

NON DRAMMATIZZIAMO LA MOA ... È SOLO QUESTIONE DI SEMPLIFICAZIONE

di Mario Martelli
15 luglio 2011

Il dibattito che è in corso sul tema della semplificazione in generale e della misurazione degli oneri amministrativi (Moa) in particolare¹, ha il grande merito di focalizzare l'attenzione di tutti quelli interessati a regole di qualità, sulle potenzialità di uno strumento innovativo per il nostro paese come la Moa.

Per gli appassionati di contabilità dei costi della regolazione vale ricordare come, con la Moa, sinora siano stati stimati (attraverso 11 rilevazioni su 81 procedimenti, in 8 aree di regolazione) costi amministrativi causati dalla regolazione esistente a livello statale per le Pmi (4,5 milioni di unità) per un importo pari a circa 23 miliardi di euro annui. Allo stato attuale, a seguito della misurazione, sono state definite semplificazioni dalle quali è atteso un risparmio annuo a regime (sempre, per le Pmi) pari a 7,3 mld di euro.

Condivido una rappresentazione della Moa che mostra, in modo non equivoco, come tale strumento sia finalizzato non solo a misurare il costo amministrativo che le imprese sostengono per fronteggiare gli obblighi informativi che la regolazione impone loro, ma, soprattutto, come la Moa vada intesa come uno strumento propedeutico alla semplificazione ragionata degli oneri burocratici (misurati) che gravano su cittadini e imprese (si veda a riguardo, il documento prodotto dal Dipartimento della Funzione Pubblica, "La semplificazione amministrativa per le imprese", maggio 2011).

Parafrasando una vecchia pubblicità, si può quindi ben dire che "la misurazione è nulla senza (successiva) semplificazione". E in effetti l'efficacia della MOA non può che essere giudicata sulla base dei successivi e correlati interventi di riduzione, adottati sulla base dei risultati della misurazione stessa. Pertanto, laddove pure fossero stati misurati gli oneri associati a tutta la regolazione esistente (in altri paesi, la cosiddetta baseline) che incide sulle Pmi, senza tuttavia ridurre il relativo carico di oneri amministrativi, la misurazione sarebbe da considerare puramente e semplicemente inutile. Ed è proprio per garantire tale obiettivo che, anche sulla base dell'esperienza specifica maturata negli anni 2007 e 2008, e realizzata a suo tempo con un coinvolgimento molto limitato delle amministrazioni di settore, è stato introdotto il Taglia oneri (art. 25 della legge n. 133 del 2008). Vale ricordare come il Taglia oneri ha effettivamente rafforzato la Moa e il sistema della semplificazione in termini di accountability, introducendo una chiara responsabilizzazione delle amministrazioni competenti per materia, per quanto concerne non solo la misurazione ma soprattutto la stesura di efficaci (e implementabili) piani di riduzione degli oneri e relativi regolamenti delegificanti.

Misurazione e semplificazione sono quindi "facce della stessa medaglia" e insieme vanno analizzate e valutate. Entra qui in gioco la questione su come e in che termini sia valutabile uno strumento come la Moa, in termini di miglioramento della performance pubblica. A questo punto, e il dibattito in corso su Nel Merito ne dà atto, viene quasi naturale utilizzare la tecnica del benchmarking², da attuarsi in due modi:

- Benchmark storico. In questo caso si valuta uno strumento (la Moa) all'interno di una policy attuata in una legislatura, e si pone a confronto i risultati ottenuti con quanto conseguito, con lo stesso strumento, in una legislatura precedente/successiva. È in base a questo approccio che si dice, a esempio, che il governo del 2007-2008 ha fatto molto di più del successivo in termini di misurazione (tralasciando peraltro come questa sia una comparazione "imperfetta", perché riferita a una misurazione senza semplificazione).

- Benchmark concorrenziale. Con questo approccio si confrontano i risultati ottenuti attraverso lo strumento,

con quanto conseguito, con lo stesso strumento, in altri paesi simili. Va da sé che si rileva, molto spesso, come gli altri paesi concorrenti hanno fatto molto di più¹ del nostro a parità di tempo impiegato, e sono quindi sul fronte della qualità della regolazione, «molto più produttivi».

Ora, quando si ragiona di qualità delle regole in generale e di Moa in particolare, il benchmarking storico lascia un po' il tempo che trova. E ci² a prescindere che la qualità della regolazione (di cui la Moa è uno strumento) dovrebbe essere di per sé un interesse strategico di qualsiasi governo nazionale, indipendentemente dalla specifica colorazione, e tenuto anche conto che le attività e i risultati di questa policy si esplicano su orizzonti poliennali (e anche solo la storia recente, dagli anni '70 ad oggi, della semplificazione in Italia mostra in modo evidente questo fatto). Ma proprio il fatto che la misurazione è nulla senza riduzione fa cadere tale ipotesi di benchmark: infatti i risultati delle prime misurazioni 2007-2008 si sono faticosamente portati a casa in termini di effettiva riduzione degli oneri per i regolati solo nella successiva legislatura, previa un'attività importante di condivisione dell'azione di misurazione e di verifica puntuale di risultati non condivisi dalle amministrazioni nella fase precedente (per tutti, si vedano i risultati della misurazione nell'area della prevenzione incendi).

Rilievi in qualche modo analoghi si possono fare poi laddove si intenda valutare la Moa con un benchmark concorrenziale: è evidente che altri paesi simili al nostro (Regno Unito, ma anche Olanda e Germania) hanno risultati diversi anche perché, ceteris paribus, hanno investito su questo specifico strumento tra le 10 e le 15 volte più di quanto abbia fatto il governo italiano³ (che peraltro, con il coinvolgimento dell'Istat, effettua la misurazione su campioni di imprese 20 volte più grandi di quelli usati/considerati negli altri paesi, con un'accuratezza di risultati finali nemmeno paragonabile con gli altri). Questa differenza di investimento sullo strumento rende quindi inconfondibili i risultati.

Vale poi ricordare come in Italia, anche a causa di assetti istituzionali e di governance del sistema⁴ lo strumento della Moa e in generale, la semplificazione sconta quasi sempre una sorta di effetto Nimby, in cui cadono le amministrazioni competenti per area di regolazione: ovvero, se qualcosa si deve semplificare, anche a seguito di un'attività puntuale di misurazione fatta da un soggetto pubblico «altro da me», insieme alle imprese (e che ha mostrato, in modo non equivoco, i costi insensati della regolazione addossati alle imprese), allora io, come amministrazione competente per quell'area di regolazione, porrò ostacoli e sarà comunque sempre sostanzialmente indisponibile a modificare/semplificare qualcosa a casa mia, di cui percepisco solo svantaggi per la mia amministrazione. E bene dire che da questo punto di vista il recente decreto che allarga e meglio definisce tempi e ambiti applicativi della Moa, rispetto a quanto previsto con il Tagliatori (art. 25 del D.L. 112/2008), porta un contributo positivo ed enfatizza come tale azione di condivisione tra i livelli di governo, sia un fatto ineludibile per l'efficacia dello strumento. Altresì, in questo caso è totalmente condivisibile il punto di vista di coloro che hanno gioco facile (e ragione) quando criticano l'ennesima norma che prevede attività complesse/nuove fatte «senza oneri aggiuntivi».

Insomma, la partita della semplificazione (e della Moa) è molto più articolata e complessa di quanto si possa credere: e tanto vale ricordare poi, come dice il titolo, che è materia da non drammatizzare troppo, tenuto conto che rientra comunque in un più ampio quadro di policy in cui sono in gioco argomenti come liberalizzazioni, riforma della PA, merito, e valutazione, come ben sanno tutti quelli che gli hanno dedicato negli anni, tempo ed eccellenti risorse professionali.

1. Si vedano a riguardo gli articoli di G. Coco, «Semplificazione, promesse e realtà» (6.5.2011); F. Sarpi, «Moa per tutti» (10.6.2011), e G. Coco, «Due o tre cose che so della Moa» (17.6.2011).

2. Sul Benchmarking si veda R. Camp, *Benchmarking. The Search for Industry Best Practices that Lead to Superior Performance*, Milwaukee (Wi) ASQC Quality Press (trad. It. *Benchmarking. Come analizzare le prassi delle aziende migliori per diventare i primi*, Milano, Editoriale Itaca, 1991).

3. In quattro anni il Dipartimento della Funzione pubblica ha speso per i cicli di misurazione e semplificazione

circa 840.000 Euro (a fronte di risparmi per le imprese per oltre 7 miliardi di Euro): il rapporto beneficio [per le imprese]/costo [per la PA] di questo strumento Ã" perlomeno significativo e depone peraltro a favore di un aumento dell'investimento pubblico su questi strumenti. Si veda, A. Natalini e F. Sarpi, in R. Perez (a cura di). Il Piano Brunetta e la riforma della PA, Maggioli, Rimini, 2009.

4. Si pensi ad esempio, alle competenze specifiche sulla semplificazione suddivise in modo non chiaro tra diversi soggetti del governo centrale, nonchÃ© la presenza di molti livelli di governo con competenze differenti su una stessa area di regolazione.