

RELAZIONE

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

Anno 2014

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

Premessa

La Relazione annuale al Parlamento, prevista dall'articolo 7 della legge n. 180 del 2011 "*Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese*", ha la finalità di verificare lo stato di attuazione delle disposizioni in materia di riduzione e trasparenza degli adempimenti amministrativi a carico di cittadini e imprese e di valutarne l'impatto in termini di semplificazione e riduzione degli adempimenti amministrativi. La relazione viene predisposta anche sulla base della consultazione delle associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale e delle associazioni imprenditoriali.

Come è noto, lo "Statuto delle imprese" prevede che i regolamenti ministeriali o interministeriali e i provvedimenti amministrativi a carattere generale, adottati dalle amministrazioni dello Stato, 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. La finalità perseguita da questa disposizione è quella di responsabilizzare le amministrazioni nel prevenire l'introduzione di oneri eccessivi o sproporzionati e di rendere immediatamente conoscibili a cittadini e imprese i nuovi adempimenti.

Per onere informativo, in base alle definizioni riconosciute a livello internazionale e alle previsioni delle disposizioni in materia, si intende l'obbligo giuridico di fornire informazioni e dati ad autorità pubbliche. 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 su richiesta o verificati in caso di ispezione. 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).

I criteri e le modalità di pubblicazione degli elenchi degli oneri sono stati disciplinati con un apposito regolamento (d.P.C.M. n. 252 del 14 novembre 2012), i cui contenuti sono illustrati nel box in appendice.

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.

1. Il percorso di verifica e di monitoraggio

Per 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) sui siti istituzionali, per verificare la presenza della apposita sezione dedicata agli oneri introdotti ed eliminati; 2) sulla Gazzetta Ufficiale, per individuare i provvedimenti che prevedono oneri; 3) sulla pubblicazione degli elenchi in Gazzetta Ufficiale e sui siti delle amministrazioni.

1.1 Il monitoraggio sui siti istituzionali

L'analisi svolta sui siti istituzionali ha consentito di rilevare che tutti i Ministeri e la Presidenza del Consiglio dei Ministri hanno adeguato i propri siti predisponendo 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"), così come previsto dall'allegato al decreto legislativo n. 33 del 2013 ("decreto trasparenza") e dal d.P.C.M. n. 252 del 2012.

Questa sezione non sempre presenta contenuti esaustivi. Alla data del 30 marzo (ultimo *check* sui siti) risulta che in diversi casi³ la sezione contiene solo i riferimenti normativi relativi al decreto trasparenza e non sono pubblicati provvedimenti; in un caso la sezione risulta in corso di aggiornamento⁴.

Inoltre, nel caso del Ministero della Giustizia, gli elenchi vengono pubblicati nella sezione "Scadenario" invece che nella sezione "Oneri informativi per cittadini e imprese".

1.2 Il monitoraggio sulle Gazzette Ufficiali

L'analisi svolta sulle Gazzette Ufficiali ha consentito, innanzitutto, di individuare 250 provvedimenti (regolamenti ministeriali o interministeriali, provvedimenti amministrativi a carattere generale finalizzati a regolare l'esercizio di poteri autorizzatori, concessori, certificatori, l'accesso ai servizi pubblici e la concessione di benefici). In questo ambito, sulla base di una prima analisi dei contenuti, sono stati individuati 133 provvedimenti che menzionano oneri amministrativi (istanze, dichiarazioni, documentazione da presentare, etc.).

³ Si tratta dei seguenti Ministeri: Ministero dell'Interno; Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca; Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo; Ministero della Difesa; Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti.

⁴ Si tratta del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Occorre considerare che l'elenco deve essere pubblicato solo quando gli adempimenti richiesti sono modificati (oneri introdotti, eliminati o modificati), mentre non c'è obbligo di pubblicazione nel caso in cui si tratti di un semplice richiamo di adempimenti, già presenti nella disciplina previgente.

Per questa ragione, il Dipartimento della funzione pubblica ha inviato alle amministrazioni gli esiti del monitoraggio su base semestrale e ha richiesto ai Segretari generali e ai Capi dipartimento dei Ministeri di fornire informazioni ai fini della predisposizione della Relazione al Parlamento. 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 è motivata dalla difficoltà di 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), che consenta di individuare con precisione i provvedimenti per i quali gli elenchi non devono essere pubblicati in quanto menzionano oneri già previsti. Tale richiesta ha, per altro, costituito una sollecitazione nei confronti delle amministrazioni competenti.

La tabella illustrativa dei 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.⁵

Le amministrazioni⁶ hanno fornito informazioni su 100 provvedimenti.

Le associazioni consultate, in particolare quelle del mondo imprenditoriale, hanno dato un importante contributo, relativamente a 42 provvedimenti. Nello specifico, hanno fornito informazioni relativamente a 10 provvedimenti per i quali non si erano avute informazioni dalle amministrazioni.

Per il dettaglio dei contributi pervenuti si rinvia all'Allegato 1.

⁵ Ai fini della predisposizione della presente relazione la tabella è stata inviata alle associazioni riconosciute del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, a CNA, Confartigianato, Confcommercio, Confesercenti (riunite in Rete Imprese Italia) e Confindustria.

⁶ Sino al 31 marzo 2015 sono pervenute informazioni relative a 100 provvedimenti dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, dal Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo, dal Ministero dell'Interno, dal Ministero dell'Economia e delle finanze, dal Ministero della Giustizia, dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, dal Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali, dal Ministero della Salute, dal Ministero dello Sviluppo economico, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Come si evince dalla tabella 1, all'esito del monitoraggio risulta che:

- 70 provvedimenti, pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale nell'anno 2014, introducono, modificano o eliminano adempimenti e rientrano, quindi, nel campo di applicazione delle disposizioni in materia di riduzione e trasparenza degli adempimenti amministrativi a carico di cittadini e imprese;
- 30 provvedimenti menzionano oneri già disciplinati dalla normativa previgente senza modificarli, non rientrano nel campo di applicazione delle disposizioni oggetto di questa relazione e non devono essere pubblicati;
- per 33 provvedimenti che menzionano oneri, non sono pervenute informazioni che consentano di 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 2014
Provvedimenti che introducono, modificano o eliminano oneri	70
Provvedimenti che prevedono oneri già disciplinati dalla normativa previgente	30
Provvedimenti per i quali non sono pervenute informazioni	33
TOTALE	133

1.3 Il monitoraggio della pubblicazione degli elenchi in Gazzetta Ufficiale e sui siti

I risultati del monitoraggio della pubblicazione degli elenchi sui siti e in Gazzetta Ufficiale sono sintetizzati nella tabella 2, che riporta, per ogni amministrazione, i provvedimenti che menzionano oneri (suddivisi tra quelli che introducono, eliminano e/o modificano oneri, quelli che menzionano oneri già esistenti e quelli per i quali non si hanno informazioni) e quelli per i quali è stato pubblicato l'elenco degli oneri.

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

Amm.ne	Numero provvedimenti in cui si menzionano oneri	Numero provvedimenti che introducono, eliminano e/o modificano oneri	Numero provvedimenti che menzionano oneri già esistenti	Numero provvedimenti per i quali non si hanno informazioni	Numero provvedimenti per i quali sono pubblicati gli elenchi
Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare	4	3	1	0	0
Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo	4	1	2	1	0
Ministero della Difesa	1	n.d.	n.d.	1	0
Ministero dell'Economia e delle finanze	15	12	1	2	10
Ministero della Giustizia	6	5	1	0	1
Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti	20	2	2	16	0
Ministero dell'Interno	9	4	4	1	0
Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca	1	n.d.	n.d.	1	0
Ministero del Lavoro e delle politiche sociali	8	2	3	3	0
Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali	21	10	7	4	9
Ministero della Salute	8	7	1	0	5
Ministero dello Sviluppo economico	35	23	8	4	14
Presidenza del Consiglio dei Ministri	1	1	0	0	1
TOTALE	133	70	30	33	40

Sulla base dei risultati delle attività di monitoraggio si evidenzia, nel secondo anno di applicazione delle disposizioni dell'articolo 7 dello Statuto delle imprese, un incremento dei livelli di adempimento: i provvedimenti pubblicati in Gazzetta Ufficiale corredati dalla lista degli oneri introdotti ed eliminati passano da 1 (4% dei provvedimenti che introducono o eliminano oneri) nel 2013 a 8 (11%) nel 2014, mentre gli elenchi pubblicati sui siti passano da 3 (12% dei provvedimenti che introducono o eliminano oneri) nel 2013 a 40 (57%) nel 2014.⁷

Come si vede (cfr. tabella 3) vi è stato un significativo incremento della pubblicazione sui siti, mentre quella in Gazzetta Ufficiale risulta ancora molto limitata.

Tabella 3 – Elenco degli oneri pubblicati in Gazzetta Ufficiale e sui Siti web

	Pubblicazione elenco oneri 2013		Pubblicazione elenco oneri 2014	
	Valore assoluto	Valore percentuale	Valore assoluto	Valore percentuale
Gazzetta Ufficiale	1	4,00%	8	11,43%
Sito web	3	12,00%	40	57,14%

Le amministrazioni che hanno provveduto a pubblicare sul proprio sito e/o in Gazzetta Ufficiale gli elenchi degli oneri introdotti o eliminati sono sei (Ministero dello Sviluppo economico, Ministero dell'Economia e delle finanze, Ministero della Giustizia⁸, Ministero della Salute, Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali e Presidenza del Consiglio dei Ministri), mentre lo scorso anno avevano pubblicato gli elenchi solo tre amministrazioni: Ministero dello Sviluppo economico, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e Ministero della Salute. Particolarmente significativi sono i livelli di adempimento del Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali, del Ministero dell'Economia e delle finanze, del Ministero dello Sviluppo economico e del Ministero della Salute.

A tale risultato ha sicuramente contribuito il ruolo di vigilanza e di monitoraggio svolto in materia di trasparenza dall'Autorità Nazionale Anticorruzione - ANAC.

⁷ Si ricorda che il numero dei provvedimenti che introducono oneri non tiene conto dei 33 provvedimenti per i quali non è stato possibile stabilire se si tratti di oneri introdotti, modificati o eliminati.

⁸ Come sopra già rilevato, il Ministero della Giustizia riporta gli elenchi degli oneri informativi per cittadini e imprese nella sezione "Scadenario" dove, invece, ai sensi dell'articolo 12, c. 1-*bis*, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, è prevista la pubblicazione delle date di efficacia dei nuovi obblighi amministrativi introdotti.

Inoltre, l'invio periodico dei monitoraggi ha contribuito a sensibilizzare le amministrazioni e ad incrementare i livelli di adempimento; tale effetto si è registrato, in maniera più marcata, dopo l'invio del secondo monitoraggio semestrale e in particolare nelle ultime settimane, ma la situazione appare ancora "a macchia di leopardo".

La disomogeneità dei livelli di adempimento tra le diverse amministrazioni non consente ancora di promuovere efficacemente la conoscenza e l'utilizzo da parte di cittadini, imprese e associazioni delle opportunità offerte dagli elenchi degli oneri introdotti ed eliminati.

2. La valutazione dell'impatto

Sulla base dei risultati del monitoraggio, tenendo conto delle valutazioni espresse dalle associazioni, il significativo incremento dei livelli di adempimento da parte delle amministrazioni sui siti istituzionali, particolarmente marcato nelle ultime settimane, non è stato ancora tale da produrre impatti sostanziali in termini di semplificazione degli adempimenti e di riduzione degli oneri informativi per i cittadini e le imprese.

In particolare, la disomogeneità dei comportamenti delle amministrazioni non ha ancora consentito di raggiungere l'obiettivo di assicurare la conoscibilità dei nuovi adempimenti per cittadini e imprese e l'instaurarsi in modo diffuso, nelle 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.

Il quadro tracciato mostra che rimangono ancora aree di inadempimento e conferma un certo grado di resistenza di alcune amministrazioni nell'attuare le disposizioni in materia di riduzione e trasparenza degli adempimenti amministrativi a carico di cittadini e imprese, ancora percepite da diverse amministrazioni come un inutile adempimento formale. Tale approccio denota ancora un'insufficiente consapevolezza dell'importanza che la loro attuazione assume per cittadini e imprese quale strumento per mettere "sotto controllo" la proliferazione degli oneri burocratici.

3. Conclusioni

Il fatto che alcune amministrazioni abbiano raggiunto elevati livelli di adempimento dimostra che l'obiettivo di una piena attuazione delle disposizioni in materia di trasparenza e riduzione degli adempimenti è alla portata di tutte le amministrazioni.

I risultati del monitoraggio, effettuato dal Dipartimento della funzione pubblica, mostrano che è necessario individuare e rafforzare le azioni e i correttivi necessari per responsabilizzare tutte le

amministrazioni nell'utilizzo rigoroso di strumenti idonei a prevenire l'introduzione di nuove complicazioni, rimuovere le resistenze incontrate e promuovere una cultura orientata alla qualità delle regole.

Le indicazioni che seguono tengono conto in primo luogo dei suggerimenti pervenuti dalle associazioni nel corso delle consultazioni.

Le norme non sono sufficienti a determinare il cambiamento. In questa prospettiva, per dare maggiore incisività alla promozione dell'attuazione delle disposizioni in materia di riduzione e trasparenza degli adempimenti, è in corso la programmazione di un percorso di formazione presso la Scuola Nazionale di Amministrazione, rivolto ai funzionari e ai dirigenti delle amministrazioni i cui provvedimenti presentano impatti più rilevanti in termini di adempimenti per cittadini e imprese.

Le azioni di formazione, al fine di accrescere l'impatto delle disposizioni oggetto della presente relazione, avranno anche la finalità di rafforzare nelle amministrazioni la visione unitaria degli adempimenti di trasparenza e le sinergie tra la pubblicazione degli elenchi degli oneri introdotti ed eliminati e l'attuazione delle altre disposizioni in materia di trasparenza relative allo scadenziario e all'informazione sui procedimenti e sui controlli. Particolare rilievo sarà dedicato al coordinamento con gli altri strumenti per prevenire nuove complicazioni e, in particolare, con il bilancio degli oneri.

In questi percorsi di formazione saranno coinvolti anche esponenti delle associazioni imprenditoriali e delle associazioni dei cittadini utenti e consumatori.

È necessario, inoltre, proseguire e rendere più stringenti le attività di monitoraggio. Già l'esperienza condotta nel 2014, con l'effettuazione di un monitoraggio a cadenza più ravvicinata (semestrale invece che annuale), ha avuto sicuramente risultati positivi; ha consentito, infatti, al Dipartimento della funzione pubblica di svolgere, con maggiore continuità, un ruolo di stimolo nei confronti delle amministrazioni, fornendo, nel contempo, il necessario supporto metodologico, attraverso l'apposito servizio di *help desk*. Particolarmente rilevante, in questo quadro, è un'iniziativa mirata nei confronti delle amministrazioni che hanno mostrato scarsi livelli di adempimento. Gli esiti di tale attività, che verrà svolta su base semestrale, saranno inviati all'ANAC e alle associazioni imprenditoriali e dei cittadini e utenti consumatori e pubblicati sulle pagine web del sito istituzionale del Dipartimento.

Come già evidenziato nella relazione per l'anno 2013, al fine di rendere più stringente l'applicazione delle nuove disposizioni, sarebbe opportuno un aggiornamento delle linee guida adottate con il d.P.C.M. n. 252 del 2012, sulla base dell'esperienza fino ad ora condotta. In particolare, è rilevante chiarire che: 1) quando un atto non introduce né elimina oneri informativi, l'amministrazione ne deve dare atto nel corpo del provvedimento; 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).

Inoltre, è da sottolineare la portata delle previsioni contenute nel disegno di legge “Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” di revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di anticorruzione, pubblicità e trasparenza, che prevedono una delega al Governo ad adottare disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39. Nel contesto più generale della “precisazione dell’ambito di applicazione degli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza delle amministrazioni pubbliche” potrebbero essere affrontate alcune problematiche applicative, già segnalate per l’anno 2013, connesse all’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, in tale prospettiva potrà essere valutata l’opportunità di rendere più facilmente accessibili e di “concentrare” le informazioni di maggiore interesse per cittadini e imprese, in modo da affrontare le criticità segnalate dalle associazioni nel corso della consultazione, in relazione alle difficoltà nel reperire con facilità le informazioni.

APPENDICE

Le modalità di pubblicazione degli elenchi

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 novembre 2012, n. 252, ha disciplinato i criteri e le modalità per assicurare la necessaria omogeneità tra gli elenchi redatti dalle amministrazioni.

Le linee guida allegate al d.P.C.M. recano uno schema standard e forniscono indicazioni di carattere metodologico e procedurale per la compilazione dell'elenco da allegare all'atto.

Modello per la predisposizione degli elenchi

ONERI ELIMINATI

..... [Denominazione dell'onere]

Riferimento normativo interno (articolo e comma¹): _____

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

Cosa cambia per il cittadino e/o l'impresa

1 da inserire solo nel caso di atti complessi

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"), in linea con quanto previsto anche dal decreto legislativo n. 33 del 2013. 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. La responsabilità della pubblicazione ricade, invece, sul responsabile della trasparenza.

Le amministrazioni sono tenute a pubblicare sul sito istituzionale anche 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.