

## **Il ruolo degli Uffici statistici regionali per la Misurazione degli Oneri Amministrativi**

*Guido Audasso – Coordinatore Comitato Permanente Sistemi Statistici del CISIS*

*Paola Baldi, Graziano Scaffai – Comitato Permanente Sistemi Statistici del CISIS*

Gli uffici di statistica delle regioni sono stati chiamati alla realizzazione della rilevazione inerente la misurazione degli oneri amministrativi derivanti dalla normativa regionale nell'ambito del progetto "Semplificazione e Qualità della Regolazione". E' utile in questa circostanza richiamare il contesto normativo degli uffici di statistica e i loro compiti all'interno delle Amministrazioni, con specifica attenzione alle regioni.

Agli uffici di statistica sono stati assegnati dal legislatore diversi compiti nel corso degli anni, a partire dal D.Lgs 322/89 con il quale viene riordinata la funzione statistica e vengono assegnati agli uffici una serie di compiti indicati all'articolo 6 del decreto, tra cui attività definibili di collegamento tra gli enti di appartenenza e le strutture del Sistema Statistico Nazionale.

La produzione legislativa degli anni seguenti (Dlgs 112/98; Dlgs 286/99; Dlgs 267/2000; L.144/99, art.1) attribuisce espressamente agli uffici di statistica delle pubbliche amministrazioni il ruolo di organismi tecnici ai quali devono fare riferimento i servizi interni deputati al controllo di gestione e al controllo strategico, nonché i nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, e prevede l'attivazione di sistemi informativi statistici per i settori di intervento di rispettiva competenza e il loro collegamento con il Sistema statistico nazionale (SISTAN).

Gli uffici di statistica producono elaborazioni, informazioni, dati in funzione delle attività dei policy maker, ossia si dà alla statistica e quindi agli uffici il ruolo di strumento per le decisioni; non si può comunque lasciare in secondo piano che la statistica è anche strumento di informazione della collettività, infatti l'articolo 10 del decreto 322 afferma che "i dati elaborati nell'ambito delle rilevazioni statistiche comprese nel programma statistico nazionale sono patrimonio della collettività".

Il ruolo degli uffici di statistica è quindi duplice: fornire le informazioni per il governo - per la programmazione e per il monitoraggio degli effetti delle decisioni prese - e fornire alla collettività le informazioni di conoscenza generale e di controllo dell'attività delle Amministrazioni Pubbliche, divenendo in questo modo uno strumento essenziale di democrazia.

Il processo legislativo della funzione statistica che abbiamo appena accennato era stato delineato in uno dei documenti fondamentali di esame della statistica del secolo scorso, il rapporto Moser, che dichiarava "abbiamo l'impressione che il governo italiano non riconosca all'organizzazione statistica l'interesse e la priorità che attualmente a questo settore vengono attribuiti nei Paesi più avanzati. E' ormai accettato, e lo si può evincere dalle riforme statistiche dei sistemi di alcuni paesi come la Gran Bretagna, la Francia, il Canada, la Germania federale, la Danimarca, ecc, che gli statistici pubblici rappresentano una parte essenziale dell'Amministrazione pubblica (a livello sia centrale che periferico). Del processo decisionale e del funzionamento efficiente del Paese. Speriamo che questo atteggiamento si affermi sempre più in Italia."

Gli uffici di statistica sono dunque chiamati a fornire statistiche che hanno una duplice connotazione, una funzione pubblica necessaria per l'elaborazione delle politiche e delle decisioni pubbliche (come dal suo etimo "notizie sullo Stato") ed una funzione pubblica avente rilievo generale per la società civile. La statistica è una funzione essenziale per il funzionamento dei

pubblici poteri, perché nessuna decisione può essere coerentemente assunta senza una appropriata base statistica.

L'ufficio di statistica di una amministrazione pubblica si pone come struttura di carattere ausiliario destinata a fornire le informazioni che si tradurranno in atti giuridici ed è chiamato ad esercitare la propria funzione in maniera da garantire l'attendibilità del dato statistico. Per acquisire lo stato di ufficialità la statistica deve essere disciplinata in modo tale da assicurare una serie di requisiti che sono in primis l'imparzialità, la completezza e la qualità delle metodologie adottate. Questi requisiti sono presenti nella normativa nazionale ed europea e trovano collocazione nel "Codice delle statistiche europee" adottato dal comitato del programma statistico il 24 febbraio 2005. I fattori istituzionali e organizzativi influiscono in modo rilevante sull'efficienza e sulla credibilità di un'autorità statistica che produce e diffonde statistiche europee. I 15 principi previsti dal Codice riguardano: l'indipendenza professionale, il mandato per la rilevazione di dati, l'adeguatezza delle risorse, l'impegno in favore della qualità, la riservatezza statistica, l'imparzialità e l'obiettività, l'utilizzo di una solida metodologia, procedure statistiche appropriate, onere non eccessivo sui rispondenti, efficienza rispetto ai costi, pertinenza, accuratezza e attendibilità, tempestività e puntualità, coerenza e comparabilità, accessibilità e chiarezza.

Per il delicato ruolo che gli Uffici di statistica sono chiamati a svolgere nella produzione e nella diffusione di statistiche pubbliche, devono essere indipendenti nella organizzazione, ossia gli organi di governo non dovrebbero avere alcuna capacità di influenza sulle scelte di carattere tecnico scientifico, sulle modalità di effettuazione delle rilevazioni e sulla diffusione dei dati. L'indipendenza, la trasparenza, l'imparzialità sono fondamentali per rendere effettivo ed efficace un sistema statistico che in questo modo otterrà anche la fiducia dei policy maker e dei cittadini.

Parte integrante del processo di produzione della statistica ufficiale sono le fasi della comunicazione e della diffusione dei dati. Una perdita di efficacia dell'informazione nel momento della diffusione vanifica gli sforzi e gli investimenti effettuati in sede di produzione vera e propria dei dati; non dimentichiamo che proprio la chiarezza, la tempestività e la puntualità sono tra i principi fondamentali: i risultati e le interpretazioni devono essere rappresentati in modo onesto ed obiettivo, riportando con completezza tutti i risultati rilevati, inclusi quelli che possono sembrare contraddittori. Le conclusioni devono essere chiaramente distinte dai risultati finali ed occorre porre una grande attenzione al fine di assicurare coerenza tra le conclusioni e i risultati presentati.

Gli uffici di statistica per soddisfare queste necessità sviluppano non solo materiale cartaceo - al momento la tendenza è quello di una sua continua diminuzione in favore della informatizzazione sia dei processi sia della diffusione -, ma anche la gestione di specifici siti internet dove possono essere reperiti i dati e le informazioni statistiche a livello territoriale e nazionale.

Nel contesto appena illustrato si colloca la rilevazione sulla misurazione degli oneri amministrativi (MOA), che ha visto impegnati in prima persona gli uffici di statistica di quattro regioni che hanno aderito al progetto avviato dal Foromez su incarico della Funzione pubblica; l'azione progettuale prende le mosse da un analogo progetto che lo Stato sta realizzando in attuazione del Piano per la Semplificazione e la qualità della regolazione (PAS 2007) e concorre a dare attuazione all'art. 9 dell'accordo stipulato il 29 marzo 2007 in sede di Conferenza Unificata Stato - Regioni - Autonomie locali.

L'indagine ha avuto dei vincoli molto precisi, i più pesanti dei quali erano il tempo e la disponibilità finanziaria; ciò ha comportato come prima conseguenza la necessità di utilizzare un campione molto piccolo, come peraltro avvenuto anche nelle sperimentazioni effettuate a livello nazionale e in altri paesi europei.

La metodologia utilizzata per la MOA è infatti quella dello Standard Cost Model (d'ora in poi, SCM), già adottata a livello comunitario e nazionale, che propone di stimare gli oneri derivanti dal rispetto dei c.d. 'obblighi informativi', consistenti nel raccogliere, elaborare, produrre o trasmettere informazioni alle pubbliche amministrazioni o a terzi.

Lo SCM prevede la consultazione di professionisti ed esperti, nonché la rilevazione diretta presso un campione “ragionato” di imprese, per giungere ad una stima degli oneri amministrativi che le imprese sostengono per ottemperare a specifiche disposizioni regolative. I risultati ottenuti con questo metodo sono ritenuti dai proponenti indicativi dell’ordine di grandezza degli oneri amministrativi e utilizzabili per individuare le disposizioni particolarmente critiche per i destinatari, nonché per stimare i benefici associabili ad eventuali interventi di semplificazione.

Lo Standard Cost Model tratta con notevole dettaglio gli strumenti per analizzare la composizione dei costi sostenuti dalle imprese in relazione alle normative locali e pervenire, a seguito di questa analisi, alla definizione del questionario. E’ però carente sulle problematiche del disegno di indagine: dalla definizione del campione, alle modalità di somministrazione del questionario, agli strumenti statistici di elaborazione dei dati raccolti. Su questi aspetti appare indispensabile un approfondimento metodologico

Occorre dunque porre attenzione a non ingenerare negli utenti l’idea che quanto realizzato nelle sperimentazioni sia “tutto sommato” il modello standard di indagine per conoscere adeguatamente i costi sostenuti dalle imprese per gli adempimenti informativi: nella presentazione dei risultati delle sperimentazioni si sottolinea che si tratta di “*un metodo pragmatico per fornire stime approssimative sugli oneri amministrative*”, ma manca per il momento una misura di questa “approssimazione” e quindi della qualità/precisione dei risultati.

Una supposizione basilare dello Standard Cost Model è che le stime dei tempi e dei costi sono standardizzate su un’impresa con “normale efficienza” in ciascun settore considerato. Un’impresa con normale efficienza è “un’azienda all’interno del gruppo target che svolge i propri compiti amministrativi in modo normale, ovvero né meglio, né peggio di quanto ci si possa aspettare”.

La valutazione dei costi si basa però, di fatto, sui risultati delle rilevazioni effettuate, mentre non è possibile misurare con quale approssimazione l’indagine consenta davvero di individuare le situazioni di “normale efficienza”. Mancano infatti informazioni adeguate sulla variabilità dei costi sostenuti dalle imprese, cioè della variabilità dei tempi impiegati, nel caso di attività svolte direttamente dal titolare o da suoi collaboratori, e della variabilità (probabilmente minore) delle tariffe praticate da liberi professionisti o dalle associazioni di categoria, in relazione alle attività svolte con ricorso a servizi esterni. In assenza di tali informazioni, il modello proposto non può fornire indicazioni sulla precisione dei risultati e questo costituisce una criticità nel caso si preveda di ripetere l’indagine dopo un certo tempo, per misurare l’effetto di semplificazioni normative introdotte: infatti, se l’incertezza (non nota) delle stime fosse di un ordine di grandezza superiore a quello delle variazioni di costi determinate dall’intervento, queste ultime potrebbero non essere riconoscibili. Nel caso di adempimenti “ripetitivi” questo problema si attenuerebbe ricorrendo ad indagini panel (intervistando lo stesso campione di imprese prima e dopo l’intervento) poiché si ridurrebbe la quota di variabilità campionaria.

Appare quindi opportuno per il futuro sia cercare di migliorare la conoscenza della variabilità delle misure oggetto di studio, sia verificare la fattibilità di modalità alternative di rilevazione, che consentano di ridurre gli elementi di criticità.

Nella organizzazione della rilevazione (che per l’indagine nazionale è stata curata dall’Istat) è stata utilizzata l’esperienza degli uffici regionali e comunali, nonché delle diverse associazioni di categoria. Durante l’effettuazione di questa prima parte dell’attività, propedeutica alla rilevazione vera e propria, è emerso che, almeno nel caso dei pubblici esercizi che sono spesso a conduzione familiare, per l’espletamento di diversi oneri chiesti dalle Amministrazioni Pubbliche vengono utilizzati per la gran parte dei casi servizi forniti dalle Associazioni oppure dal ricorso a liberi professionisti.

In tali casi si può ricorrere all’esame di tariffe predefinite che variano in maniera limitata, questo ha fatto sì che la rilevazione sul territorio dovesse confermare il ricorso ad un impegno esterno facilmente quantificabile e limitare la fornitura delle informazioni più discrezionali, portando così ad un risultato probabilmente vicino alla realtà nonostante un campione non precisamente consono. Talvolta però le prestazioni acquisite dalle imprese riguardavano un più ampio complesso di servizi,

nell'ambito dei quali non risultava agevole scorporare il costo specifico degli adempimenti informativi. Difficoltà di tipo diverso sono emerse nel caso in cui le attività erano state curate direttamente dal titolare e da suoi collaboratori.

Il valore aggiunto della sperimentazione non sta tanto nei risultati, quanto nella individuazione di opportunità e dei problemi da risolvere per giungere a un metodo di indagine che permetta di ottenere stime sufficientemente precise per gli obiettivi operativi.

In questa ottica sottolineiamo i problemi incontrati nella sperimentazione per formulare proposte e indicazioni per le prossime indagini.

Tradizionalmente si considerano quattro principali tipologie di errore nella realizzazione delle indagini statistiche:

1. Errori di lista,
2. Errori di campionamento,
3. Errori di mancata risposta
4. Errori di misura.

La qualità dei risultati di una indagine va "misurata" sulla base degli strumenti utilizzati per limitare questi errori e per fornire una loro quantificazione probabilistica. Le esperienze realizzate nelle regioni segnalano come fonti di questi errori si siano manifestate nella realizzazione delle indagini sperimentali svolte

E' risultato molto difficile, in alcuni casi impossibile, recuperare dai comuni l'elenco delle imprese che negli ultimi due anni avevano subito l'evento che definiva la popolazione oggetto di indagine: bar e ristoranti che avevano sperimentato una nuova apertura, un subingresso, un trasferimento. I piccoli comuni, avendo pochi eventi, anche manualmente hanno soddisfatto velocemente la richiesta, mentre nel caso dei grandi comuni é emersa la carenza dei sistemi informativi dei SUAP. In assenza delle liste comunali é stata reperita l'informazione dal Registro Imprese, che però presenta lacune nell'aggiornamento.

L'effettuazione della intervista propedeutica telefonica è risultata difficoltosa in quanto in moltissimi casi non erano presenti negli elenchi i numeri di telefono; oltretutto é stato impossibile reperirli nei casi di aperture recenti, non essendo ancora presenti negli elenchi cartacei o in rete.

2- Tenuto conto che è stato previsto di somministrare il questionario con intervista diretta è stato necessario selezionare un campione a due stadi (campione di comuni, campione di imprese entro i comuni selezionati). Il campione é stato selezionato con un criterio sostanzialmente di comodo e la numerosità del campione di comuni e di imprese è stata molto esigua. Le unità effettivamente osservate sono il frutto di numerosi successivi processi di autoselezione fra cui il rifiuto a sostenere l'intervista. Infine la definizione di impresa mediamente efficiente basata sulla variabile di studio (*i costi sostenuti*) da un lato riduce artificiosamente la variabilità delle osservazioni, dall'altro, facendo intervenire nella selezione la variabile di studio, invalida l'inferenza.

3- La rilevazione sul campo ha evidenziato, come del resto prevedibile, una notevole difficoltà degli intervistati a rispondere alle domande del questionario, in quanto è oggettivamente difficile per un esercente ricordare il tempo impiegato un anno o due fa per svolgere le pratiche richieste per l'apertura, il subingresso, il trasferimento. Nella stragrande maggioranza dei casi queste pratiche sono state svolte dai commercialisti che assistono l'esercente per tutte le pratiche. L'esercente ha difficoltà a scorporare dalla spesa annuale per il suo commercialista la quota imputabile alle pratiche dell'evento considerato. Pressoché impossibile é stato per l'esercente suddividere la sua "stima" dei costi nelle diverse voci.

Viste le difficoltà incontrate é opportuno valutare se l'obiettivo informativo possa essere soddisfatto con un disegno di indagine statistica che tenda a limitare e controllare gli errori sopra indicati, pur

mantenendo una tempestività e una economicità compatibile con le esigenze degli organi preposti alla regolazione.

Una soluzione che può avere effetto su molte fonti di errore è quella di raccogliere l'informazione al momento in cui si verifica l'evento: si potrebbe chiedere all'impresa che si accinge a produrre la documentazione necessaria per una qualche attività la compilazione contestuale di un questionario in cui si riportano i costi sostenuti. Sapendo in anticipo di dover compilare il questionario, il titolare dell'impresa può più agevolmente fornire le informazioni sui tempi e i costi, sia che svolga direttamente le pratiche, sia che si affidi a un consulente esterno. Così facendo si incardinerebbe la rilevazione in un processo amministrativo. La raccolta potrebbe riguardare tutti i comuni, anche per un periodo di tempo limitato, e in tal caso verrebbe meno il ricorso a un campione, o un campione di comuni, che potrebbe però essere assai consistente. La rilevazione potrebbe riguardare tutte le tipologie di imprese e di adempimenti oppure un campione delle prime e/o dei secondi. Si eviterebbe il ricorso all'intervista diretta che è molto costosa, impone il disegno a due stadi e una dimensione campionaria modesta.

Va notato che questa soluzione comporta un incremento di lavoro, seppur limitato, per i SUAP. I costi per l'intero sistema sarebbero comunque inferiori a quelli dell'indagine campionaria retrospettiva come svolta nella sperimentazione, a parità di dimensione campionaria. Si ridurrebbero fortemente gli errori di campionamento e misura.

Resta il problema dei sistemi informativi dei SUAP, le cui carenze sono emerse nella sperimentazione, dai quali dipende la disponibilità di una lista aggiornata degli eventi che costituiscono le unità statistiche della rilevazione.

Poiché le regioni sono già impegnate a promuovere i SUAP e i relativi sistemi informativi, l'indagine MOA potrebbe fornire una motivazione ulteriore a questo sviluppo. Si dovrebbero introdurre in questi sistemi informativi alcune funzionalità, se al momento non previste, che agevolino la realizzazione dell'indagine.

È evidente che la proposta fatta riguarda una realizzazione a regime, mentre nel caso si debbano indagare fenomeni trascorsi è necessario rifarsi alla metodologia applicata con la consapevolezza dei suoi limiti. Si possono comunque introdurre alcuni correttivi migliorativi: selezionare un campione probabilistico<sup>1</sup>, rilevare alcune variabili di struttura che permettano una correzione della distorsione da non risposta e da imperfezione della lista, valutare anche approssimativamente la variabilità elementare<sup>2</sup> dei costi, quantificare almeno l'errore di campionamento.

Gli uffici di statistica delle regioni sono consapevoli dell'importanza della misurazione degli oneri amministrativi per monitorare il processo di semplificazione e qualificazione della regolazione che deve contribuire all'incremento dell'efficienza dei sistemi regionali. Questa misurazione deve essere essa stessa in primis efficiente; è quindi importante coniugare qualità e tempestività della misura con le strutture e le risorse già presenti, valorizzando e ottimizzando le funzioni dei sistemi informativi che gestiscono il rapporto fra amministrazione e imprese (e cittadini) e individuando le modalità operative di volta in volta più adeguate per le rilevazioni dirette, in funzione dei settori e degli adempimenti oggetto di studio.

---

<sup>1</sup> Se i criteri per una selezione ragionata sono resi espliciti, ad esempio: dimensione demografica del comune, tipo di regolazione presente nei comuni, modulistica, ecc. niente impedisce l'applicazione di questi criteri nella progettazione di un campione probabilistico stratificato.

Nel campionamento a due stadi, la variabilità degli stimatori dipende soprattutto dalla variabilità delle unità di primo stadio: fissata la dimensione  $n$  del campione, è quindi meglio selezionare molti comuni e poche imprese entro ciascun comune selezionato, che pochi comuni e molte imprese in ciascuno di questi. Ovviamente, se l'indagine prevede l'intervista diretta, la seconda soluzione è più costosa.

<sup>2</sup> Una valutazione, anche approssimativa della varianza elementare della/e variabili di studio è indispensabile per dimensionare il campione in successive riedizioni dell'indagine