

La misurazione e la riduzione degli oneri regolatori: verso un allineamento alle migliori pratiche europee di Siriana Salvi

Il decreto legge n. 5/2012 estende la portata e gli scopi dello strumento di qualità della regolazione che finora ha registrato i maggiori successi nel nostro Paese: la misurazione degli oneri amministrativi.

Il provvedimento interviene, in particolare, sulla disciplina della misurazione *ex ante* introdotta dallo statuto delle imprese, limando alcune rigidità del meccanismo di compensazione degli oneri che ne ponevano a rischio le concrete possibilità di funzionamento. Esso amplia inoltre l'ambito di riferimento delle analisi *ex post*, prevedendone un'applicazione agli adempimenti burocratici a carico delle stesse amministrazioni pubbliche e agli oneri regolatori di natura anche diversa rispetto a quelli amministrativi.

Si tratta di previsioni molto avanzate nel panorama europeo, ricche di potenzialità per il miglioramento dell'ambiente regolatorio nazionale, ma al contempo niente affatto prive, come dimostra l'esperienza dei Paesi che hanno preceduto l'Italia, di limiti e difficoltà di attuazione.

Premessa

Il panorama europeo delle politiche di qualità della regolazione è caratterizzato, ormai da alcuni anni, dal ricorso a strumenti quantitativi per l'individuazione e l'analisi dei problemi di complicazione burocratica. Il più noto e diffuso tra questi, lo *Standard cost model* (Scm), nato nei Paesi Bassi soltanto all'inizio dello scorso decennio, si è rapidamente esteso ad altri paesi, fino a giungere a rappresentare il principale strumento di semplificazione adottato all'interno dell'Unione europea e dell'intera area Ocse (1).

Lo Scm è un metodo per quantificare gli oneri amministrativi, ossia i costi sostenuti dai destinatari della regolazione per produrre e trasmettere informazioni sulla propria attività a seguito di un obbligo giuridico (richieste di autorizzazioni, permessi o licenze, iscrizioni ad albi o registri, notifiche sulle attività svolte, ecc.).

In Italia, la misurazione degli oneri amministrativi (Moa) tramite Scm è stata avviata in modo sistematico nel 2007, quando il governo ha fissato, in linea con gli indirizzi formulati dal Consiglio europeo (2), l'obiettivo della riduzione entro il 2012 del 25% dei costi a carico delle imprese (3). Il meccanismo di semplificazione collegato alla misurazione è stato in seguito messo a regime con il "Tagli-oneri amministrativi" (4), che ha imposto l'adozione di un piano di riduzione degli oneri a ciascuna amministrazione statale e ha introdotto meccanismi di verifica e pubblicità dei risultati.

Ad oggi la Moa ha portato a rilevare costi burocratici per le piccole e medie imprese pari a 23 miliardi di euro annui in otto aree di regolazione (lavoro e previdenza, prevenzione incendi, paesaggio e beni culturali, ambiente, fisco, privacy, appalti, sicurezza sul lavoro). I risparmi associati agli interventi di ridu-

zione approvati sulla base degli esiti della misurazione sono stati stimati, a fine 2011, in oltre sette miliardi e mezzo di euro l'anno (5), cui si sommano gli ulteriori risparmi derivanti dalle misure adottate con il decreto legge 5/2012 (6) per un totale di oltre otto miliardi (ossia circa il 35% dei costi misurati) (7).

Questi risultati dimostrano l'efficacia degli strumenti analitici e quantitativi nel supportare l'identificazione dei principali nodi di complicazione e l'adozione di interventi mirati di semplificazione. Lo Scm e la sua trasposizione a livello nazionale non sono tuttavia esenti da critiche. Le più frequenti concernono, al di là dei concreti problemi di attuazione (8), l'ambito di applicazione dello strumento.

Note:

(1) Cfr. Ocse, *Cutting Red Tape - Why is Administrative Simplification so Complicated? - Looking beyond 2010*, Parigi, 2010, 9.

(2) Consiglio dell'Unione europea, *Consiglio europeo di Bruxelles 8-9 Marzo 2007 - Conclusioni della Presidenza, 7224/1/07 REV 1 CONCL 1*, maggio 2007.

(3) Cfr. «Piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione», deliberato dal Consiglio dei Ministri il 15 giugno 2007.

(4) Art. 25 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

(5) Cfr. Dipartimento della funzione pubblica - Ufficio per la semplificazione amministrativa, *La semplificazione amministrativa per le imprese*, Dossier n. 4 del 3 novembre 2011.

(6) Decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, «Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo», convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.

(7) Dati riportati sul sito ufficiale del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione (www.funzionepubblica.gov.it) nelle pagine dedicate alle politiche di semplificazione.

(8) Ci si riferisce, in particolare, ai tempi del processo di misurazione e riduzione, che sono risultati, almeno per alcune aree di regolazione, più dilatati rispetto alle attese.

In primo luogo, infatti, fino a oggi la misurazione ha riguardato lo *stock* di regolazione esistente e non anche il flusso dei provvedimenti; gli adempimenti di nuova introduzione pongono perciò costantemente a rischio il mantenimento dei risultati raggiunti con gli interventi di semplificazione sul preesistente. In secondo luogo, la misurazione si è focalizzata soltanto sugli effetti prodotti da alcuni regolatori (le amministrazioni statali) e su quelli sopportati da alcuni destinatari (le imprese). In terzo luogo, essa si è concentrata esclusivamente su un sottoinsieme dei costi generati dalla regolazione pubblica, escludendo dalle valutazioni gli oneri fiscali e gli oneri cosiddetti “di conformità sostanziale” (ossia quelli che discendono dall’obbligo di adeguare alle norme attività, processi produttivi e prodotti). Il d.l. n. 5/2012, all’art. 3, interviene su tutti e tre i profili evidenziati. Da un lato, infatti, esso disciplina l’applicazione della Moa nella fase antecedente l’adozione dei nuovi atti normativi. Si tratta di una previsione per il vero già contenuta nella legge n. 180/2011 (statuto delle imprese) (9) e che tuttavia il decreto riformula per correggere alcuni elementi del meccanismo che ne ponevano a rischio le concrete possibilità di attuazione. Dall’altro, mediante alcune previsioni introdotte in sede di approvazione parlamentare, esso dispone la prosecuzione e l’estensione dell’ambito delle misurazioni *ex post*, sotto il profilo sia dei soggetti coinvolti, sia della tipologia di costi rilevati.

La misurazione *ex ante* degli oneri amministrativi

Nel manuale internazionale dello Scm la misurazione degli oneri amministrativi è concepita tanto nella fase *ex ante*, ossia con riferimento alle nuove ipotesi regolatorie, quanto in quella *ex post*, ossia con riferimento alla normativa già in vigore (10).

Le stesse istituzioni europee, da cui in buona parte dipende la diffusione dello strumento nei paesi dell’Unione, hanno inizialmente adottato l’approccio *ex ante*, integrandolo già nel marzo 2006 nella procedura di Analisi di impatto della regolazione (Air), e soltanto in un momento successivo hanno avviato la misurazione sulla regolazione vigente (11).

Nondimeno, nelle concrete attuazioni, tanto a livello europeo quanto nelle singole applicazioni nazionali, lo Scm è stato utilizzato prevalentemente nella fase di revisione *ex post*. L’obiettivo principale è stato infatti quello di liberare risorse per lo sviluppo, sollevando le imprese dalla consistente mole di adempimenti già in vigore. Nel periodo più recen-

te, tuttavia, l’esigenza di eliminare la tensione esistente tra riduzione dello *stock* e produzione di nuovi flussi di regolazione ha portato diversi paesi ad applicare modelli che consentissero di integrare il più consolidato approccio *ex post* con un’analisi *ex ante* della regolazione (12).

In Italia, sebbene anticipata in qualche modo dal nuovo regolamento Air (13), l’introduzione di una valutazione preventiva degli oneri amministrativi introdotti con i nuovi provvedimenti è stata recentemente sancita dallo statuto delle imprese. L’art. 6 dello statuto prevede infatti che le Air sugli schemi di atti normativi del governo diano conto degli oneri amministrativi introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese. La definizione dei criteri per l’effettuazione delle stime è rimessa a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di successiva emanazione, per la cui elaborazione si dovrà tener conto delle attività svolte nell’ambito del cd. Taglia-oneri.

La concreta applicazione di questa norma comporterà evidenti complessità sul piano metodologico e istituzionale. Essa è tuttavia necessaria a garantire un controllo sul flusso dei nuovi adempimenti e quindi, in definitiva, l’efficacia nel medio-lungo termine delle politiche di semplificazione amministrativa. L’integrazione con l’Air appare inoltre la strada più idonea a garantire che la valutazione degli oneri amministrativi avvenga all’interno di un’analisi più complessiva dei costi e dei benefici dell’intervento, in modo da assicurare che gli adempimenti di nuova introduzione siano, oltre che effettivamente necessari, anche bilanciati e proporzionali rispetto alla tutela degli interessi pubblici coinvolti.

Note:

(9) Legge 11 novembre 2011, n. 180 «Norme per la tutela della libertà d’impresa. Statuto delle Imprese».

(10) Cfr. SCM Network, *International Standard Cost Model Manual - Measuring and reducing administrative burdens for businesses*, 2005, 4.

(11) Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union*, COM (2007) 23 final, del 24 gennaio 2007.

(12) Cfr. Ocse, *op. cit.*, 53.

(13) Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 11 settembre 2008, n. 170, «Regolamento recante disciplina attuativa dell’analisi dell’impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell’articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246». Il regolamento, sebbene suggerisca il ricorso allo Scm, si limita a disporre che la relazione Air contenga l’indicazione degli obblighi informativi, e dei relativi costi, introdotti a carico di imprese e cittadini, ma non anche una loro quantificazione.

Con lo statuto delle imprese, il legislatore ha tuttavia fissato anche un ulteriore obiettivo, ancora più ambizioso del precedente. L'art. 8, al c. 1, dispone infatti che negli atti normativi e nei provvedimenti amministrativi a carattere generale non possano essere introdotti «nuovi oneri regolatori, informativi o amministrativi a carico di cittadini, imprese e altri soggetti privati senza contestualmente ridurle o eliminarne altri, per un pari importo stimato, con riferimento al medesimo arco temporale».

Questa seconda disposizione prevede un'applicazione della Moa che si spinge ben oltre il bilanciamento di costi e benefici dell'intervento pubblico. Essa fissa infatti come risultato minimo l'invarianza degli oneri complessivi imposti ai destinatari della regolazione pubblica, introducendo nell'ordinamento lo strumento del *budget* regolatorio nella formula più estrema, che prevede l'applicazione della così detta "one in one out rule" (ossia della puntuale compensazione degli oneri introdotti con una pari riduzione degli oneri esistenti).

Negli altri ordinamenti in cui ha trovato applicazione, tale meccanismo ha evidenziato numerose difficoltà attuative, dovute alla sua scarsa flessibilità (14). Se da un lato un controllo del flusso degli oneri amministrativi a carico di cittadini e imprese risulta necessario, oltre che auspicabile, dall'altro non è da escludersi, a livello di principio, che l'introduzione di nuovi costi possa essere giustificata, anche in assenza di una compensazione, dai benefici complessivi generati per la collettività.

Le modalità di attuazione previste dallo statuto accentuavano ulteriormente la rigidità di questa previsione. Il c. 2 dell'art. 8 disponeva infatti che, qualora un provvedimento avesse determinato nuovi adempimenti, l'individuazione degli oneri già in vigore da ridurre o eliminare ai fini della compensazione dovesse essere contenuta in una valutazione preventiva dello schema del provvedimento stesso. Un primo, più evidente, motivo di perplessità rispetto alla possibilità di concreta attuazione della disposizione risiedeva nella compatibilità della prevista contestualità della compensazione con le esigenze e le effettive tempistiche del processo decisionale. Inoltre, la definizione della tipologia di costi coinvolti nel meccanismo ("oneri regolatori, informativi o amministrativi"), oltre a risultare in sé ambigua (in particolare per quanto riguarda l'espressione "oneri regolatori", i quali dovrebbero includere, oltre a quelli informativi o, che dir si voglia, amministrativi, anche gli oneri fiscali e quelli di conformità sostanziale), lasciava supporre la (discutibile) possibilità di realizzare una compensazione tra cate-

gorie anche non omogenee di oneri. Infine, la concreta formulazione della norma lasciava aperti alcuni interrogativi in merito al livello di applicazione del principio di compensazione, non esplicitando se questo dovesse valere a livello di singola amministrazione, di area di regolazione, di livello di governo o di sistema, e, in ogni caso, quali dovessero essere i soggetti o i meccanismi deputati a governare il processo.

Il d.l. n. 5/2012 modifica, in particolare, il c. 2 dell'art. 8 dello statuto intervenendo, quindi, sulle modalità applicative del principio di compensazione. Nella nuova formulazione esso è riferito esclusivamente agli oneri amministrativi. Inoltre, si prevede che il principio operi su base annua attraverso un meccanismo articolato in tre fasi. La prima riguarda la trasmissione da parte di ciascuna amministrazione statale, entro il 31 gennaio, di una relazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri sul bilancio degli oneri amministrativi introdotti e eliminati nel corso dell'anno precedente. La seconda prevede la predisposizione da parte del Dipartimento della funzione pubblica, sentite le associazioni imprenditoriali e le associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale, di una relazione complessiva sul *budget* regolatorio che evidenzii il risultato raggiunto da ciascuna amministrazione. La terza riguarda l'intervento di compensazione, realizzato con riferimento alle sole amministrazioni che abbiano introdotto oneri superiori a quelli eliminati e operato direttamente dal governo, su proposta dei Ministri per la pubblica amministrazione e la semplificazione e dello sviluppo economico, di concerto con i Ministri competenti e sentite le associazioni imprenditoriali e dei consumatori. Nel caso di riduzione di oneri previsti per legge, infine, il decreto autorizza il governo a ricorrere al regolamento delegificante, fissandone i criteri direttivi (proporzionalità degli adempimenti, eliminazione degli oneri non necessari, ricorso all'autocertificazione, informatizzazione delle procedure, coordinamento delle attività di controllo).

L'estensione delle attività di misurazione e riduzione

Un primo passo per l'estensione dell'ambito di applicazione della Moa, in precedenza realizzata, come già evidenziato, a livello statale e con esclusivo riferimento agli oneri a carico delle imprese, è stato re-

Nota:

(14) Cfr. Ocse, *op. cit.*, 54.

centemente compiuto con il d.l. n. 70/2011 (15). Il provvedimento ha ampliato sia l'ambito soggettivo della misurazione, includendo tra i regolatori chiamati a ricorrere in modo sistematico a questo strumento regioni, enti locali e autorità indipendenti, sia quello oggettivo, includendo tra i beneficiari della stessa anche i cittadini (16).

Il decreto legge n. 5/2012 prevede un'ulteriore estensione dell'ambito oggettivo della misurazione, portando a completamento il novero dei destinatari della regolazione oggetto di analisi e valutazione. L'art. 3, al c. 3-bis, dispone infatti la predisposizione di un «programma 2012-2015 per la riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle amministrazioni pubbliche nelle materie di competenza statale», cui si agguinceranno, per quelle di competenza regionale, iniziative stabilite in sede di Conferenza unificata.

Anche questa seconda innovazione introdotta dal decreto si inserisce in una tendenza comune ad altri paesi europei, di origine tuttavia ancora più recente rispetto alla Moa *ex ante*. Lo Scm è stato infatti originariamente ideato per le imprese. Ciò dipende essenzialmente dal fatto che i programmi di misurazione e riduzione sono stati sviluppati, in Europa e nei singoli stati membri, in forte connessione con i temi della competitività e della crescita (17). E, sebbene il legame tra crescita e riduzione degli oneri non sia mai stato compiutamente investigato (18), quest'ultima è stata concepita prevalentemente come mezzo per liberare, rendendole produttive, risorse impegnate dalle imprese per gli adempimenti amministrativi, con la finalità di contribuire alla ripresa economica.

I programmi di riduzione sono stati in seguito estesi ad altri soggetti in alcuni paesi soltanto (19), probabilmente anche a causa delle difficoltà di applicazione dello Scm, nella sua formulazione originaria, ai cittadini o alle istituzioni del settore pubblico (20). L'estensione delle valutazioni agli oneri imposti alle amministrazioni richiederà pertanto un adattamento delle metodologie, così come d'altra parte già avvenuto in molti paesi per la misurazione degli oneri imposti ai cittadini (21). In merito a questi aspetti, il decreto rimanda al programma di riduzione 2012-2015 l'individuazione, oltre che delle aree e dei tempi, anche delle «metodologie di intervento».

L'esito atteso del programma è rappresentato dall'individuazione di spazi di riduzione degli adempimenti gravanti sulle amministrazioni statali, regionali e locali, rispetto ai quali è previsto un intervento mediante regolamenti delegificanti informati a criteri direttivi analoghi a quelli fissati per la

compensazione degli oneri di nuova introduzione (eliminazione e riduzione degli adempimenti ridondanti o sproporzionati, eliminazione delle duplicazioni e informatizzazione degli adempimenti) o, nel caso di oneri amministrativi derivanti da regolamenti o atti amministrativi, attraverso piani adottati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, di concerto con i Ministri competenti per materia e sentita la Conferenza unificata.

La terza e ultima novità introdotta dal decreto in tema di meccanismi di riduzione riguarda le tipologie di costi sottoposte ad analisi e misurazione. In particolare, l'art. 3, al c. 3-sexies, prevede l'adozione di un programma 2012-2015 per la misurazione e la riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi e degli oneri regolatori gravanti su imprese e cittadini «ivi inclusi gli oneri amministrativi». Questa disposizione possiede quindi una duplice valenza: da un lato, estende, dal punto di vista temporale, l'ormai consolidato processo di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi; dall'altro, ne amplia la portata, includendovi i tempi di attesa per l'espletamento delle procedure e gli altri oneri di natura regolatoria (ossia quelli fiscali e quelli di conformità sostanziale).

Note:

(15) Decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, «Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia», convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

(16) Si v. S. Salvi e F. Sarpi, *Il decreto "sviluppo" - I risultati e le aspirazioni della misurazione degli oneri amministrativi*, in *questa Rivista*, 2011, 10.

(17) Il programma di misurazione della Commissione europea, in particolare, è stato adottato nel quadro della strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione.

(18) Ciò richiederebbe un'analisi dei cambiamenti indotti dalla riduzione degli oneri sulla struttura delle imprese e, soprattutto, sulla relativa tendenza a reinvestire le risorse liberate.

(19) In base all'ultima indagine dell'Ocse, riferita al 2008, a fronte dei 27 paesi impegnati in misurazioni a beneficio delle imprese, soltanto 9 avevano avviato programmi analoghi per i cittadini e 7 per il settore pubblico (cfr. Ocse Regulatory Policy Committee, *Indicators of regulatory management systems - 2009 Report*, 2009).

(20) In merito alle difficoltà di applicazione alle amministrazioni pubbliche si v., ad esempio, l'esperienza pilota realizzata in Germania, riportata in Ocse, *Cutting Red Tape*, cit.

(21) Nel caso della misurazione per i cittadini, lo *European public administration network* (Eupan) ha pubblicato una guida che propone un adattamento dello Scm originario (cfr. J. van den Hurk, *Standard Cost Model for citizens - User's guide for measuring administrative burdens for citizens*, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Hague, 2008). Alcuni paesi stanno inoltre sviluppando, in aggiunta o in sostituzione allo Scm, tecniche di natura più qualitativa, come il *Customer journey mapping* e il *Balance model* (cfr. Eupan - Learning Team *administrative burden for citizens, Report on national approaches*, 2010).

La prosecuzione della Moa, oltre che da specifiche esigenze a livello nazionale, discende dalle indicazioni e dalle raccomandazioni formulate dalle istituzioni dell'Unione europea, che hanno nuovamente posto la riduzione degli oneri amministrativi come un elemento centrale della strategia europea per la crescita (22). Anche l'ampliamento della portata del processo di misurazione è stato di recente argomento di riflessione da parte delle istituzioni europee e delle organizzazioni internazionali più attive su questi temi (23), oltre che oggetto di prime applicazioni in alcuni contesti nazionali (Paesi Bassi e Regno Unito, per citare due casi particolarmente avanzati).

Per l'attuazione del programma, il decreto richiama le modalità previste dal cd. Taglia-oneri. Le attività di misurazione saranno quindi anche in questo caso coordinate dal Dipartimento della funzione pubblica, mentre a ciascuna amministrazione statale spetterà l'individuazione dei conseguenti interventi di riduzione, da definire in un apposito piano attuativo. I meccanismi di verifica e pubblicità dei risultati già fissati nel cd. Taglia-oneri sono infine rafforzati con la previsione di un diretto coinvolgimento delle Camere, che saranno informate annualmente dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione sullo sviluppo e sugli esiti del programma.

Conclusioni

Il decreto n. 5/2012 ha ampliato la portata e gli scopi di quello che, nonostante i limiti e i problemi di attuazione, ha rappresentato fino ad oggi lo strumento di qualità della regolazione di maggiore successo nel nostro Paese, allineando per molti versi le politiche di qualità della regolazione italiane alle migliori pratiche europee.

La previsione con il più elevato impatto potenziale sulle politiche di *better regulation*, soprattutto in termini di modifica della cultura e delle modalità di produzione delle regole da parte delle amministrazioni pubbliche, è rappresentata dalla Moa *ex ante*. Il decreto rafforza infatti il principio, già affermato dalla disciplina sull'Air, per il quale la fissazione delle regole non può prescindere da una valutazione preventiva degli effetti delle stesse. In materia di oneri amministrativi, ciò si è tradotto nella previsione di due strumenti, tra loro collegati, diretti a garantire un controllo del fisiologico e, per ora, incontrollato aumento dei costi a carico dei destinatari della regolazione pubblica.

Il primo strumento riguarda l'inclusione della Moa

ex ante nell'Air. Questa soluzione, che ha rappresentato anche in altri contesti la strada privilegiata per integrare approccio *ex ante* alla semplificazione amministrativa con il più tradizionale approccio *ex post*, appare idonea, in linea teorica, ad assicurare che la valutazione degli oneri amministrativi avvenga nell'ambito di un'analisi più complessiva dei costi e dei benefici dell'intervento pubblico. In Italia un possibile ostacolo attuativo deriva dal fatto che l'Air ha finora in molti casi rappresentato, almeno a livello statale, un esercizio quasi puramente formale (24). D'altra parte, la Moa, che costituisce un'analisi parziale e, quindi, più semplice rispetto a una completa valutazione di tutti i costi e benefici associati a un intervento pubblico, potrebbe rappresentare una leva per una maggiore diffusione della cultura quantitativa all'interno delle amministrazioni, accelerando, in qualche modo, il processo di introduzione sostanziale dell'Air.

Il secondo strumento riguarda il *budget regolatorio* e l'applicazione della regola del "one in one out". Come già evidenziato, lo statuto delle imprese aveva definito un meccanismo particolarmente rigido, rischiando di esporre l'applicazione italiana del *regulatory budget* a due pericoli contrapposti: quello della mancata applicazione e quello del blocco dell'attività normativa. Il decreto n. 5/2012 ha risolto le principali difficoltà connesse al concreto funzionamento del principio di compensazione, circoscrivendone l'ambito di applicazione, garantendo un respiro temporale sufficientemente ampio al dispiegarsi del processo, definendo una chiara distribuzione delle responsabilità e, infine, dotando l'esecutivo di efficaci strumenti di intervento.

Esso non ha tuttavia affrontato in modo diretto un nodo essenziale, costituito dal legame tra le attività future e quelle già realizzate nell'ambito del cd. Taglia-oneri. L'applicazione indistinta del principio di compensazione è infatti destinata paradossalmente a sfavorire le amministrazioni che, rispettando le previsioni del cd. Taglia-oneri, hanno già provveduto a ridurre gli oneri più pesanti e che, di conseguenza, possiedono certamente minori margini per la realizzazione di ulteriori tagli. La potenziale pena-

Note:

(22) Cfr., ad esempio, Consiglio europeo, *Consiglio europeo di Bruxelles 1 e 2 Marzo 2012 - Conclusioni della Presidenza*, EU-CO 4/12 CO EUR 2 CONCL 1, Bruxelles, 2 marzo 2012.

(23) Cfr., in particolare, Ocse, *Cutting Red Tape*, cit.

(24) Cfr. Senato della Repubblica - Servizio per la qualità degli atti normativi, *Due anni di "nuova" Air - Un bilancio*, dossier n. 37, Ottobre 2010.

lizzazione delle amministrazioni virtuose, se non corretta in sede di applicazione delle altre disposizioni contenute nel decreto, e in particolare di quella che prevede la prosecuzione della *Moa ex post* fino al 2015, rappresenterebbe una distorsione non certo positiva per il già debole sistema di incentivi che sostiene le politiche di *better regulation* nel nostro Paese.

In ogni caso, si tratterà di un esercizio non privo di complessità, come sembrerebbero indicare gli insuccessi registrati anche da paesi europei molto avanzati in materia di *better regulation* e dalle stesse istituzioni europee (25). L'esperienza dei paesi che hanno sperimentato con maggiore efficacia questi strumenti dimostra che, oltre alla creazione di un quadro metodologico di riferimento chiaro e condiviso, risultano essenziali al successo dell'iniziativa un rafforzamento delle strutture centrali di coordinamento e un ampio coinvolgimento degli *stakeholder*. In questo senso va valutata positivamente l'istituzionalizzazione, stabilita dal decreto, del coinvolgimento delle associazioni imprenditoriali e dei consumatori tanto nella fase di controllo del processo di misurazione e formazione del *budget*, quanto in quella di definizione degli interventi di compensazione.

Non prive di rilievo, nel quadro complessivo delle politiche nazionali di *better regulation*, sono anche le novità introdotte dal decreto in merito all'ambito di riferimento delle misurazioni *ex post*. Ciò riguarda certamente l'applicazione del processo di riduzione al settore pubblico, ma anche e soprattutto la sua estensione agli oneri regolatori diversi da quelli amministrativi. Infatti, sebbene questi ultimi siano spesso percepiti dalle imprese come il principale ostacolo alla crescita (26), alcune evidenze indicano che gli altri oneri rappresentano comunque una quota non trascurabile dei vincoli che la regolazione pubblica impone all'attività produttiva (27).

Le maggiori difficoltà si porranno nell'analisi e quantificazione degli oneri di conformità sostanziale, che, almeno in linea teorica, comprendono non soltanto costi direttamente osservabili (come potrebbero essere, ad esempio, quelli collegati all'acquisto e all'installazione di un depuratore), ma anche costi meno facilmente riscontrabili e rilevabili (come potrebbero essere, ad esempio, quelli collegati a una modifica dei sistemi di lavoro). Analoghe complessità si porranno nella fase di riduzione, posto che gli oneri di conformità sostanziale sono, per loro natura, collegati in modo più diretto alla tutela degli interessi pubblici rispetto agli oneri ammini-

strativi (i quali spesso svolgono viceversa una funzione mediata, essendo diretti a fornire alle autorità pubbliche informazioni utili a verificare il rispetto di obblighi di conformità sostanziale). Per tale ragione, risulterà certamente problematico scollegare la valutazione dei possibili spazi di riduzione da un'attenta analisi dei benefici generati dalla regolazione. Anche in questo caso, quindi, il raggiungimento di obiettivi ambiziosi di semplificazione amministrativa presupporrà una sempre maggiore integrazione tra i diversi strumenti di analisi in grado di offrire un efficace supporto conoscitivo alle politiche di *better regulation*.

Note:

(25) Cfr. K. Wegrich, *Governing "better regulation" in Europe: the logic, limits of and prospects for a middle-aged reform policy*, CESifo DICE Report, 2010, vol. 8.

(26) Si vedano, ad esempio, i risultati della consultazione pubblica che ha preceduto la pubblicazione dello *Small Business Act*; cfr. Commissione europea, *Small Business Act for Europe - Report on the results of the open consultation*, 2008.

(27) In Svezia è stato ad esempio stimato che il peso degli oneri amministrativi sul totale degli oneri regolatori, oscilla, a seconda del settore, tra il 9% e il 27% (cfr. Ocse, *Cutting Red Tape*, cit., 43).