

RELAZIONE

**SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI
RIDUZIONE E TRASPARENZA DEGLI ADEMPIMENTI AMMINISTRATIVI
A CARICO DI CITTADINI E IMPRESE**

Anno 2013

(Art. 7, comma 3, legge 11 novembre 2011, n. 180)

Premessa

La Relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione delle disposizioni in materia di riduzione e trasparenza degli adempimenti amministrativi a carico di cittadini e imprese, predisposta dal Dipartimento della Funzione Pubblica, è prevista dall'art. 7, comma 3 della legge 11 novembre 2011, n. 180, recante “*Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese*”.

Le disposizioni oggetto della Relazione si collocano nel quadro delle misure finalizzate a prevenire l'introduzione di nuove complicazioni burocratiche attraverso meccanismi di controllo *ex ante* sull'introduzione di nuovi oneri informativi. Esse prevedono che i regolamenti ministeriali o interministeriali e i provvedimenti amministrativi a carattere generale adottati dalle amministrazioni dello Stato (al fine di regolare l'esercizio di poteri autorizzatori, concessori, certificatori, l'accesso ai servizi pubblici e la concessione di benefici), che impongono o modificano gli adempimenti a carico di cittadini e imprese siano corredati da un elenco degli oneri introdotti o eliminati¹ da pubblicare sui siti istituzionali di ciascuna amministrazione e, ove previsto, in Gazzetta Ufficiale².

L'obbligo di redigere l'elenco, di allegarlo all'atto e di pubblicarlo risponde ad una duplice finalità:

- 1) responsabilizzare le amministrazioni nell'individuazione degli adempimenti introdotti, in modo da prevenire l'introduzione o il mantenimento di oneri eccessivi o sproporzionati rispetto alle esigenze di tutela degli interessi pubblici;
- 2) rendere immediatamente conoscibili gli adempimenti introdotti o eliminati legati al provvedimento adottato, in modo da assicurare certezza all'applicazione delle nuove disposizioni.

Con un apposito regolamento (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 novembre 2012, n. 252) sono stati disciplinati i criteri e le modalità di pubblicazione degli elenchi e adottate le relative linee guida, i cui contenuti sono illustrati con maggiore dettaglio nel paragrafo successivo.

Si evidenzia che il 2013 è il primo anno di operatività delle disposizioni in materia di trasparenza e riduzione degli adempimenti, dato che il regolamento citato sopra è entrato in vigore il 19 febbraio 2013. Pertanto, questa prima relazione fa riferimento all'arco temporale compreso tra tale data e il 31 dicembre 2013.

¹ Articolo 7, comma 1, della legge n. 180 del 2011

² L'obbligo di pubblicazione degli elenchi degli oneri introdotti ed eliminati rileva anche ai fini della normativa in materia di trasparenza di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (“*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”): tale obbligo è infatti contenuto nell'articolo 34 del decreto legislativo, rubricato “*Trasparenza degli oneri informativi*”, che rinvia espressamente ai criteri ed alle modalità di pubblicazione, disciplinati con apposito regolamento .

In coerenza con quanto previsto dall'art. 7, comma 3, della legge 11 novembre 2011, n. 180, sono state consultate le associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante Codice del consumo, e le associazioni imprenditoriali che, come descritto di seguito, hanno offerto un contributo particolarmente significativo alla predisposizione della relazione.³

La relazione è articolata come segue. Il paragrafo 1 richiama sinteticamente i criteri e le modalità che le amministrazioni sono tenute a seguire per predisporre e pubblicare gli elenchi degli oneri introdotti ed eliminati. Il paragrafo 2 illustra le attività di sensibilizzazione realizzate dal Dipartimento della Funzione Pubblica per promuovere la conoscenza e l'applicazione delle nuove disposizioni. Il paragrafo 3 descrive i risultati delle attività di monitoraggio condotte dal Dipartimento della Funzione Pubblica. Il paragrafo 4 è dedicato alla valutazione dell'impatto delle disposizioni in esame e alle proposte di correttivi volti a garantirne un'efficace applicazione.

1. Criteri e modalità per la predisposizione e la pubblicazione degli elenchi

Il regolamento citato prevede che gli elenchi degli oneri informativi introdotti o eliminati siano predisposti e pubblicati con i criteri e le modalità individuati dalle apposite linee guida allegate al provvedimento stesso, in modo da assicurare che rispondano a criteri di trasparenza, chiarezza e accessibilità. L'omogeneità tra gli elenchi redatti dalle diverse amministrazioni, infatti, è necessaria per assicurare quella trasparenza che consente forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità.

BOX 1: la nozione di onere informativo

In base alle definizioni riconosciute a livello internazionale e alle previsioni delle disposizioni in materia, per onere informativo si intende l'obbligo giuridico di fornire informazioni e dati ad autorità pubbliche.

Un onere informativo si configura quindi ogni qualvolta una norma imponga a determinate categorie di cittadini o di imprese (o alla generalità degli stessi) di raccogliere, produrre, elaborare, trasmettere o conservare informazioni e documenti. Rappresentano, ad esempio, oneri informativi le richieste di autorizzazione, la presentazione di documenti e relazioni, l'effettuazione di comunicazioni, la tenuta di registri, la conservazione di atti e documenti da fornire

³ Si sono tenuti tre incontri con le associazioni imprenditoriali: il 27 febbraio 2014, il 7 marzo 2014 e il 20 marzo 2014. Hanno partecipato rappresentanti di Confartigianato, CNA, Confcommercio e Confindustria. L'incontro con le associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, si è tenuto il 18 marzo 2014. Hanno partecipato rappresentanti di Adiconsum, Assoutenti, e Cittadinanzattiva.

su richiesta o verificate in caso di ispezione ecc.

Non rientrano nella definizione di onere informativo 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 che discendono dall'adeguamento di comportamenti, di processi produttivi o di prodotti (quali ad esempio l'adozione di misure di prevenzione in materia di salute e sicurezza sul lavoro).

Per questa ragione, le linee guida recano uno schema standard (cfr. box 2) e forniscono indicazioni di carattere metodologico e procedurale per la compilazione dell'elenco da allegare all'atto. Si tratta di una vera e propria guida operativa, corredata da esempi e da una semplice "lista di controllo", per verificare che il provvedimento non contenga oneri non necessari.

BOX 2: Modello per la predisposizione degli elenchi

ONERI ELIMINATI

..... [Denominazione dell'onere]

Riferimento normativo interno (articolo e comma ¹): _____

Comunicazione e dichiarazione

Domanda

Documentazione da conservare

Altro

Cosa cambia per il cittadino e/o l'impresa

ONERI INTRODOTTI

..... [Denominazione dell'onere]

Riferimento normativo interno (articolo e comma1): _____			
Comunicazione e dichiarazione	Domanda	Documentazione da conservare	Altro
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Cosa cambia per il cittadino e/o l'impresa			

<small><i>1 da inserire solo nel caso di atti complessi</i></small>			

Anche quando è prevista la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, le amministrazioni sono tenute a pubblicare l'atto, corredato dall'elenco, sul sito istituzionale nella sottosezione denominata "Oneri informativi per cittadini e imprese" (raggiungibile attraverso il seguente percorso: "Amministrazione Trasparente" – "Disposizioni generali").

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 novembre 2012, n. 252 prevede che "della allegazione dell'elenco è responsabile il dirigente che adotta l'atto cui l'elenco si riferisce ovvero, nel caso di regolamenti ministeriali o interministeriali, il soggetto responsabile dell'istruttoria del provvedimento". Gli obblighi di pubblicazione, come è noto, sono disciplinati dalle disposizioni del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Infine, il regolamento prevede che le amministrazioni siano tenute a pubblicare sul sito istituzionale i riferimenti del responsabile del trattamento dei reclami e della casella di posta elettronica a cui scrivere per segnalare la mancata o parziale attuazione delle disposizioni del regolamento stesso.

2. Le attività di promozione rivolte alle amministrazioni

Per far conoscere le disposizioni in materia di riduzione e trasparenza degli adempimenti, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha avviato un percorso di promozione e di accompagnamento rivolto alle amministrazioni interessate. In particolare, sono state promosse molteplici iniziative quali la lettera, inviata dal Ministro *pro tempore* per la pubblica amministrazione e la semplificazione a tutti i Ministri, per evidenziare la rilevanza dell'impegno per dare attuazione alle nuove disposizioni, e le azioni di promozione rivolte ai Segretari Generali e ai Capi dipartimento di tutti i Ministeri. In questa prospettiva, è stato significativo l'incontro di approfondimento sulle nuove disposizioni svoltosi il 25

febbraio 2013, a cui hanno partecipato 59 referenti (compresi i responsabili della trasparenza) in rappresentanza di 16 amministrazioni.

In parallelo, per fornire assistenza e consulenza alle amministrazioni nell'attuazione delle nuove norme, è stato attivato un *help-desk* presso l'ufficio per la semplificazione amministrativa del Dipartimento della funzione pubblica ed è stata creata una pagina *web* nella sezione dedicata alla semplificazione del sito istituzionale dello stesso Dipartimento.

Inoltre, il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio, con la Circolare del 22 aprile 2013 “Nuove previsioni in tema di analisi di impatto della regolamentazione e in materia di oneri informativi e relativi costi amministrativi”, ha richiamato l'attenzione dei Capi di Gabinetto e degli Uffici legislativi sulle nuove disposizioni.

3. Il monitoraggio sull'attuazione

Al fine di verificare lo stato di attuazione delle disposizioni in materia di trasparenza e riduzione degli oneri informativi, l'Ufficio per la semplificazione amministrativa del Dipartimento della Funzione pubblica ha realizzato un'attività sistematica di monitoraggio: 1) della pubblicazione degli elenchi sui siti istituzionali delle amministrazioni; 2) dei provvedimenti emanati a partire dal 19 febbraio 2013, data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 novembre 2012, n. 252 e pubblicati in Gazzetta Ufficiale fino al 31 dicembre 2013.

Monitoraggio dei siti istituzionali

L'analisi svolta sui siti istituzionali ha consentito di rilevare che tutti i Ministeri hanno adeguato i propri siti istituzionali attraverso la predisposizione di un'apposita sezione destinata alla pubblicazione degli elenchi degli oneri introdotti o eliminati (raggiungibile attraverso il seguente percorso: “Amministrazione Trasparente” – “Disposizioni generali” – “Oneri informativi per cittadini e imprese”). Questa sezione, nella maggior parte dei casi, risulta vuota o in corso di aggiornamento.

Sono stati individuati solo tre casi di pubblicazione sui siti degli elenchi degli oneri introdotti o eliminati in allegato ai provvedimenti da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, del Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministero della Salute⁴.

⁴ Si tratta dei seguenti provvedimenti: 1) il DM 27 marzo 2013 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il cui elenco è stato pubblicato unicamente sul sito web dell'amministrazione; 2) il Decreto Direttoriale 20 novembre 2013 del Ministero dello Sviluppo Economico, il cui elenco è stato pubblicato in G.U. e, solo a partire da marzo 2014, anche sul sito

Monitoraggio degli atti pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale

L'analisi svolta sulla Gazzetta Ufficiale ha consentito, innanzitutto, di individuare i provvedimenti compresi nell'ambito di applicazione della disposizione, adottati a partire dal 19 febbraio 2013 e pubblicati fino alla data del 31 dicembre 2013. Si tratta, in totale, di 89 provvedimenti, nell'ambito dei quali, con la collaborazione delle associazioni imprenditoriali, sono stati individuati 47 provvedimenti che menzionano oneri amministrativi. Di questi solo uno è stato pubblicato, corredato dall'apposito elenco, in Gazzetta Ufficiale⁵.

Successivamente, è stata svolta un'analisi approfondita degli adempimenti amministrativi previsti dai provvedimenti che menzionano oneri (cfr. Allegato 1). Considerato che l'elenco non deve essere predisposto quando si tratta di un semplice richiamo di adempimenti già presenti nella disciplina previgente e non modificati, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha richiesto formalmente ai Segretari generali e ai Capi dipartimento dei Ministeri competenti di fornire informazioni ai fini della predisposizione della Relazione al Parlamento⁶. In particolare è stato chiesto di segnalare, per ciascuno degli adempimenti individuati, se si trattasse di oneri introdotti, eliminati o modificati o, in alternativa, di indicare la normativa previgente che li aveva disciplinati.

La richiesta di informazioni alle amministrazioni competenti è motivata dalla difficoltà a pervenire a una ricostruzione dettagliata ed esaustiva della disciplina previgente in relazione ad atti amministrativi (che, tra l'altro, non sempre sono disponibili nelle banche dati giuridiche), necessaria alle attività di monitoraggio svolte dal Dipartimento.

La tabella con i provvedimenti che riportano oneri e relativi adempimenti è stata inviata anche alle associazioni imprenditoriali e dei consumatori, per raccogliere indicazioni basate sull'esperienza diretta dei destinatari.

Le amministrazioni⁷ hanno fornito informazioni su diciannove provvedimenti (tredici che introducono, modificano o eliminano oneri e sei che richiamano oneri già presenti nella disciplina previgente).

web; 3) il DM 20 settembre 2013, n. 134 del Ministero della Salute, il cui elenco è stato pubblicato sul sito web solo a partire da marzo 2014, mentre non è stato allegato al provvedimento pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

⁵ Il Decreto Direttoriale 20 novembre 2013 del Ministero dello Sviluppo Economico. Per completezza si fa presente che sulla G.U. del 4 dicembre 2013 è stato pubblicato il DM 17 ottobre 2013 del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali che reca in allegato un elenco vuoto degli oneri introdotti e eliminati. Tale pubblicazione, in realtà, non è richiesta dalla norma in quanto il provvedimento non prevede nuovi oneri informativi.

⁶ All'esito dei primi incontri con le associazioni imprenditoriali, in data 12 marzo 2013, è stata inviata ai Segretari Generali e ai Capi dipartimento delle amministrazioni interessate la richiesta di fornire, entro il 22 marzo, informazioni sui provvedimenti individuati.

⁷ Sino al 31 marzo 2014 sono pervenute informazioni relative a 19 provvedimenti dal Ministero della Salute, dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo e dal Ministero dello sviluppo economico.

Inoltre, il Dipartimento, ove ha potuto effettuare un'analisi esaustiva della disciplina previgente, ha individuato cinque provvedimenti nei quali gli oneri riportati sono una mera menzione di quelli già previsti.

Le associazioni imprenditoriali hanno segnalato diciotto provvedimenti (quindici che introducono, modificano o eliminano oneri e tre che menzionano adempimenti già introdotti dalla disciplina previgente).

Per il dettaglio delle informazioni pervenute dalle amministrazioni e dalle associazioni si rinvia alla tabella dei provvedimenti che menzionano oneri (Allegato 1).

Conclusioni

In conclusione, all'esito del monitoraggio e sulla base delle indicazioni pervenute da amministrazioni e associazioni risulta che:

- 25 provvedimenti, adottati nel 2013, introducono, modificano o eliminano adempimenti e rientrano, quindi, nel campo di applicazione delle disposizioni in materia riduzione e trasparenza degli adempimenti amministrativi a carico di cittadini e imprese. Di questi solo tre sono stati pubblicati sui siti web delle amministrazioni competenti e uno anche in Gazzetta Ufficiale;
- 11 provvedimenti, adottati nel 2013, menzionano oneri già disciplinati dalla normativa previgente senza modificarli e non rientrano quindi nel campo di applicazione delle disposizioni oggetto di questa relazione;

Infine per 11 provvedimenti, che menzionano oneri, le amministrazioni competenti non hanno fornito le informazioni richieste e non è stato possibile stabilire se si tratti di oneri introdotti, modificati o eliminati oppure già previsti dalla disciplina previgente.

Tabella 1 – Provvedimenti pubblicati in Gazzetta Ufficiale che menzionano oneri

Provvedimenti che menzionano oneri	Numero di provvedimenti
Provvedimenti che introducono, modificano o eliminano oneri	25
Provvedimenti che menzionano oneri già disciplinati dalla normativa previgente	11
Provvedimenti per i quali non sono pervenute informazioni	11

TOTALE	47
--------	----

Di seguito si riportano i provvedimenti che menzionano oneri, ripartiti sulla base dell'amministrazione competente.

Tabella 2 – Provvedimenti pubblicati in Gazzetta Ufficiale che menzionano oneri, suddivisi per amministrazione

Amministrazione	Numero di provvedimenti
Ministero dello Sviluppo Economico	17
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	12
Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	7
Ministero dell'Economia e delle Finanze	3
Ministero della Salute	3
Ministero dei Beni e delle Attività Culturali	3
Ministero del Lavoro	1
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare	1
TOTALE	47

4. La valutazione dell'impatto delle disposizioni in materia di riduzione e trasparenza degli adempimenti amministrativi e le proposte di correttivi

4.1 La valutazione dell'impatto

Come emerge con chiarezza dai risultati del monitoraggio, nel primo anno di applicazione, le disposizioni in materia di riduzione e trasparenza degli adempimenti amministrativi sono rimaste, salvo alcune eccezioni, sostanzialmente inapplicate e, di conseguenza, non hanno avuto impatti in termini di semplificazione degli adempimenti e di riduzione degli oneri informativi per i cittadini e le imprese.

Come evidenziato in premessa, l'obiettivo ultimo di queste disposizioni è di contribuire al miglioramento della qualità della regolazione, responsabilizzando le amministrazioni nell'individuazione degli adempimenti introdotti o eliminati per cittadini e imprese, in modo da prevenire l'introduzione o il

mantenimento di oneri sproporzionati o non necessari rispetto alle esigenze di tutela degli interessi pubblici.

La diffusa inadempienza dell'obbligo di redigere, allegare e pubblicare l'elenco degli oneri informativi ha, sinora, precluso il raggiungimento di tale obiettivo, ostacolando non solo la conoscibilità dei nuovi adempimenti per cittadini e imprese, ma anche l'instaurarsi nelle singole amministrazioni di una cultura orientata alla valutazione *ex ante* della effettiva necessità e proporzionalità degli adempimenti di nuova introduzione e, più in generale, alla riduzione degli oneri informativi.

Va, comunque, considerato che in sede di prima applicazione possono registrarsi maggiori difficoltà nell'adempimento dei nuovi obblighi da parte delle amministrazioni.

4.2 Le “resistenze” delle Amministrazioni

Questa inadempienza è sintomo di un certo grado di “impermeabilità” delle amministrazioni alle politiche per il miglioramento della qualità della regolazione. La disposizione, infatti, sembrerebbe essere percepita, dalla maggioranza delle amministrazioni, come un inutile appesantimento procedurale.

Questa “resistenza” trova, peraltro, conferma anche dagli esiti del monitoraggio, di prossima pubblicazione sul sito istituzionale del Governo, sull'applicazione della disposizione di cui all'articolo 8 della legge 11 novembre 2011, n. 180, che, al fine di prevenire il proliferare di nuove complicazioni, disciplina la “*compensazione degli oneri*” e impone alle amministrazioni statali l'individuazione e la quantificazione degli oneri amministrativi introdotti e eliminati dagli atti normativi del Governo.

4.3 I correttivi

Il quadro, sin qui tracciato, chiama in causa l'individuazione delle azioni e dei correttivi necessari a rimuovere le resistenze incontrate ed a promuovere una cultura orientata alla qualità delle regole, responsabilizzando le amministrazioni nell'utilizzo rigoroso di strumenti idonei a prevenire l'introduzione di nuove complicazioni.

Le indicazioni di correttivi che seguono, tengono conto dei suggerimenti pervenuti dalle associazioni imprenditoriali e dei consumatori nell'ambito delle consultazioni.

In primo luogo, va segnalata la necessità di rendere più stringente l'applicazione delle nuove disposizioni attraverso un atto di indirizzo che chiarisca che: 1) quando un atto non introduce né elimina oneri informativi, l'amministrazione ne deve dare atto; 2) l'elenco deve essere allegato anche in caso di modifica di un adempimento già previsto (ad esempio nel caso siano cambiate le modalità di effettuazione, sia modificata la frequenza o la popolazione interessata).

In secondo luogo, è opportuno promuovere, come suggerito dalle associazioni, percorsi di informazione e promozione rivolti in particolare alle amministrazioni i cui provvedimenti presentano impatti più rilevanti in termini di adempimenti per cittadini e imprese. In questi percorsi potrebbero essere coinvolti anche esponenti delle associazioni stesse.

In terzo luogo, i risultati delle attività di monitoraggio relativi al 2014, come proposto nel corso delle consultazioni delle associazioni, verranno inviati con cadenza periodica alle amministrazioni competenti che, in questo modo, saranno sollecitate con continuità ad adempiere alle disposizioni in materia di trasparenza e di riduzione degli adempimenti. I risultati del monitoraggio verranno inviati anche alle associazioni delle imprese e dei consumatori in modo da valorizzarne il ruolo di controllo.

Inoltre, potrebbe essere opportuno svolgere una riflessione sull'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo della disposizione di cui all'art. 7 della legge n. 180 del 2011. In particolare, le associazioni hanno segnalato la criticità costituita dalla mancata inclusione, nel campo di applicazione della disposizione, di amministrazioni i cui provvedimenti hanno un notevole impatto sugli adempimenti per i cittadini e le imprese, quali, ad esempio, l'Agenzia delle Entrate, l'Agenzia delle Dogane e l'INPS.

Infine, nell'ambito della più ampia riflessione sull'efficacia del sistema di valutazione delle *performances*, va considerata l'esigenza di valorizzare gli obiettivi di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolazione.