”). 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 o un documento 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. Quest’analisi di tipo giuridico è, dunque, propedeutica rispetto alle fasi successive.

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 maggio 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 febbraio 2010.

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

Come anticipato, l’analisi deve tuttavia riguardare non solo la durata del procedimento nel suo complesso, ma anche delle singole fasi che lo compongono, intendendo per fase un insieme omogeneo di adempimenti strumentali alla produzione di un risultato intermedio. Quest’analisi richiede

necessariamente un esame dei “tempi interni” dell’amministrazione (o delle amministrazioni) che gestiscono la procedura.

In particolare, per ogni fase occorre 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.



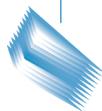
#### ESEMPIO

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 e 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.

### 4.2.2 Rilevazione dei dati e stima dei tempi medi

La prima fonte informativa da utilizzare per ottenere dati sui tempi è l'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. In questi casi, infatti, l'individuazione degli input e degli output delle varie fasi del procedimento avviene in modo automatico (e, dunque, con minore rischio di errori e maggiore rapidità), senza la necessità di ricorrere alle interviste. Successivamente, a meno che l'amministrazione non sia dotata di strumenti informatici di gestione documentale in grado di produrre automaticamente le statistiche richieste per la stima dei tempi, occorrerà raccogliere i dati disponibili e stimare le variabili di interesse prima descritte (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 di correlazione tra input ed output. In tal caso, infatti, almeno la durata complessiva del procedimento o delle sue fasi più rilevanti dovrebbe essere già disponibile.

Tuttavia, atteso che nelle amministrazioni che non dispongono di sistemi di questo tipo, sarà necessario procedere con altri strumenti per determinare la correlazione tra il momento di entrata e uscita dei documenti e per stimare i tempi di lavoro e giacenza.

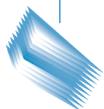
In particolare, i dati potranno essere raccolti attraverso:

- a) interviste o *focus group* con responsabili dei procedimenti e/o delle varie unità organizzative;
- b) interviste e/o *focus group* con associazioni imprenditoriali ed esperti;
- c) interviste e/o *focus group* con gruppi di imprese.

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. Saranno, quindi, considerati i procedimenti che, in un dato settore (es. edilizia), sono stati trattati dalle amministrazioni coinvolte nel corso dell'ultimo anno. Tuttavia, questa regola va intesa in modo flessibile e adattata al caso concreto: se un procedimento è molto fre-





62

quente e distribuito in modo omogeneo lungo l'anno, allora 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 dei diversi tempi intermedi (tempi di lavoro e tempi di giacenza per ogni fase) in grado di condurre alla stima della "durata media complessiva". 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.

### 4.2.3 Stima della popolazione

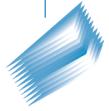
Individuati i tempi medi per ogni procedimento, occorrerà associarvi la corrispondente popolazione, intesa come totale dei procedimenti conclusi in un anno. Al riguardo, occorrerà verificare in primo luogo l'esistenza di banche dati regionali in grado di fornire il numero di procedimenti totali nel periodo considerato.

In mancanza di un database regionale (o in aggiunta alle informazioni da questo rese), sarà necessario affidarsi alle amministrazioni locali (e, in particolare, ai Suap) per ottenere dati sui procedimenti trattati. A tal fine, laddove non fosse possibile ricavare le informazioni necessarie da tutte le amministrazioni locali, sarà individuato un campione di amministrazioni (possibilmente stratificato territorialmente, sebbene non necessariamente rappresentativo in senso statistico) da cui saranno raccolti i dati che verranno poi estrapolati a livello regionale.

In ogni caso, una fonte informativa utile come base di partenza per la stima della popolazione è rappresentata dalla banca dati 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. Per taluni procedimenti, infatti, il numero di imprese può corrispondere con il numero di procedimenti avviati e/o conclusi in un determinato periodo.

Laddove risultassero assenti, carenti o di difficile utilizzo anche i dati raccolti a livello locale e nelle banche dati disponibili, sarà necessario stimare la popolazione di imprese attraverso (in ordine di priorità):

- a) indagini sul campo: ricognizione del numero di procedimenti in un determinato periodo attraverso rilevazioni *ad hoc* realizzate attraverso il ricorso a strumenti il più possibile semplici e rapidi (ad es. rilevazione allo sportello del numero e della tipologia di procedimenti in un dato arco temporale e successiva estrapolazione a livello regionale);
- b) consultazione con ordini professionali ed associazioni di categoria che, grazie al loro ruolo di intermediari delle imprese, possano fornire una stima approssimativa del numero di procedimenti;
- c) estrapolazioni: applicazione alla regione interessata di valori desunti da quelli relativi ad altre regioni per le quali siano disponibili dati rilevanti per il caso specifico o per casi analoghi, da verificare attraverso la consultazione dell'amministrazione regionale interessata, delle amministrazioni locali e degli *stakeholder*.



#### 4.2.4 Stima dei tempi impiegati prima della semplificazione

A partire dai dati sui tempi medi e sulla popolazione di imprese interessata, sarà possibile effettuare una stima dei tempi totali che, in media, le imprese sostengono per ogni procedimento amministrativo regionale considerato. Il grado di dettaglio delle stime dipenderà, naturalmente, dalla numerosità e robustezza dei dati raccolti, ma i risultati ottenuti dovranno essere comunque interpretati come ordini di grandezza rappresentativi di una situazione media registrata nella regione considerata.

Le stime riguarderanno innanzi tutto la durata totale dei procedimenti, calcolata come:

*(durata media di un procedimento standard)*

*x*

*(n. procedimenti conclusi in media in un anno nella regione)*

dove per procedimento standard si intende il procedimento ricostruito a valle dell'attività descritta nel par. 4.1.

Nel caso in cui siano state prodotte stime dei tempi medi per le singole fasi del procedimento, sarà possibile calcolare anche i tempi medi per fase relativi all'insieme di procedimenti stimati.

Di norma, l'orizzonte temporale considerato sarà l'anno solare.

#### 4.2.5 Stima dei tempi risparmiati a seguito della semplificazione

Una volta elaborate le proposte di semplificazione e standardizzazione dei procedimenti amministrativi regionali sarà possibile effettuare una stima dei risparmi di tempo ad esse associati.

A tal fine, sarà necessario calcolare il differenziale tra tempi medi dei procedimenti attuali e tempi medi attesi a seguito degli interventi di semplificazione.

I tempi associati alle nuove procedure semplificate saranno stimati attraverso un confronto con tutte le amministrazioni direttamente interessate alla loro gestione e al loro monitoraggio. La consultazione con i responsabili dei procedimenti e con gli uffici che gestiscono le diverse fasi degli stessi condurrà ad una prima stima dei risparmi. Al riguardo, particolare attenzione dovrà essere riservata alla ricostruzione della nuova struttura del procedimento, ovvero delle modifiche apportate:

- al numero di fasi procedurali;
- alla successione delle fasi;
- alle attività da svolgere in ogni fase (in particolare, a quelle relative ai controlli formali e alle valutazioni tecniche);
- al numero e alla tipologia di attori coinvolti (uffici, commissioni tecniche, amministrazioni diverse, ecc.);
- ai nuovi termini previsti.

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

### 5. Interventi di riduzione dei tempi

---

Esistono diverse misure che possono essere attuate per ridurre i tempi del procedimento e, in definitiva, la sua durata complessiva. In questa sede si intende fornire una sintesi dei principali strumenti cui è possibile fare ricorso, rinviando al *Manuale sulle tecniche di semplificazione e di riduzione degli oneri amministrativi*<sup>11</sup> per una disamina completa.

---

<sup>11</sup> Di prossima pubblicazione nella Collana “Materiali Formez”.

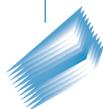
In generale, la riduzione dei tempi richiede una reingegnerizzazione dei processi, che può realizzarsi attraverso interventi più o meno incisivi. Tali interventi comportano spesso non solo la revisione della struttura del procedimento e delle sue fasi, ma anche l'adozione di correttivi tecnologici ed organizzativi. Un elenco non esaustivo degli interventi di riduzione dei tempi è il seguente:

- a) Informatizzare il procedimento o parte dello stesso, anche a seguito della messa a regime dei Suap.
- b) Eliminare l'intero procedimento o alcune fasi dello stesso. Questa soluzione può essere utilizzata nel caso in cui si ritenga che un'intera procedura o, come più di frequente accade, una sua parte, sia giudicata inutile o duplicativa di altre fasi.
- c) Aggregare più attività frammentate o rendere parallele attività che sono svolte in sequenza.
- d) Condividere le basi informative gestite da più uffici, in modo da rendere più agevole e rapida l'attività di caricamento delle pratiche.
- e) Offrire agli utenti la possibilità di compilare (e non solo reperire) on-line la modulistica, in modo da ridurre i tempi di protocollazione e caricamento delle istanze e dei relativi allegati.
- f) Prevedere elenchi standard della documentazione da presentare, condivisi da tutte le amministrazioni (es. tutti i comuni di una regione) e pubblicati on-line. Ciò comporterebbe non solo una riduzione del tempo che, nel corso dell'istruttoria, ogni amministrazione deve dedicare per illustrare agli utenti (o ai loro intermediari) quali sono gli adempimenti in vigore o le correzioni da apportare, ma potrebbe generare benefici anche per gli utenti stessi i quali avrebbero la possibilità di sapere *ex ante* ed in modo certo quali sono gli obblighi da rispettare.
- g) Elaborare linee guida relative alla descrizione del procedimento, alle fasi di cui esso si compone, agli adempimenti associati ad ogni fase. Le linee guida potrebbero essere elaborate sia in una versione rivolta agli uffici dell'amministrazione, sia in una versione esterna.

Appare evidente che molti di questi interventi non si escludono a vicenda e, al contrario, possono generare benefici più elevati se realizzati congiuntamente. Al tempo stesso, la loro attuazione richiede tempi e risorse molto diversi. Per tale motivo, in sede di reingegnerizzazione di una procedura sarebbe utile elaborare – anche con l'ausilio della consultazione con gli *stakeholder* – una pluralità di opzioni di intervento da confrontare alla luce dei costi (risorse da impiegare) e benefici (riduzione dei tempi) attesi.





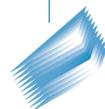


## ALLEGATI



## Allegato 1

### Domande e risposte sulla misurazione degli oneri e dei tempi



In questo allegato si illustrano le risposte alle domande che più di frequente sorgono nel corso delle attività di misurazione e riduzione degli oneri e dei tempi burocratici.

#### **a) Cosa si intende per “impresa”?**

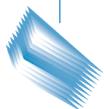
La definizione che va considerata è quella adottata dall'Istat, secondo cui per impresa si intende una “unità giuridico-economica che produce beni e servizi destinabili alla vendita e che (...) ha facoltà di distribuire i profitti realizzati ai soggetti proprietari, siano essi privati o pubblici. Il responsabile è rappresentato da una o più persone fisiche, in forma individuale o associata, o da una o più persone giuridiche. Tra le imprese sono comprese: le imprese individuali, le società di persone, le società di capitali, le società cooperative, le aziende speciali di comuni o province o regioni. Sono considerate imprese anche i lavoratori autonomi e i liberi professionisti”. Le attività economiche sono classificate secondo Ateco 2007<sup>1</sup>.

#### **b) Tra le imprese da considerare vanno incluse anche le istituzioni no-profit?**

No, le istituzioni no-profit vanno escluse. Secondo le definizioni adottate dall'Istat, per istituzione no-profit deve intendersi una unità giuridico-economica di natura pubblica o privata, che non ha facoltà di distribuire profitti. Costituiscono esempi di istituzione no-profit privata: le associazioni, riconosciute e non riconosciute, le fondazioni, le organizzazioni non governative, le organizzazioni di volontariato, le cooperative sociali e le altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus), i partiti politici, i sindacati, gli enti religiosi civilmente riconosciuti, le organizzazioni religiose ivi comprese diocesi e parrocchie.

---

<sup>1</sup> Ateco 2007 è la classificazione delle attività economiche adottata nelle rilevazioni statistiche. È la versione nazionale della classificazione (Nace Rev. 2) definita in ambito europeo ed approvata con regolamento della Commissione n. 1893/2006 che, a sua volta, deriva da quella definita a livello Onu (Isic Rev. 4). Informazioni dettagliate su Ateco e la struttura della classificazione sono disponibili sul sito dell'Istat [www.istat.it](http://www.istat.it)



**c) Nella stima della popolazione devono essere incluse sia le imprese unilocalizzate, che quelle plurilocalizzate?**

Secondo le definizioni ufficiali adottate dall'Istat, un'impresa plurilocalizzata "svolge la propria attività in più luoghi, ciascuno dei quali costituisce un'unità locale", mentre un'impresa unilocalizzata "svolge la propria attività in un'unica sede". Poiché gli oneri amministrativi ed i tempi dei procedimenti in genere variano in base alle sedi considerate (sia per motivi associati all'organizzazione interna, sia per variabili legate al territorio specifico in cui una sede opera), per semplificare l'analisi è preferibile riferire le stime solo alle imprese unilocalizzate.

**d) Dalle stime devono sempre essere esclusi gli oneri che le imprese non avrebbero sostenuto in assenza di un obbligo regolativo?**

Sebbene a volte tale distinzione possa rivelarsi in concreto complessa da realizzare, in linea di massima vanno esclusi gli oneri che le imprese sosterebbero in ogni caso.

**e) Quale ipotesi occorre fare in merito al grado di rispetto della regolazione esaminata?**

Un'ipotesi in genere adottata nell'applicazione dello SCM è che il livello di adesione alla normativa in vigore (*compliance*) sia totale. In altre parole, si è ipotizzato che tutti gli obblighi informativi – ed i relativi oneri – siano sostenuti dalla totalità delle imprese del target considerato. Questa ipotesi, che generalmente induce ad una sovrastima dei costi amministrativi effettivi, è ritenuta preferibile rispetto a stime arbitrarie sul grado di *compliance* di specifiche norme da parte delle imprese operanti in uno o più settori. Si consideri, tuttavia, che nel caso in cui si ricorra ad indagini telefoniche per la stima della popolazione, dai dati del campione è possibile risalire al numero di imprese ottemperanti, riducendo il rischio di sovrastima.

**f) Gli oneri volontariamente sostenuti dalle imprese devono essere inclusi nella misurazione?**

In linea di principio, gli oneri volontariamente sostenuti dalle imprese non vanno inclusi nella misurazione. Tuttavia, nel caso in cui la generalità delle imprese operanti in uno specifico settore non possa fare a meno di sostenere tali oneri per rimanere sul mercato (come nel caso della richiesta di sussidi/incentivi pubblici), essi vanno inclusi nella misurazione.

**g) Gli oneri sostenuti dalle imprese per trasmettere informazioni a terzi devono essere inclusi nella misurazione?**

Gli oneri sostenuti dalle imprese per trasmettere informazioni a terzi (es. costi associati all'etichettatura dei prodotti o all'indicazione degli ingredienti utilizzati) vanno considerati oneri amministrativi solo se è una norma ad imporli.

**h) Gli obblighi informativi contenuti in linee guida o manuali vanno inclusi nella misurazione?**

Solo se le disposizioni contenute nei manuali e nelle linee guida devono necessariamente essere seguite al fine di ottemperare la legislazione in vigore.

**i) I costi derivanti dall'ottenimento di certificazioni sono oneri amministrativi?**

Questi costi vanno considerati oneri amministrativi e, dunque, inclusi nella misurazione, solo se ad imporre la certificazione è, anche indirettamente, una norma.

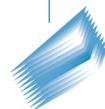
**j) Quali fonti informative occorre considerare per calcolare la popolazione di imprese tenute ad ottemperare ad un OI?**

Innanzitutto, si può ricorrere alle statistiche prodotte periodicamente dall'Istat. In secondo luogo, è opportuno verificare la presenza di dati negli archivi amministrativi regionali. Una preziosa fonte informativa è costituita dai dati del registro imprese, specie nel caso in cui l'obbligo informativo riguardi le imprese (di tutti o alcuni settori di attività) che vengono costituite o che modificano la loro attività in un certo periodo. In mancanza di dati, è possibile stimare la popolazione di imprese tenute ad ottemperare agli OI consultando un campione di enti locali, nel caso in cui presso gli stessi esistano anche dati utili (ad es. sul numero di autorizzazioni rilasciate).

**k) Quali tipologie professionali occorre considerare per la rilevazione degli oneri amministrativi?**

Qualora, in base alle caratteristiche del procedimento in esame, si ritenga indispensabile rilevare i costi del lavoro separatamente per le diverse categorie professionali utilizzate dall'impresa, per coerenza con le scelte adottate nel corso della misurazione nazionale, le tipologie di personale interno da considerare saranno le seguenti:

- Titolare o socio
- Dirigente



- Quadro (intermedio)
- Impiegato
- Apprendista

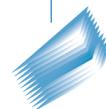
Si ricorda, tuttavia, che la rilevazione diretta dei costi presso le imprese non è sempre prevista.

**72** **l) Per calcolare la popolazione di imprese tenute ad ottemperare ad un OI vanno considerati i dati dell'ultimo anno disponibile o va considerata la serie degli ultimi anni?**

È preferibile disporre di una breve serie storica, utilizzando, ad esempio, i dati degli ultimi 3 anni, se disponibili.

## Allegato 2

### Format per la mappatura degli OI



73

Misurazione degli oneri amministrativi  
MAPPATURA DEGLI OBBLIGHI INFORMATIVI NELL'AREA [...]  
**[Obbligo informativo/Obblighi informativi]**

[Regione]

[Comune]

#### [Versione - Data]

##### *Premessa*

*[descrizione della struttura della mappatura (obblighi informativi mappati; eventuale presenza di più fattispecie; elenco, per ogni obbligo delle richieste di informazioni e indicazione delle attività trasversali; ecc.)]*

#### Sezione I – Dati generali

**Sintesi dell'obbligo:** *[breve spiegazione non tecnica dell'obbligo]*

**Amministrazione competente:**

**Soggetti obbligati:** *[imprese soggette all'obbligo informativo; indicazione di eventuali richieste di informazioni riferite a una sotto-popolazione]*

**Frequenza:** *[numero di volte in cui, ogni anno, le imprese devono adempiere]*

## Sezione II – Richieste di informazioni e attività

### 0. Attività trasversali

**Attività 0.a** - [cfr. categorie come descritte nelle Linee guida]

**Descrizione:** [oggetto dell'attività e modalità di adempimento (ad esempio, ritiro di un modulo allo sportello o reperimento online)]

**Fonti:** [elenco delle fonti giuridiche per ogni livello di governo]

- ....
- ....

**Classificazione per origine:** [cfr. categorie descritte nelle Linee guida]

**Attività 0.b** - ....

**Descrizione:**

**Fonti:**

- ....
- ....

**Classificazione per origine:**

[...]

### 1. Istanza

**Descrizione:** [oggetto della richiesta e modalità di adempimento]

**Fonti:** [elenco delle fonti giuridiche]

- ....
- ....

**Classificazione per origine:** [cfr. categorie descritte nelle Linee guida]

**Attività amministrative:**

- Attività 1.a – [categoria]
- Attività 1.b – [categoria]
- ...

**Contenuto informativo:** [informazioni richieste]

## 2. Documentazione allegata

### 2.1. [Nome allegato 1]

**Descrizione:** [oggetto della richiesta e modalità di adempimento]

**Soggetti obbligati:** [eventuale: soltanto se popolazione diversa da quella cui si riferisce l'intero obbligo]

**Fonti:**

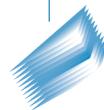
- ....
- ....

**Classificazione per origine:**

**Attività amministrative:**

- Attività 2.1.a – ...
- Attività 2.1.b – ...
- ...

**Contenuto informativo:** [eventuale: soltanto se rilevante]



75

### 2.2. [Nome allegato 2]

**Descrizione:**

**Fonti:**

- ....
- ....

**Classificazione per origine:**

**Attività amministrative:**

- Attività 2.2.a – ...
- Attività 2.2.b – ...
- ...

[...]



### 3. Documentazione integrativa

**Descrizione:**

**Fonti:**

- ...
- ...

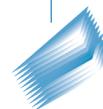
**Classificazione per origine:**

**Attività amministrative:**

- Attività 3.a – ...
- Attività 3.b – ...
- ...

### Allegato 3 Schema esemplificativo del SAD

La figura 7 fornisce una rappresentazione, costruita attraverso l'utilizzo della tecnica SAD, del procedimento "Investimenti nelle aziende agricole – Feoga".



**Figura 7**  
**Rappresentazione del flusso procedimentale**

FASE	FLUSSO PROCEDURALE	Soggetti	Tempi previsti	TEMPI EFFETTIVI		NOTE / ATTIVITÀ
				Totali	Tempo di trasporto di attesa	
PRESENTAZIONE DELLE DOMANDE		CEE Dirigente Settore Agricoltura Ufficio Bollettino Regionale Imprenditori Agricoli	15 gg 60 gg	3 gg 60 gg	12 gg 60 gg	Il bando è articolato per aree PIT e per comparti produttivi Si intendono quegli imprenditori agricoli in possesso dei requisiti soggettivi e oggettivi prescritti dal bando, le cui aziende ricadono nei Comuni compresi nel PIT 8. La domanda va inviata completa di PMA (Piano di Miglioramento Aziendale) all'Assessorato Risorse Agricoltura.
		Servizio Protocollo Settore Agricoltura	7 gg	3 gg	4 gg	All'ufficio unico del PIT 8 va inviata copia della sola domanda e, solo nel caso di richiesta di aiuto in conto interesse, va inviata copia della sola domanda anche all'istituto bancario
REDAZIONE E PUBBLICAZIONE GRADUATORIE		Responsabili di Misura Dirigente Settore Agricoltura Ufficio Bollettino Regionale	15 gg 10 gg	15 gg 3 gg	15 gg 7 gg	In questa fase si verifica che le domande contengano le dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà (allegato A e B) e copia cartacea del PMA e si individua il comparto nel quale saranno inserite. Floricolo, Zootecnico, Olivicolo, altri comparti Vengono approvate le 4 graduatorie di comparto con determina del dirigente del settore agricolo, insieme all'elenco delle domande NON ammesse (autorata ci siano) in cui viene anche riportato il motivo della loro esclusione





**Formez PA**

**Ufficio Comunicazione ed Editoria**

*viale Marx 15, 00137 Roma*

*tel. +39 06 84892643*

*editoria@formez.it*

*www.formez.it*

**Formez PA**

Centro servizi, assistenza, studi e formazione  
per l'ammodernamento delle P.A.

**Presidenza e Direzione Generale**

*viale Marx 15, 00137 Roma*

*tel. +39 06 84891*

*Stampa Tipografia O.GRA.RO. s.r.l.  
Vicolo dei Tabacchi, 1 – 00153 Roma*

*Finito di stampare nel mese di settembre 2011  
Pubblicazione non in vendita*