



Senato della Repubblica

Servizio per la Qualità
degli Atti normativi

XVII legislatura

La riduzione degli oneri amministrativi



ANALISI

IMPATTO

REGOLAMENTAZIONE

VALUTAZIONE

POLITICHE PUBBLICHE

Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi. Ufficio per la verifica della fattibilità amministrativa e per l'analisi di impatto degli atti *in itinere*, *La riduzione degli oneri amministrativi*, a cura di Stefano Marci, settembre 2017.

INDICE

1. INTRODUZIONE.....	5
2. I PROGRAMMI DI MISURAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI (MOA)	6
3. GLI ONERI INFORMATIVI NELL'AIR.....	16
4. IL BILANCIO ANNUALE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI INTRODOTTI ED ELIMINATI.....	21
5. LA TRASPARENZA DEGLI ONERI INFORMATIVI.....	27
6. CONCLUSIONI	32

1. INTRODUZIONE

L'articolo 8, comma 2, della legge 11 novembre 2011, n. 180¹ (lo "Statuto delle imprese") - nel disciplinare il c.d. bilancio regolatorio - stabilisce che *"per oneri amministrativi si intendono i costi degli adempimenti cui cittadini ed imprese sono tenuti nei confronti delle pubbliche amministrazioni nell'ambito del procedimento amministrativo, compreso qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione"*. La categoria dell'**onere amministrativo** include dunque quella dell'**onere informativo**, ossia *"qualunque adempimento che comporti la raccolta, l'elaborazione, la trasmissione, la conservazione e la produzione di informazioni e documenti della pubblica amministrazione"*, secondo la definizione datane, in termini identici, dagli articoli 6 e 7 della medesima legge n. 180 del 2011, relativi, rispettivamente, all'analisi dell'impatto della regolamentazione e alla trasparenza degli adempimenti amministrativi.

Secondo le Linee guida per l'individuazione degli oneri informativi introdotti o eliminati e per la stima dei relativi costi amministrativi, adottate dal Governo nel 2013², gli oneri informativi possono essere suddivisi in tre categorie:

- 1) comunicazioni o dichiarazioni alla pubblica amministrazione (ad esempio, dichiarazione o segnalazione certificata di inizio o modifica dell'attività);
- 2) domande alla pubblica amministrazione (ad esempio, domanda di autorizzazione, concessione, permesso o nulla osta; domanda di parere; domanda di iscrizione ad albo o registro; domanda di sussidio/sovvenzione/esenzione/ accesso a servizi);
- 3) documentazione da conservare (ad esempio, certificazioni/attestazioni; documento di trasporto e di accompagnamento; registro).

¹ "Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese".

² Le Linee guida sono allegate al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 gennaio 2013, recante "Criteri per l'effettuazione della stima dei costi amministrativi di cui al comma 5-bis dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, si sensi del comma 3, dell'articolo 6 della legge 11 novembre 2011, n. 180", sui quali si veda, più diffusamente, il capitolo 4 del presente dossier.

Non rientrano invece nella definizione di oneri informativi né gli obblighi di natura fiscale, ossia quelli che consistono nel versamento di somme di denaro a titolo di imposte di varia natura, né gli obblighi relativi alla modifica di comportamenti, di attività, di processi produttivi o di prodotti (quali, ad esempio, l'adozione di misure di prevenzione in materia di salute e sicurezza sul lavoro).

Da notare che il suddetto articolo 8 dello Statuto delle imprese, accanto agli oneri amministrativi e informativi, menziona, senza definirli, **gli oneri regolatori**.

L'attività di misurazione degli oneri amministrativi è però iniziata ben prima del 2011, su impulso delle istituzioni europee, che consideravano la riduzione di tali oneri uno strumento importante per stimolare l'economia europea.

In tale contesto, gli oneri amministrativi coincidevano con quelli informativi e per tale motivo il processo di misurazione degli oneri amministrativi in Italia - pur non mancando, come si vedrà, stimoli verso un ampliamento dell'oggetto - si è concentrato prevalentemente sugli oneri informativi, così come sempre di oneri informativi si occupano i già ricordati strumenti introdotti nel 2011 dallo Statuto delle imprese.

2. I PROGRAMMI DI MISURAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI (MOA)

Sul presupposto che la riduzione degli oneri amministrativi costituisca una misura importante per stimolare l'economia europea, specialmente attraverso il suo impatto sulle piccole e medie imprese (di seguito, "PMI"), il **Consiglio europeo di Bruxelles dell'8-9 marzo 2007** ha dunque convenuto sulla necessità di ridurre del 25% entro il 2012 gli oneri amministrativi derivanti dalla legislazione europea e ha invitato gli Stati membri a fissare, entro il 2008, i loro obiettivi nazionali con livello di ambizione comparabile nei rispettivi ambiti di competenza.

Conseguentemente, mediante l'articolo 9 dell'**Accordo sottoscritto in Conferenza unificata il 29 marzo 2007 sulla qualità della regolamentazione**³, lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano si sono impegnati a ridurre del 25%, entro il 2012, gli oneri amministrativi e, in particolare, gli "obblighi d'informazione" imposti alle imprese.

Il 20 luglio 2007, il Governo ha presentato alle Camere il **Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione** (XV legislatura, doc. CCXXXV, n. 1), che inseriva la riduzione degli oneri amministrativi tra le linee d'azione per il miglioramento della qualità della regolazione⁴.

Il Piano chiariva, preliminarmente, che gli interventi in esso contenuti miravano, "*... sotto un primo profilo, all'avvio di un'attività di misurazione e riduzione degli oneri derivanti dagli "obblighi informativi" a carico dei privati (ad es., la compilazione di moduli, la tenuta di registri, etc.), secondo le guidelines adottate in sede europea, che sono tutte incentrate sulle sole Information obligations. Secondo le conclusioni del citato del Consiglio Europeo, è infatti soltanto su questo tipo di oneri che andrà computata la percentuale del 25% da ridurre entro l'anno 2012 [...]. Sotto un secondo profilo, il governo è consapevole che non si può limitare una politica di semplificazione ai soli obblighi di informazione, per cui si prevedono anche interventi volti alla riduzione di adempimenti amministrativi di ogni altro tipo (ad es., tramite la effettiva sostituzione di provvedimenti espressi con meccanismi di d.i.a. e di silenzio assenso, o mediante la semplificazione del sistema dei controlli), nonché al contenimento dei costi dell'Amministrazione, anche attraverso un più efficiente impiego delle risorse umane e strumenti disponibili*".

Il Piano prevedeva, dunque, la redazione e l'attuazione di un programma pluriennale di misurazione degli oneri amministrativi che gravano **sulle imprese**, al fine di identificare i singoli oneri amministrativi (derivanti da obblighi informativi) che possono essere

³ "Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione. Accordo ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281".

⁴ Il Piano è stato adottato sulla base dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, recante "*Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione*", convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80.

considerati non necessari o comunque eccessivi in relazione alla tutela degli interessi pubblici che la regolazione si prefigge.

Per l'anno 2007, le **aree di regolazione prioritarie ai fini della misurazione**, selezionate anche in base al criterio della loro significatività per le attività di impresa, erano le seguenti: *privacy*; ambiente; paesaggio; sicurezza civile (vigili del fuoco); previdenza e contributi; codice della navigazione; fisco e dogane.

La procedura volta al raggiungimento del suddetto obiettivo di riduzione è stata dettata dall'articolo 25 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112⁵, la procedura c.d. **taglia-oneri amministrativi**, così articolata:

(1) approvazione di un **Programma per la misurazione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi nelle materie affidate alla competenza dello Stato**. Per la riduzione relativa alle materie di competenza regionale, si rinviava alle modalità di cui all'articolo 20-ter della legge 15 marzo 1997, n. 59⁶, e dei successivi accordi;

(2) adozione, da parte di ciascun Ministro, di un **Piano di riduzione degli oneri amministrativi** relativo alle materie affidate alla sua competenza, contenente le misure normative, organizzative e tecnologiche finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo;

⁵ "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.

⁶ "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa". L'art. 20-ter prevede che il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione, concludono, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano o di Conferenza unificata, anche sulla base delle migliori pratiche e delle iniziative sperimentali statali, regionali e locali, accordi ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, o intese ai sensi dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per il perseguimento delle comuni finalità di miglioramento della qualità normativa nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, al fine, tra l'altro, di: a) favorire il coordinamento dell'esercizio delle rispettive competenze normative e svolgere attività di interesse comune in tema di semplificazione, riassetto normativo e qualità della regolazione; b) definire principi, criteri, metodi e strumenti omogenei per il perseguimento della qualità della regolazione statale e regionale, in armonia con i principi generali stabiliti dalla presente legge e dalle leggi annuali di semplificazione e riassetto normativo, con specifico riguardo ai processi di semplificazione, di riassetto e codificazione, di analisi e verifica dell'impatto della regolazione e di consultazione; c) concordare, in particolare, forme e modalità omogenee di analisi e verifica dell'impatto della regolazione e di consultazione con le organizzazioni imprenditoriali per l'emanazione dei provvedimenti normativi statali e regionali; d) valutare, con l'ausilio istruttorio anche dei gruppi di lavoro già esistenti tra regioni, la configurabilità di modelli procedurali omogenei sul territorio nazionale per determinate attività private e valorizzare le attività dirette all'armonizzazione delle normative regionali.

(3) inserimento dei piani ministeriali nel **Piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione**, già previsto dall'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 4 del 2006⁷ (il Piano d'azione non risulta essere stato più presentato alle Camere dopo il 2007);

(4) sulla base degli esiti della misurazione di ogni materia, il Governo era autorizzato ad adottare, entro il 30 settembre 2012, regolamenti di delegificazione contenenti gli interventi normativi volti a ridurre gli oneri amministrativi nei settori misurati e a semplificare e riordinare la relativa disciplina.

Il 7 ottobre 2010, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha illustrato al Consiglio dei ministri il **Piano per la semplificazione amministrativa 2010-2012**, che definiva obiettivi, strumenti, piani operativi e tempi per raggiungere entro il 2012 l'obiettivo del taglio del 25% degli oneri amministrativi.

In merito alla metodologia della misurazione, il Piano ricordava che:

- il metodo di misurazione impiegato era quello già utilizzato dalla Commissione europea: lo *EU Standard Cost Model* (SCM);
- l'oggetto della misurazione erano i costi sostenuti dalle imprese per conformarsi a obblighi informativi, cioè per produrre, elaborare e trasmettere informazioni ad autorità pubbliche o a privati (ad esempio, moduli da compilare, documentazione da presentare, comunicazioni da effettuare, ecc.);
- gli oneri erano stimati sulla base del costo medio 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;
- la rilevazione degli oneri avveniva tramite *focus group* con associazioni e professionisti, cui veniva chiesta una valutazione del costo di ogni obbligo informativo, e un'indagine diretta con rilevazione a campione per le imprese tra 5 e 249 addetti, con l'assistenza tecnica dell'ISTAT;
- le stime erano indicative dell'ordine di grandezza degli oneri associati agli obblighi informativi oggetto della misurazione: nonostante fossero basate su campioni di imprese (40-50 imprese) dieci volte superiori a quelli utilizzati dagli altri Paesi (4-5 imprese), la limitata

⁷ Vedi n. 4.

dimensione campionaria determinava una minore accuratezza delle stime rispetto a quella che si sarebbe riscontrata con campioni di dimensioni maggiori;

- le stime prodotte si riferivano ai soli obblighi informativi indicati e non andavano intese come rappresentative della totalità degli oneri derivanti dalla normativa relativa a ciascuna area di regolazione;
- dalla misurazione erano esclusi gli obblighi informativi di diretta derivazione europea particolarmente rilevanti, ad esempio, nelle materie fisco, ambiente, sicurezza sul lavoro, *privacy*, appalti.

Per quanto riguarda le aree di regolazione da valutare, si comunicava il completamento della misurazione nelle aree Lavoro e previdenza, Prevenzione incendi, Paesaggio e beni culturali. Erano ancora in corso le misurazioni relative alle aree *Privacy*, Ambiente, Appalti, Fisco, Sicurezza sul lavoro e Disabilità. Con particolare riferimento all'area della Disabilità, si poneva in evidenza che essa rappresentava la prima attività sperimentale di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi gravanti sui cittadini e sulle famiglie e che tale sperimentazione si caratterizzava per la novità della misurazione, che prendeva ad oggetto sia i costi, sia i tempi delle procedure. Si prevedeva che sarebbero state realizzate le misurazioni (da fare entro il 2012) nelle seguenti aree: Politiche agricole, Infrastrutture e trasporti, Sviluppo economico, Interno, Salute, Statistica, Giustizia, Economia e finanze.

L'ambito della procedura taglia-oneri è stato esteso, sia dal punto di vista soggettivo che dal punto di vista oggettivo, dal decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70⁸.

E' stato in primo luogo previsto che le **regioni**, le **province** e i **comuni** adottassero, nell'ambito delle proprie competenze, sulla base delle attività di misurazione, programmi di interventi a carattere normativo, amministrativo e organizzativo volti alla progressiva riduzione degli oneri amministrativi. Alle **autorità amministrative indipendenti di vigilanza e garanzia** veniva demandato il compito di effettuare, nell'ambito dei propri ordinamenti la misurazione degli oneri amministrativi a carico delle imprese, con l'obiettivo di ridurre tali oneri entro il 31 dicembre 2012, proponendo le misure legislative e regolamentari ritenute idonee a realizzare tale riduzione.

⁸ "Semestre europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia", convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

Oltre ad ampliare il novero dei soggetti tenuti ad effettuare la misurazione degli oneri, il decreto-legge in questione ha anche ampliato l'ambito oggettivo della procedura, ricomprendendovi gli **oneri amministrativi gravanti sui cittadini**.

I **risultati del programma di misurazione degli oneri 2007-2012** sono disponibili nel sito istituzionale del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione⁹, secondo il quale complessivamente, tra il 2007 e il 2012 sono stati misurati costi amministrativi per le PMI pari a 30,98 miliardi di euro. La misurazione ha riguardato 93 procedure ad alto impatto, selezionate con le associazioni imprenditoriali e le amministrazioni di settore, in 9 aree di regolazione sulle quali sono state effettuate 14 rilevazioni.

Per quanto riguarda le aree, esse corrispondono a quelle che erano state misurate o erano in corso di misurazione all'epoca dell'approvazione del Piano per la semplificazione amministrativa per le imprese e le famiglie 2010-2012, con l'aggiunta di una nuova area - l'edilizia - e la sottrazione dell'area della disabilità (che rientra oggi nell'ambito delle azioni dell'Agenda per la semplificazione, vedi *infra*).

Non viene fatta menzione invece delle misurazioni nei settori Politiche agricole, Infrastrutture e trasporti, Sviluppo economico, Interno, Salute, Statistica, Giustizia, Economia e finanze.

Il sito in questione ricorda che l'attività di riduzione degli oneri amministrativi è proseguita nel 2013 con il decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69¹⁰ (il c.d. **decreto "del fare"**) e afferma che dalla piena implementazione delle misure adottate è atteso, a regime, un risparmio stimato in circa 9 miliardi di euro all'anno per le PMI, pari al 29% del totale dei costi amministrativi (il sito evidenzia che il risultato non è raggiunto se non è percepito dalle imprese. I risparmi sono virtuali se le imprese non conoscono e utilizzano le semplificazioni o se le amministrazioni non le applicano).

⁹ <http://www.funzionepubblica.gov.it/semplificazione/la-misurazione-degli-oneri>.

¹⁰ "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia", convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98.

Tabella sui risparmi stimati MOA

Settore	Oneri Amm.vi (mld di euro)	Misure adottate	Risparmi (mld di euro)
Lavoro e Previdenza	9,94	Piano di riduzione Legge n. 133/2008	4,78
Prevenzione incendi	1,41	Piano di riduzione Regolamento di semplificazione per le PMI (D.P.R. n. 151/2011)	0,65
Paesaggio e Beni Culturali	0,62	Piano di riduzione Regolamento interventi di lieve entità (D.P.R. n. 139/2010)	0,17
Ambiente	3,41	Regolamento di semplificazione per le PMI (D.P.R. n. 227/2011) Decreto "Semplifica Italia" (D.L. n. 5/2012 convertito, con modificazioni, in legge n. 35/2012)	0,97
Fisco	2,76	Provvedimento dell'Agenzia delle Entrate (circolare n. 1/E del 25 gennaio 2011)	0,46
Privacy	2,59	Decreto "Sviluppo" (D.L. n. 70/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 106/2011) Decreto "Semplifica Italia" (D.L. n. 5/2012 convertito, con modificazioni, in legge n. 35/2012)	0,92
Appalti	1,21	Decreto "Sviluppo"(D.L. n. 70/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 106/2011) Decreto "Semplifica Italia" (D.L. n. 5/2012 convertito, con modificazioni, in legge n. 35/2012)	0,30
Sicurezza sul lavoro	4,60	Decreto legge "del Fare" n.69/2013	-
Edilizia	4,44	Decreto legge n.83/2012 (convertito, con modificazioni, in legge 134/2012) Decreto legge "del Fare" n.69/2013	0,74
Totale	30,98	-	8,99 (29% dei costi)

Fonte: sito del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione¹¹.

¹¹ <http://www.funzionepubblica.gov.it/i-risultati-del-programma-di-misurazione-degli-oneri-2007-2012>.

Per quanto riguarda la prosecuzione dell'attività di riduzione degli oneri, l'articolo 3 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5¹² ha previsto l'adozione di due nuovi programmi:

(1) al comma 3-*bis*, il **Programma 2012-2015 per la riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle amministrazioni pubbliche nelle materie di competenza statale**¹³, così estendendo ulteriormente l'ambito oggettivo per ricomprendere - dopo imprese e cittadini - anche le amministrazioni pubbliche.

Tale programma individua le aree, i tempi e le metodologie di intervento garantendo la partecipazione e la consultazione, anche attraverso strumenti telematici, delle amministrazioni ai fini dell'individuazione degli adempimenti amministrativi da semplificare e dell'elaborazione delle conseguenti proposte.

Esso è stato approvato con **decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione 19 novembre 2012**.

Per l'attuazione del Programma il comma 3-*ter* rinvia alla procedura taglia-oneri, ma i successivi commi 3-*quater* e 3-*quinqües* introducono autonome procedure relative, rispettivamente, alla riduzione di oneri amministrativi previsti da leggi dello Stato e alla riduzione di oneri amministrativi derivanti da regolamenti o atti amministrativi statali. Il comma 3-*quater* - che riproduceva e metteva a regime l'autorizzazione all'adozione di regolamenti di delegificazione già prevista dal taglia-oneri - è stato abrogato dal decreto legislativo 22 gennaio 2016, n. 10¹⁴. Il comma 3-*quinqües* prevede invece che per la riduzione degli oneri amministrativi derivanti da regolamenti o atti amministrativi statali si procede attraverso l'attuazione di appositi piani, adottati su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, nei quali sono indicate le misure normative, organizzative e tecnologiche da adottare, assegnando i relativi obiettivi ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità amministrativa;

¹² "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo", convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.

¹³ Anche in questo caso, come già si è visto con riferimento al taglia-oneri, per la riduzione degli oneri nelle materie di competenza regionale si provvede ai sensi dell'articolo 20-*ter* della legge 15 marzo 1997, n. 59. V. nota 6.

¹⁴ "Modifica e abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti non legislativi di attuazione, a norma dell'articolo 21 della legge 7 agosto 2015, n. 124".

(2) al comma 3-*sexies*, il **Programma 2012-2015 per la misurazione e la riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi e degli oneri regolatori su imprese e cittadini, ivi inclusi gli oneri amministrativi.**

Il programma è ispirato al principio della proporzionalità degli oneri alla tutela degli interessi pubblici, tiene conto dei risultati delle attività di misurazione e di riduzione già realizzate e individua - in raccordo con il Programma per la riduzione degli oneri gravanti sulle pubbliche amministrazioni - le aree di regolazione, i tempi e le metodologie di intervento nonché gli strumenti di verifica dei risultati, assicurando la consultazione dei cittadini, delle imprese e delle loro associazioni.

Anche per l'attuazione di questo Programma, il decreto-legge n. 5 del 2012 rinvia alla procedura taglia-oneri.

Il Programma è stato adottato **con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 maggio 2014**. Esso amplia l'oggetto del processo di misurazione, estendendolo ai tempi di conclusione dei procedimenti e agli **oneri regolatori diversi da quelli amministrativi**, i c.d. **oneri di conformità sostanziale**, ossia i costi sostenuti dai cittadini o dalle imprese per adeguare il proprio comportamento, la propria attività, il proprio processo produttivo o i propri prodotti a quanto previsto dalla normativa. Per tale motivo ad esso sono allegate le Linee guida per la misurazione degli oneri amministrativi, degli oneri regolatori e dei tempi.

Il Programma in questione si integra con l'**Agenda per la semplificazione per il triennio 2015-2017** - prevista dall'articolo 24 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90¹⁵ e approvata dal Consiglio dei ministri nella riunione del 1° dicembre 2014 - che contiene le linee di indirizzo condivise tra Stato, regioni ed enti locali per l'adozione di 37 misure prioritarie di semplificazione attinenti a cinque settori strategici di intervento: cittadinanza digitale, *welfare* e salute, fisco, edilizia e impresa.

Per ciascuna misura, l'Agenda individua tempi di realizzazione, amministrazioni coinvolte e risultati attesi, valutati non più sulla base del numero di norme introdotte o

¹⁵ "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari", convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

eliminate, ma sull'effettiva riduzione del carico sopportato da cittadini e imprese. E' inoltre previsto un calendario dettagliato delle attività, che fissa, per ciascuna misura, precise scadenze e responsabilità.

Tutte le azioni previste sono accompagnate da un'attività di misurazione dei tempi e degli oneri sopportati da cittadini e imprese. Particolare attenzione è riservata alla "percezione" dei risultati, che sarà verificata attraverso rilevazioni di carattere quantitativo (indagini campionarie) e qualitativo (interviste, *focus group*).

In merito alle modalità attraverso le quali il Parlamento deve essere informato sull'attuazione del processo di misurazione degli oneri, l'articolo 3, comma 3-*octies*, del decreto-legge n. 5 del 2012 prevede che entro il 31 gennaio di ciascun anno, il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione renda comunicazioni alle Camere sui risultati delle politiche di semplificazione nell'anno precedente, con particolare riguardo all'attuazione del medesimo decreto-legge n. 5 del 2012 e dei programmi per la riduzione degli oneri amministrativi e regolatori.

Successivamente, l'articolo 24, comma 1, del già ricordato decreto-legge n. 90 del 2014, ha invece previsto che il medesimo Ministro riferisca alla Commissione parlamentare per la semplificazione in merito all'attuazione dell'Agenda per la semplificazione entro il 30 aprile di ciascun anno.

Da ultimo, il Sottosegretario di Stato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, Angelo Rughetti, è stato audito dalla Commissione per la semplificazione giovedì 18 maggio 2017.

La Relazione complessiva contenente il bilancio annuale degli oneri amministrativi introdotti ed eliminati del marzo 2017 (in merito alla quale, si veda più approfonditamente il capitolo 4 del presente *dossier*) riferisce che, nell'ambito del Programma Operativo Nazionale (PON) "*Governance e capacità istituzionale 2014-2020*", verrà svolta un'attività di valutazione *ex post* dell'efficacia e di quantificazione delle misure di semplificazione

introdotte dalla legge 7 agosto 2015, n. 124¹⁶, con particolare riferimento alla conferenza di servizi, alla standardizzazione della modulistica e alla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) unica. Le attività di misurazione, che verranno realizzate con il supporto metodologico dell'ISTAT, potranno fornire un significativo contributo anche alla stima delle platee dei destinatari dei provvedimenti normativi che introducono o eliminano oneri, agevolando l'individuazione di fonti statistiche o di altri archivi amministrativi. I risultati attesi più rilevanti di questa attività sono la riduzione degli oneri regolatori (compresi quelli amministrativi) e dei tempi di conclusione delle procedure, l'aumento della certezza degli adempimenti e la riduzione del *gold plating*.

3. GLI ONERI INFORMATIVI NELL'AIR

Lo Statuto delle imprese ha introdotto - accanto e ad integrazione della misurazione degli oneri amministrativi, che opera *ex post* sullo *stock* della regolamentazione già esistente - una serie di strumenti volti a prevenire il proliferare di nuove complicazioni burocratiche a carico di cittadini e imprese, mediante meccanismi di controllo *ex ante* sull'introduzione di nuovi adempimenti amministrativi.

In primo luogo, l'articolo 6 dello Statuto ha modificato la disciplina generale sulla relazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR)¹⁷, prevedendo che essa debba dare conto, tra l'altro, della valutazione dell'impatto sulle PMI e degli **oneri informativi** e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di **cittadini** e

¹⁶ "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".

¹⁷ L'AIR costituisce un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice di una amministrazione in ordine all'opportunità di un intervento normativo. Essa consiste nella valutazione preventiva degli effetti che l'intervento in questione determinerà sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante la comparazione di opzioni alternative. La disciplina dell'AIR si applica agli atti normativi del Governo, compresi gli atti adottati dai singoli Ministri, ai provvedimenti interministeriali e ai disegni di legge di iniziativa legislativa. L'amministrazione competente effettua l'analisi e predisponde un'apposita relazione suddivisa in distinte sezioni. Le proposte di atti normativi da sottoporre all'esame del Consiglio dei ministri non possono essere iscritte all'ordine del giorno se non sono corredate da un'adeguata relazione AIR (salvi i casi di esclusione ed esenzione). Gli schemi degli atti normativi adottati dai singoli Ministri e dei provvedimenti interministeriali sono corredate dalla relazione AIR all'atto della richiesta di parere al Consiglio di Stato.

imprese¹⁸. Esso ha inoltre demandato a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'individuazione dei criteri per l'effettuazione della stima dei costi amministrativi, tenuto conto delle attività svolte nel corso della procedura taglia-oneri di cui si è dato conto nel capitolo 2 del presente *dossier*.

Scopo della disposizione in questione è quello di evitare un carico burocratico eccessivo per i destinatari delle norme, eliminando o prevenendo l'introduzione di oneri ridondanti o sproporzionati rispetto alla tutela degli interessi pubblici.

Il **modello di relazione AIR** di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 gennaio 2013¹⁹ prevede dunque una sezione 5 dedicata alla giustificazione dell'opzione regolatoria proposta e alla valutazione degli oneri amministrativi e dell'impatto sulle PMI.

Tale sezione descrive l'intervento regolatorio prescelto, riportando:

a) gli svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti e le relative fonti di informazione;

b) l'individuazione e la stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese;

c) **l'indicazione e la stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese;**

d) le condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione (misure di politica economica ed aspetti economici e finanziari suscettibili di incidere in modo significativo sull'attuazione dell'opzione regolatoria prescelta; disponibilità di adeguate risorse amministrative e

¹⁸ Articolo 14, comma 5-bis, della legge 28 novembre 2005, n. 246, recante "*Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2015*". La modifica a livello di norma primaria era stata in parte anticipata dal D.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170, recante "*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*", che già prevedeva l'indicazione degli obblighi informativi e dei relativi costi amministrativi introdotti a carico di imprese e cittadini.

¹⁹ "*Disciplina sul rispetto dei livelli minimi di regolazione previsti dalle direttive europee, nonché aggiornamento del modello di Relazione AIR, ai sensi dell'articolo 14, comma 6, della legge 28 novembre 2005, n. 246*".

gestionali; tecnologie utilizzabili, situazioni ambientali e aspetti socio-culturali da considerare per quanto concerne l'attuazione della norma prescelta, ecc.).

I **criteri per l'effettuazione della stima dei costi amministrativi relativi agli oneri informativi** a carico di cittadini e imprese sono dunque stati dettati con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 gennaio 2013²⁰, al quale sono allegata le già ricordate Linee guida per l'individuazione degli oneri informativi introdotti o eliminati e per la stima dei relativi costi amministrativi (di seguito, "Linee guida"), elaborate alla luce dell'esperienza maturata dal Dipartimento della funzione pubblica nelle attività di misurazione degli oneri amministrativi.

Le Linee guida individuano il **percorso di stima dei costi amministrativi**, suddiviso nei seguenti passi:

- (1) identificazione delle disposizioni che determinano l'introduzione, l'eliminazione o la modifica degli obblighi informativi;
- (2) verifica dell'effettiva esigenza e proporzionalità dei nuovi o maggiori oneri introdotti;
- (3) individuazione delle attività che i cittadini o le imprese devono svolgere per adempiere l'obbligo informativo e ricondurle alle attività *standard*;
- (4) associazione di un costo a ciascuna delle attività *standard* che compongono l'obbligo informativo sulla base della relativa onerosità;
- (5) valutazione degli eventuali esborsi monetari per l'acquisto di beni e servizi necessari per adempiere l'obbligo informativo (c.d. costi vivi);
- (6) stima del costo medio dell'obbligo informativo sommando il costo totale delle attività e i costi vivi;
- (7) stima del numero dei cittadini o imprese obbligati a realizzare l'obbligo informativo;
- (8) stima del numero di volte che ciascun cittadino o ciascuna impresa obbligata è chiamata a realizzare l'obbligo informativo ogni anno;
- (9) calcolo del numero annuo di adempimenti moltiplicando popolazione e frequenza;

²⁰ "Criteri per l'effettuazione della stima dei costi amministrativi di cui al comma 5-bis dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, si sensi del comma 3, dell'articolo 6 della legge 11 novembre 2011, n. 180".

(10) calcolo dei costi totali moltiplicando il costo medio dell'obbligo informativo per il numero di adempimenti.

Con riferimento al passo (2), le Linee guida suggeriscono di valutare le nuove disposizioni, sia nella fase della definizione dell'atto normativo, sia in quella di predisposizione degli eventuali atti secondari di attuazione, alla luce dell'effettiva esigenza e proporzionalità degli obblighi introdotti, avvalendosi di una *checklist* elaborata sulla base dell'esperienza maturata nella riduzione degli oneri:

Checklist per la valutazione dell'atto

1. L'obbligo informativo è ridondante?

- L'obbligo introdotto presenta sovrapposizioni o duplicazioni con adempimenti imposti da altri soggetti pubblici che possono essere eliminate?
- Sono richieste informazioni ulteriori a quelle imposte dalla normativa comunitaria (*gold plating*)?
- Sono richiesti dati e documenti già in possesso della stessa o di altre amministrazioni pubbliche?

2. L'obbligo informativo è proporzionale alla tutela dell'interesse pubblico?

- L'obbligo introdotto è effettivamente necessario per la tutela degli interessi pubblici?
- E' possibile ridurre la platea delle imprese o dei cittadini obbligati in relazione alle caratteristiche (dimensione, settore di attività, ecc.) o alle esigenze di tutela degli interessi pubblici?
- E' possibile differenziare le modalità di adempimento in relazione alle caratteristiche dei destinatari o alle esigenze di tutela degli interessi pubblici?

3. L'obbligo informativo è eccessivamente costoso?

- Può essere ridotta la frequenza della richiesta di informazioni?
- Possono essere unificate le scadenze?
- Può essere informatizzata la presentazione delle istanze e delle comunicazioni attraverso la compilazione *online*?
- La modulistica può essere semplificata e resa accessibile *online*?
- La modulistica può essere standardizzata su tutto il territorio nazionale?
- Possono essere adottate linee guida ed altri strumenti per eliminare incertezze interpretative?

Fonte: Linee guida per l'individuazione degli oneri informativi introdotti o eliminati e per la stima dei relativi costi amministrativi

Le Linee guida forniscono poi una **griglia di costi *standard*** associati a ogni attività amministrativa in cui si articola un obbligo informativo (acquisizione della modulistica; compilazione di modulo di istanza/denuncia/comunicazione; predisposizione di rapporto/relazione/documento tecnico; annotazione su formulari e registri; copia della documentazione; effettuazione di pagamenti; trasmissione alla pubblica amministrazione o a soggetti terzi; acquisizione della documentazione rilasciata dall'amministrazione; archiviazione; assistenza a verifiche e ispezioni/sottoposizione ad accertamenti).

* * *

La **Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'AIR relativa all'anno 2016** (doc. LXXXIII, n. 5)²¹ evidenzia un aumento, seppur lieve, del numero delle relazioni AIR in cui sono stati forniti dati specifici in merito all'introduzione o all'eliminazione di costi amministrativi, che sono passate dalle 29 del 2014 alle 43 del 2015 alle 40 del 2016 (la flessione in termini assoluti del 2016 rispetto al 2015, alla luce della diminuzione complessiva del numero delle relazioni AIR prodotte, corrisponde in realtà ad un aumento percentuale dal 21,29% al 25,48%).

La Relazione riconduce tale aumento all'attenzione costante e agli sforzi migliorativi prestati dalle amministrazioni e alla contestuale opera di monitoraggio e verifica esercitata dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri (DAGL) sulle relazioni AIR prodotte dalle amministrazioni, che vengono spesso invitate a fornire i relativi dati, ove assenti, o ad integrare i dati forniti, ove incompleti.

Ciononostante, la relazione riferisce che il Nucleo di esperti AIR²² operante presso il DAGL rileva ancora difficoltà da parte delle amministrazioni a individuare e quantificare gli

²¹ In merito alla Relazione sullo stato di applicazione dell'AIR nel 2016 si veda Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi, *L'AIR nella relazione del Governo alle Camere per l'anno 2016*, giugno 2017.

²² Il Nucleo AIR, composto da 4 esperti, opera all'interno del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NVVIP) del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei ministri, svolge funzioni di supporto tecnico al DAGL in materia di analisi e valutazione

oneri amministrativi e una mancanza di coerenza tra la sezione delle relazioni AIR dedicata agli obblighi informativi con quella attinente all'impatto dell'intervento.

La Relazione segnala infine che la misurazione degli oneri amministrativi costituisce uno dei principali contenuti dei corsi promossi dal DAGL, d'intesa con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione nel biennio 2015-2016 tesi a rafforzare le competenze dei dirigenti e dei funzionari dei ministeri impegnati nelle attività legate all'AIR.

4. IL BILANCIO ANNUALE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI INTRODOTTI ED ELIMINATI

L'articolo 8, comma 1, dello Statuto delle imprese ha introdotto il principio per cui negli atti normativi e nei provvedimenti amministrativi a carattere generale che regolano l'esercizio di poteri autorizzatori, concessori o certificatori, nonché l'accesso ai servizi pubblici o la concessione di benefici, non possono essere introdotti nuovi oneri regolatori, informativi o amministrativi a carico di cittadini, imprese e altri soggetti privati senza contestualmente ridurne o eliminarne altri, per un pari importo, con riferimento al medesimo arco temporale (*one in one out rule*).

Il comma 2, come modificato dal decreto-legge n. 5 del 2012, stabilisce che, entro il 31 gennaio di ogni anno, le amministrazioni statali devono trasmettere alla Presidenza del Consiglio dei ministri una relazione sul bilancio complessivo degli **oneri amministrativi**, a carico di **cittadini e imprese**, introdotti e eliminati con gli atti normativi approvati nel corso dell'anno precedente, ivi compresi quelli introdotti con atti di recepimento di direttive dell'Unione europea che determinano livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive medesime, come valutati nelle relative AIR (il c.d. *regulatory budget*).

dell'impatto della regolamentazione e ha affiancato l'Ufficio studi, documentazione giuridica e qualità della regolazione nell'esame delle relazioni AIR, con l'obiettivo di favorire un miglioramento sostanziale della loro qualità.

Come è già stato rilevato nell'introduzione del presente dossier, l'articolo 8, comma 2, fa riferimento agli "oneri amministrativi", dei quali fornisce una definizione che è più ampia e ricomprende quella di oneri informativi, fornita sia all'articolo 6 che all'articolo 7 del medesimo Statuto delle imprese. Allo stesso tempo, per la loro stima fa rinvio ai criteri di cui all'articolo 6, comma 3, che, come si è visto nel capitolo precedente, concernono gli oneri informativi, istituendo una circolarità tra il calcolo ex ante contenuto nelle relazioni AIR e il quadro ex post fornito dal bilancio complessivo. Concretamente, il bilancio ha comunque ad oggetto gli oneri informativi strettamente intesi, anche considerato che esso è redatto utilizzando le già ricordate Linee guida per l'individuazione degli oneri informativi introdotti o eliminati e per la stima dei relativi costi amministrativi allegate al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 gennaio 2013.

La predisposizione del bilancio degli oneri è dunque collegata all'analisi dei singoli atti normativi svolta nel corso dell'anno: ciascuna amministrazione deve riportare nella relazione che trasmette annualmente alla Presidenza del Consiglio dei ministri le stime degli oneri amministrativi riportati nelle relazioni AIR elaborate nel corso dell'anno, eventualmente aggiornate per tener conto dei contenuti definitivi dei provvedimenti approvati. Per gli atti normativi non sottoposti ad AIR, le amministrazioni utilizzano i medesimi criteri per la stima e la quantificazione degli oneri amministrativi introdotti o eliminati.

Sulla base delle suddette relazioni verificate, per quanto di competenza, dal DAGL, il Dipartimento della funzione pubblica predispose, sentite le associazioni imprenditoriali e le associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale, una relazione complessiva, contenente il bilancio annuale degli oneri amministrativi introdotti e eliminati, che evidenzia il risultato con riferimento a ciascuna amministrazione. La relazione è comunicata al DAGL e pubblicata nel sito istituzionale del Governo entro il 31 marzo di ciascun anno.

Se gli oneri introdotti sono superiori a quelli eliminati, la disposizione in esame prevede le seguenti modalità per operarne la riduzione: per la riduzione di oneri amministrativi di

competenza statale previsti da leggi, il Governo adotta, entro 90 giorni dalla pubblicazione della relazione, regolamenti di delegificazione ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400²³; per la riduzione di oneri amministrativi previsti da regolamenti, si procede con regolamenti governativi, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della medesima legge n. 400 del 1988; per la riduzione di oneri amministrativi previsti da regolamenti ministeriali, si procede con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988.

I provvedimenti di riduzione sono adottati, sentite le associazioni imprenditoriali e le associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) proporzionalità degli adempimenti amministrativi alle esigenze di tutela degli interessi pubblici coinvolti in relazione ai diversi soggetti destinatari, nonché alla dimensione dell'impresa e al settore di attività;

b) eliminazione di dichiarazioni, attestazioni, certificazioni, comunque denominati, nonché degli adempimenti amministrativi e delle procedure non necessari rispetto alla tutela degli interessi pubblici in relazione ai soggetti destinatari e alle attività esercitate;

c) utilizzo delle autocertificazioni e, ove necessario, delle attestazioni e delle asseverazioni dei tecnici abilitati nonché delle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese;

d) informatizzazione degli adempimenti e delle procedure amministrative, secondo la disciplina del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82;

e) coordinamento delle attività di controllo al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni, assicurando la proporzionalità delle stesse in relazione alla tutela degli interessi pubblici coinvolti.

L'articolo 8 in esame non si applica con riferimento agli atti normativi in materia tributaria, creditizia e di giochi pubblici.

²³ "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri".

* * *

La Relazione complessiva contenente il bilancio annuale degli oneri amministrativi introdotti ed eliminati (Anno 2016) dà conto delle modalità attraverso le quali si è giunti alla predisposizione del bilancio:

- 1) il DAGL ha elaborato una scheda recante il quadro di sintesi delle valutazioni sugli oneri amministrativi contenute nelle relazioni AIR relative ai provvedimenti adottati nel 2016, che è stata inviata a tutte le amministrazioni unitamente alla richiesta di invio dei bilanci entro il 31 gennaio 2017;
- 2) le amministrazioni hanno inviato alla Presidenza del Consiglio dei ministri i propri bilanci;
- 3) il DAGL ha confrontato i dati contenuti nei bilanci delle amministrazioni con quelli riportati nelle relazioni AIR e ha trasmesso a ciascuna amministrazione e al Dipartimento della funzione pubblica una scheda che riportava, per ogni atto normativo: i) i contenuti della sezione oneri amministrativi della relazione AIR, incluse le stime eventualmente prodotte dall'amministrazione; ii) le eventuali discrepanze riscontrate tra la relazione AIR e quanto indicato nel bilancio dell'amministrazione interessata;
- 4) contestualmente, il Dipartimento della funzione pubblica ha esaminato a sua volta i bilanci delle singole amministrazioni, valutandone la coerenza con le Linee guida;
- 5) sulla base del lavoro svolto dai due dipartimenti, il DAGL ha richiesto alle amministrazioni le integrazioni necessarie ad assicurare l'eshaustività e la coerenza dei bilanci;
- 6) nel frattempo, il Dipartimento della funzione pubblica ha svolto le audizioni delle associazioni imprenditoriali e delle associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale e ne ha inviato gli esiti alle amministrazioni, chiedendo un riscontro sulle osservazioni pervenute;
- 7) in esito a tali attività, il Dipartimento della funzione pubblica ha predisposto il bilancio complessivo, che è stato pubblicato nel sito istituzionale del Governo entro il 31 marzo 2017²⁴;

²⁴

http://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/AltriContenuti/DatiUlteriori/FunzionePubblica/Relazione_2016.pdf.

8) il 31 maggio 2017 è stata pubblicata una **Nota di aggiornamento** per consentire ad alcune amministrazioni di completare la redazione dei propri bilanci, anche tenendo conto delle osservazioni delle associazioni²⁵.

Alla luce della Nota di aggiornamento, il quadro del bilancio complessivo degli oneri introdotti ed eliminati con gli atti normativi approvati dal Governo nel corso del 2016 è il seguente:

- le amministrazioni che hanno presentato un bilancio con oneri introdotti ed eliminati o che comunque hanno prodotto delle quantificazioni sono **8** (erano state **5** nel 2015, **4** nel 2014 e solo **1** nel 2013): 1 Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri (DAGL) e 7 Ministeri (Giustizia; Lavoro e politiche sociali; Beni e attività culturali e turismo; Economia e finanze; Sviluppo economico; Istruzione e università e ricerca; Ambiente e tutela del territorio e del mare);

- le amministrazioni che hanno presentato un bilancio pari a zero, attestando di non avere né introdotto, né eliminato oneri sono **9**: 4 Ministeri (Politiche agricole alimentari e forestali; Difesa; Affari esteri e cooperazione internazionale; Interno) e 5 uffici dei Ministri e Dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei ministri (Affari regionali; Informazione ed editoria; Politiche europee; Riforme istituzionali; Funzione pubblica). I ministeri con un saldo di bilancio pari a zero erano stati **4** nel 2015 e nel 2014;

- il Ministero della Salute ha attestato di non avere introdotto o eliminato oneri ma, a fronte di una richiesta di approfondimento da parte del DAGL in merito al decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 28²⁶, ha comunicato di non poter procedere alla valutazione dell'impatto del provvedimento in termini di oneri amministrativi a causa delle difficoltà connesse alla individuazione di cittadini e imprese interessati.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha effettuato una ricognizione dei provvedimenti che non hanno introdotto né eliminato oneri, riservandosi di comunicare gli

²⁵

http://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/AltriContenuti/DatiUlteriori/FunzionePubblica/Nota_aggiornamento_Relazione_2016.pdf.

²⁶ "Attuazione della direttiva 2013/51/EURATOM del Consiglio, del 22 ottobre 2013, che stabilisce requisiti per la tutela della salute della popolazione relativamente alle sostanze radioattive presenti nelle acque destinate al consumo umano".

eventuali oneri introdotti ed eliminati dal decreto recante modifiche e integrazioni al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), in quel momento in fase di approvazione. La Nota di aggiornamento non dice se il Ministero abbia comunicato gli approfondimenti richiesti.

La Nota di aggiornamento rileva che i tempi di trasmissione delle integrazioni da parte delle amministrazioni non hanno consentito la necessaria istruttoria con le associazioni imprenditoriali. Inoltre, le amministrazioni non sempre hanno fornito un riscontro esaustivo alle segnalazioni formulate dalle associazioni imprenditoriali ai fini della Relazione di bilancio. La Nota segnala dunque l'opportunità di prevedere termini più stringenti (che non consentano l'invio *in extremis* degli aggiornamenti alle relazioni di bilancio), tali da assicurare un'adeguata consultazione delle associazioni).

Inoltre, dalle informazioni contenute nella Relazione di bilancio e nella Nota di aggiornamento sembrerebbe evincersi che:

- in alcuni casi le amministrazioni hanno fornito un riscontro solo parziale ai provvedimenti individuati dal DAGL;

- in vari casi le amministrazioni hanno avuto problemi nella quantificazione degli oneri, derivanti soprattutto dalla difficoltà ad individuare con precisione la platea dei soggetti interessati (oltre al caso già ricordato del Ministero della salute, problemi analoghi sono stati segnalati dal Ministero dell'economia e delle finanze e dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con riferimento al regolamento sull'individuazione dei soggetti autorizzati alla tenuta dei corsi di formazione al salvamento in acque marittime, acque interne e piscine e al rilascio delle abilitazioni all'esercizio dell'attività di assistente bagnante²⁷, e sono stati riscontrati sulle relazioni predisposte dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e da quello dell'ambiente della tutela del territorio e del mare);

- l'opera di quantificazione può essere resa più complessa dal verificarsi di proroghe dei termini, che possono rendere gli oneri introdotti solo virtuali e quelli eliminati meramente potenziali. Altro elemento di complessità si verifica nel caso di previsione di disposizioni

²⁷ D.M. 29 luglio 2016, n. 206.

attuative. Si veda ad esempio la relazione degli uffici del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione che, nell'attestare di non aver introdotto nuovi oneri a carico di cittadini e imprese, hanno evidenziato l'adozione nel 2016 di rilevanti provvedimenti in materia di semplificazione e digitalizzazione, che sono potenzialmente destinati a ridurre oneri su cittadini e imprese, la cui quantificazione sarà effettuata sulla base dei provvedimenti attuativi e del monitoraggio dell'implementazione. Anche il Ministero dell'economia e delle finanze ha evidenziato le difficoltà di stimare gli oneri introdotti con provvedimenti in corso di attuazione.

5. LA TRASPARENZA DEGLI ONERI INFORMATIVI

Al fine di responsabilizzare le amministrazioni nel prevenire l'introduzione di oneri informativi eccessivi o sproporzionati e di rendere immediatamente conoscibili a cittadini e imprese i nuovi adempimenti, l'articolo 7 dello Statuto delle imprese prevede, infine, che i regolamenti ministeriali o interministeriali, nonché i provvedimenti amministrativi a carattere generale adottati dalle amministrazioni dello Stato al fine di regolare l'esercizio di poteri autorizzatori, concessori o certificatori, nonché l'accesso ai servizi pubblici ovvero la concessione di benefici:

- 1) rechino in allegato l'elenco di tutti gli oneri informativi gravanti sui cittadini e sulle imprese introdotti o eliminati con gli atti medesimi;
- 2) siano pubblicati nei siti istituzionali di ciascuna amministrazione (oltre che - ove previsto - nella Gazzetta Ufficiale)²⁸.

Una disposizione di tenore sostanzialmente identico a quella recata dall'articolo 7 dello Statuto delle imprese è stata successivamente inserita nell'articolo 34 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33²⁹, ma poi abrogata dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97³⁰.

²⁸ I criteri e le modalità di pubblicazione degli elenchi degli oneri sono disciplinati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 novembre 2012, n. 252.

²⁹ "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".

Entro il 31 marzo di ogni anno, il Dipartimento della funzione pubblica - anche utilizzando strumenti di consultazione delle categorie e dei soggetti interessati - predispone una relazione al Parlamento volta a verificare lo stato di attuazione della suddetta disposizione e di valutarne l'impatto.

Con riferimento all'anno 2016, nella **Relazione sullo stato di attuazione delle disposizioni in materia di riduzione e trasparenza degli adempimenti amministrativi a carico di cittadini e imprese (Anno 2016)** (doc. CCXIV, n. 4), il Dipartimento ha censito 126 provvedimenti che menzionano oneri informativi (121 pubblicati nella Gazzetta Ufficiale e 5 pubblicati solo sul sito istituzionale dell'amministrazione), così ripartiti per tipologia di provvedimento:

Tavola 1 - Provvedimenti pubblicati nel 2016 che menzionano oneri per tipologia

TIPOLOGIA DI PROVVEDIMENTI	NUMERO
Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri	2
Decreto ministeriale	97
Decreto del Capo dipartimento, Decreto direttoriale, Delibera	21
Circolare	6
TOTALE	126

Fonte: doc. CCXIV, n. 4

Al fine di evitare possibili duplicazioni, il Dipartimento ha condotto un esame nel merito, finalizzato ad individuare eventuali provvedimenti correlati che menzionassero gli stessi

³⁰ "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".

oneri (ad esempio, un decreto ministeriale che enuncia oneri disciplinati da un successivo provvedimento cui rinvia).

Tra i 126 provvedimenti pubblicati nel 2016 che menzionano oneri, 15 erano provvedimenti correlati ad altri. Al netto delle duplicazioni, i provvedimenti che menzionano effettivamente oneri sono quindi 111.

Tavola 2 - Provvedimenti pubblicati nel 2016 che menzionano oneri

PROVVEDIMENTI CHE MENZIONANO ONERI	NUMERO
Provvedimenti che introducono, modificano o eliminano oneri	58
Provvedimenti che menzionano oneri già disciplinati dalla normativa previgente	41
Provvedimenti per i quali non si hanno ancora indicazioni dalle Amministrazioni di competenza	12
Totale	111

Fonte: doc. CCXIV, n. 4

I provvedimenti che, nel 2016, hanno introdotto, modificato o eliminato adempimenti e che pertanto rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 7 dello Statuto delle imprese sono dunque **58** (al netto dei 12 provvedimenti per i quali le amministrazioni competenti non hanno fornito indicazioni alla Presidenza del Consiglio dei ministri). I restanti 41 menzionano oneri già disciplinati dalla normativa previgente senza modificarli e non rientrano pertanto nel campo di applicazione dell'articolo 7.

Dei suddetti 58 provvedimenti, quelli che sono stati pubblicati, in ottemperanza a quanto previsto dal suddetto articolo 7, comma 2, dello Statuto delle imprese, sono solo **14**, pari al **24,1%**. Di questi, 2 sono stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale (**3,4%**) e 12 sul sito istituzionale dell'amministrazione competente (**20,7%**).

AMMINISTRAZIONE	PROVVEDIMENTI CHE INTRODUCONO, MODIFICANO O ELIMINANO ONERI	PROVVEDIMENTI CHE INTRODUCONO, MODIFICANO O ELIMINANO ONERI PER I QUALI SONO STATI PUBBLICATI I RELATIVI ELENCHI
Ministero dell'economia e delle finanze	12	1
Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	12	1
Ministero dello sviluppo economico	9	7
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	6	1
Ministero della giustizia	6	3
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	5	1
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	4	0
Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo	2	0
Ministero della salute	2	0
Ministero dell'interno	0	0
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	0	0
Ministero della difesa	0	0
Presidenza del Consiglio dei ministri	0	0
TOTALE	58	14

Fonte: elaborazione dati doc. CCXIV, n. 4

	ANNO 2013		ANNO 2014		ANNO 2015		ANNO 2016	
	Valore assoluto	Valore %						
Numero complessivo dei provvedimenti che introducono, modificano o eliminano oneri	25		70		70		58	
Numero complessivo dei provvedimenti che introducono, modificano o eliminano oneri per i quali sono pubblicati i relativi elenchi ³¹	3	12%	40	57,1	39	55,7%	14	24,1%
Pubblicati in Gazzetta Ufficiale	1	4%	8	11,4%	16	22,9%	2	3,4%
Pubblicati sul sito web	3	12%	40	57,1%	30	42,9%	12	20,7%

Fonte: elaborazione dati doc. CCXIV, nn. 1, 2, 3 e 4

La Relazione riconduce la sensibile riduzione della percentuale dei provvedimenti pubblicati rispetto al 2015 alla già ricordata abrogazione, intervenuta nel giugno del 2016, dell'articolo 34 del decreto legislativo n. 33 del 2013, di tenore identico a quello dell'articolo 7 dello Statuto delle imprese.

³¹ Per gli anni 2013, 2014 e 2015 la somma delle pubblicazioni in Gazzetta ufficiale e sui siti è maggiore del numero totale, in quanto agli elenchi relativi ad alcuni provvedimenti è stata data pubblicità con entrambi i sistemi.

Per effetto di tale abrogazione, le amministrazioni hanno ridotto, soprattutto nel secondo semestre del 2016, le attività di pubblicazione degli elenchi degli oneri introdotti o eliminati sui propri siti istituzionali. In particolare, molte amministrazioni non hanno più provveduto all'alimentazione della specifica sezione del sito *web* (Amministrazione trasparente - Disposizioni generali - Oneri informativi per cittadini e imprese), altre hanno eliminato la sezione, altre ancora, infine, hanno trasferito i contenuti informativi pubblicati nella specifica sezione del *web* in quella più generale riferita alla Normativa.

La Relazione evidenzia tuttavia che l'abrogazione dell'articolo 34 del decreto legislativo n. 33 del 2013, in linea con l'oggetto della delega (che era quello di riordinare la disciplina degli obblighi di pubblicità e trasparenza), non incide sulla disciplina sostanziale, la cui fonte è e rimane l'articolo 7 dello Statuto delle imprese.

Alla luce dei dati suesposti, la Relazione rileva, accanto ad un positivo impegno di alcune amministrazioni, il persistere di un approccio che considera la pubblicazione degli oneri introdotti ed eliminati un mero adempimento formale: *"Anche per tale ragione, l'attuazione di questo strumento di monitoraggio e trasparenza non ha ancora consentito, a cinque anni dalla sua introduzione, il raggiungimento dell'obiettivo di assicurare la piena conoscibilità dei nuovi oneri per i cittadini e le imprese e non ha prodotto impatti sostanziali in termini di semplificazione degli adempimenti e di riduzione degli oneri informativi per i cittadini e le imprese"*.

6. CONCLUSIONI

Come emerge dalla ricostruzione operata nei capitoli che precedono, il quadro normativo relativo alla misurazione e alla riduzione degli oneri amministrativi è estremamente complesso, frammentato e stratificato e si articola in una pluralità di strumenti che non sempre appaiono perfettamente coordinati tra di loro.

Anche solo il reperimento di informazioni utili a valutare lo stato di attuazione di questo specifico settore delle politiche di semplificazione richiede di comparare una serie di

relazioni redatte da soggetti diversi, pubblicate in momenti diversi e non tutte trasmesse al Parlamento, recanti dati la cui omogeneità non è sempre evidente.

Lo stesso Governo - nelle conclusioni della Relazione sullo stato di attuazione delle disposizioni in materia di riduzione e trasparenza degli adempimenti amministrativi a carico di cittadini e imprese e della Relazione complessiva contenente il bilancio annuale degli oneri amministrativi introdotti ed eliminati - invita a valutare l'opportunità di un maggiore coordinamento tra le disposizioni in materia di bilancio degli oneri introdotti ed eliminati (articolo 8 dello Statuto delle imprese) e quelle in materia di trasparenza (articolo 7 dello Statuto delle imprese), nonché di una rimodulazione delle Linee guida per l'individuazione degli oneri informativi introdotti o eliminati e per la stima dei relativi costi amministrativi.

Le Relazioni governative (inclusa quella sullo stato di applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione) mettono in evidenza un relativo miglioramento della capacità delle amministrazioni di individuare gli oneri introdotti ed eliminati nell'ambito della propria attività normativa, da ricondurre, oltre che alle attività di controllo, anche al già ricordato programma di formazione avviato nel 2015 dal DAGL in collaborazione con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, che include un modulo specificamente dedicato alla stima degli oneri amministrativi.

Tuttavia, persistono difficoltà nelle attività di quantificazione e, soprattutto, nell'individuazione delle platee dei destinatari. Nonostante gli sforzi delle amministrazioni, gli strumenti previsti dallo Statuto delle imprese si configurano ancora come adempimenti formali, svolti spesso *ex post*, invece che come risorse che consentano di misurare la qualità delle regole, prevenire l'introduzione di nuovi oneri e garantire l'effettiva conoscibilità da parte dei cittadini e imprese degli adempimenti introdotti ed eliminati.

Le Relazioni indicano una serie di profili che potrebbero essere oggetto di approfondimento in sede di ripensamento della disciplina attuale:

- come proposto dalle associazioni imprenditoriali, potrebbe essere valutata l'opportunità di estendere l'ambito di applicazione delle disposizioni in questione agli adempimenti amministrativi in materia fiscale e creditizia e a quelli verso terzi (ad esempio le etichettature), che determinano un forte impatto sui destinatari;

- viceversa, potrebbe essere valutata l'opportunità di escludere dal bilancio degli oneri: (i) gli adempimenti "a basso impatto", prevedendo nelle Linee guida delle soglie in termini di popolazione di riferimento o di costo unitario, al fine di concentrare la valutazione degli oneri sugli adempimenti più rilevanti (e di evitare situazioni in cui i costi connessi alla raccolta e all'analisi delle informazioni necessarie per la predisposizione delle stime sono superiori ai benefici in termini di qualità della regolazione, trasparenza e rendicontazione per cittadini e imprese); (ii) i costi che cittadini e imprese sostengono per adempimenti finalizzati ad ottenere benefici (ad esempio, gli oneri associati al "bonus cultura" per i giovani³², presente nel bilancio regolatorio del Mibact). La Relazione contenente il bilancio annuale dichiara che sul punto ci sono state valutazioni diverse da parte delle associazioni imprenditoriali, che richiedono un approfondimento. In ogni caso, la Relazione, coerentemente con l'esclusione dal bilancio degli oneri a carico delle pubbliche amministrazioni e dei dipendenti pubblici, riterrebbe opportuno escludere gli oneri per la partecipazione ai concorsi per l'accesso alle pubbliche amministrazioni, da perseguire attraverso una modifica alle Linee guida;

- considerato che, in molti casi, l'attuazione di disposizioni di legge è rinviata all'adozione di ulteriori provvedimenti normativi e di atti amministrativi a carattere generale, dovrebbe essere dedicata maggiore attenzione alle "filiera dei provvedimenti". Ad esempio, la legge n. 124 del 2015 ha previsto appositi decreti per individuare regimi autorizzatori, adottati con i decreti legislativi 30 giugno 2016, n. 126³³ e 25 novembre 2016, n. 222³⁴. Gli impatti di queste disposizioni normative, in termini di riduzione degli oneri per i cittadini e le imprese, potranno essere quantificati solo con la predisposizione dei provvedimenti attuativi;

- si potrebbe infine dare specifica evidenza al fenomeno del *gold plating*, nel caso di adempimenti aggiuntivi a quelli di diretta derivazione europea, inseriti in sede di recepimento delle direttive.

³² Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2016, n. 187, recante "Regolamento recante i criteri e le modalità di attribuzione e di utilizzo della Carta elettronica, prevista dall'articolo 1, comma 979, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 e successive modificazioni".

³³ "Attuazione della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), a norma dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124".

³⁴ "Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124".

Elenco Dossier precedenti:

- n. 1. Quote di genere e parità di accesso agli organi di amministrazione e controllo delle società. Le società a controllo pubblico: un caso di analisi di impatto della regolamentazione (AIR) - maggio 2013*
- n. 2. L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella relazione del Governo al Parlamento (DOC. LXXXIII, N. 2)- marzo 2015*
- n. 3. L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella relazione del Governo al Parlamento (DOC. LXXXIII, N. 3) - Parte prima - luglio 2015*
- n. 4. Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche nel Regno Unito - luglio 2015*
- n. 5. Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Francia - ottobre 2015*
- n. 6. Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Germania - gennaio 2016*
- n. 7. Analisi di impatto ex ante ed ex post e la valutazione delle politiche pubbliche in Canada - febbraio 2016*
- n. 8. L'analisi di impatto ex ante ed ex post e la valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti d'America - febbraio 2016*
- n. 9. La valutazione d'impatto della regolazione ex ante ed ex post in Svezia - marzo 2016*
- n. 10. Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Nuova Zelanda - marzo 2016*
- n. 11. L'analisi di impatto ex ante ed ex post e la valutazione delle politiche pubbliche in Australia - marzo 2016*
- n. 12. Il controllo sui costi della legislazione in Germania: il Nationaler Normenkontrollrat (NKR) - aprile 2016*
- n. 13. L'analisi di impatto della regolamentazione nella Repubblica ceca - aprile 2016*
- n. 14. L'analisi d'impatto della regolamentazione nel processo decisionale europeo - aprile 2016*
- n. 15. La valutazione d'impatto della regolazione in Danimarca - aprile 2016*
- n. 16. Le politiche per la qualità della legislazione nei Paesi Bassi - aprile 2016*
- n. 17. L'analisi d'impatto della regolazione in Messico - aprile 2016*
- n. 18. L'analisi di impatto territoriale - giugno 2016*
- n. 19. L'AIR nella Relazione del Governo alle Camere per l'anno 2015 - Aspetti salienti e raffronto con le migliori pratiche europee e internazionali - giugno 2016*
- n. 20. La valutazione d'impatto delle politiche pubbliche nella Repubblica Sudafricana - luglio 2016*
- n. 21. La qualità della regolazione nell'ambito del Programma nazionale di riforme in Spagna - novembre 2016*
- n. 22. Le consultazioni dei cittadini e dei portatori di interesse - marzo 2017*
- n. 23. L'AIR nella relazione del Governo alle Camere per l'anno 2016 - giugno 2017*