

**DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA**

**RELAZIONE COMPLESSIVA  
CONTENENTE IL BILANCIO ANNUALE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI  
INTRODOTTI E ELIMINATI**

Anno 2013

*(Art. 8, comma 2-bis, legge 11 novembre 2011, n. 180)*

## Premessa

Con l'articolo 8 della legge 11 novembre 2011, n. 180, recante “*Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese*” e successive modificazioni, è stato introdotto, sull'esempio delle migliori esperienze internazionali, l'obbligo per le amministrazioni statali di predisporre entro il 31 gennaio di ogni anno una relazione sul bilancio complessivo degli oneri amministrativi<sup>1</sup> introdotti o eliminati con gli atti normativi approvati nell'anno precedente.

Le disposizioni sul bilancio degli oneri si collocano nel quadro delle misure finalizzate a prevenire il proliferare di complicazioni burocratiche a carico di cittadini e imprese attraverso meccanismi di controllo *ex ante* sull'introduzione di nuovi adempimenti amministrativi e rispondono alle seguenti finalità:

- responsabilizzare le amministrazioni nell'individuazione e nella stima dei costi degli adempimenti amministrativi introdotti ed eliminati con atti normativi;
- garantire che il complesso degli oneri amministrativi annualmente introdotti da ogni amministrazione sia pari o inferiore a quello degli oneri eliminati;
- disporre di uno strumento di “compensazione”. Nel caso in cui gli oneri introdotti da un'amministrazione (nel corso dell'anno precedente) siano superiori a quelli eliminati, è previsto che il Governo, per ridurre gli oneri in eccesso e realizzare il relativo “pareggio di bilancio”, adotti uno o più regolamenti, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988 n. 400, entro novanta giorni dalla pubblicazione della relazione complessiva sul bilancio.

Con un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 25 gennaio 2013 sono stati disciplinati i criteri per l'individuazione e la stima degli oneri amministrativi e sono state adottate le relative linee guida (Allegato A del medesimo provvedimento).

L'attività di rendicontazione annuale, che dà luogo al bilancio degli oneri, è collegata a quella di valutazione dei singoli atti normativi svolta nel corso dell'anno: le relazioni sul bilancio, a cura di ogni amministrazione, devono riportare le stime degli oneri amministrativi come valutate nelle relazioni sull'analisi di impatto della regolazione (Air), elaborate nel corso dell'anno di

---

<sup>1</sup> Per oneri amministrativi si intendono gli oneri informativi (e cioè di raccolta, produzione, elaborazione, trasmissione o conservazione di informazioni e documenti), nonché i relativi costi. Sono esclusi gli obblighi di natura fiscale e quelli che discendono dall'adeguamento di comportamenti, di processi produttivi e di prodotti (quali, ad esempio, l'adozione di misure di prevenzione in materia di salute e sicurezza sul lavoro).

riferimento. Per gli atti normativi non sottoposti ad Air si applicano i medesimi criteri di valutazione di cui al citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Le relazioni sul bilancio sono verificate, per quanto di competenza, dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) e trasmesse al Dipartimento della funzione pubblica (DFP) che predisponde, sentite le associazioni imprenditoriali e dei consumatori, la “*relazione complessiva, contenente il bilancio annuale degli oneri amministrativi introdotti e eliminati, che evidenzia il risultato con riferimento a ciascuna amministrazione*”.

La disciplina dettata dall'art. 8 della legge n. 180 del 2011 integra quella di cui all'art. 7<sup>2</sup> della medesima legge, in materia di riduzione e trasparenza degli adempimenti amministrativi: con l'art. 8 viene prevista, infatti, una quantificazione in termini monetari degli oneri introdotti ed eliminati con gli atti normativi, mentre per i regolamenti ministeriali e gli atti amministrativi individuati dall'art. 7 è prevista la predisposizione e la pubblicazione di un semplice elenco degli oneri introdotti ed eliminati.

In coerenza con quanto previsto dall'art. 8, comma 2 *bis* della legge n. 180 del 2011, 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.<sup>3</sup>

La Relazione è strutturata come segue. Il paragrafo 1 richiama sinteticamente i criteri e le modalità che le amministrazioni sono tenute a seguire per elaborare la relazione sul bilancio degli oneri. Nel paragrafo 2 sono descritte le iniziative di promozione ed informazione che il DAGL ed il DFP hanno realizzato nei confronti delle amministrazioni. Il paragrafo 3 riporta il quadro

---

<sup>2</sup> L'articolo 7 prevede che i regolamenti ministeriali o interministeriali, 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, devono essere corredati in allegato da un elenco di tutti gli oneri informativi gravanti sui cittadini e sulle imprese introdotti o eliminati con gli atti medesimi. Questi provvedimenti, corredati dagli elenchi degli oneri introdotti o eliminati, devono essere pubblicati sui siti istituzionali di ciascuna amministrazione e, ove previsto, in Gazzetta Ufficiale.

<sup>3</sup> 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, Confesercenti, 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.

di sintesi delle relazioni pervenute e descrive le attività di analisi finalizzate alla predisposizione del bilancio. Il paragrafo 4 è dedicato all'illustrazione del bilancio degli oneri. Il paragrafo 5 contiene le conclusioni e l'indicazione di alcuni correttivi per affrontare le problematiche emerse dall'esperienza di prima applicazione della disciplina di cui all'articolo 8 dello Statuto delle imprese.

## **1. Criteri e modalità per l'individuazione e la stima degli oneri amministrativi**

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 25 gennaio 2013 prevede che l'individuazione degli oneri e la stima dei costi amministrativi siano effettuate con i criteri e le metodologie definiti nelle apposite linee guida (Allegato A del provvedimento).

Le linee guida forniscono indicazioni di carattere metodologico e procedurale per la stima degli oneri amministrativi e costituiscono una guida operativa per le amministrazioni alla predisposizione della relazione sul bilancio degli oneri.

Al fine di agevolare le amministrazioni e di garantire un'omogenea applicazione delle disposizioni sono stati predisposti: 1) un "tariffario" contenente i costi standard dei principali adempimenti per cittadini e imprese; 2) modelli da compilare per la quantificazione degli oneri relativi a ciascun provvedimento normativo e per la predisposizione del bilancio.

## **2. Le azioni di promozione rivolte alle amministrazioni**

Per promuovere l'attuazione delle disposizioni citate il DFP, congiuntamente al DAGL, ha realizzato alcune azioni di promozione e di accompagnamento:

- il Capo del DAGL ha richiamato l'attenzione sulle nuove disposizioni, 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";

- è stato attivato, presso l'Ufficio per la semplificazione amministrativa del DFP, un *help-desk* con la finalità di fornire assistenza alle amministrazioni nell'attuazione delle nuove norme e, in particolare, nell'utilizzo dei criteri e delle metodologie di stima degli oneri amministrativi previsti dalle citate linee guida.

### 3. Le relazioni delle amministrazioni

Le amministrazioni che hanno trasmesso la relazione sul bilancio complessivo degli oneri amministrativi per l'anno 2013 sono: il Ministero degli Affari Esteri, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Giustizia, il Ministero della Difesa, il Ministero dell'Economia e delle finanze, il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, il Ministero della Salute, il Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, il Dipartimento per gli Affari regionali, le autonomie e lo sport, il Dipartimento della Funzione Pubblica, il Dipartimento per la cooperazione internazionale e l'integrazione e il Dipartimento della gioventù e del servizio civile nazionale della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Di seguito si riportano i principali elementi forniti dalle relazioni predisposte dalle amministrazioni.

**Il Ministero degli Affari esteri, il Ministero dell'Istruzione dell'università e della ricerca, il Ministero della Difesa, il Dipartimento della funzione pubblica e il Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport** hanno comunicato che con gli atti normativi approvati nell'anno 2013 non sono stati introdotti o eliminati oneri amministrativi a carico di cittadini o imprese.

**Il Ministero dell'Interno** ha attestato che con gli atti normativi approvati nell'anno 2013 è stato introdotto un unico onere amministrativo, di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), n. 1) del D.Lgs. 29 settembre 2013, n. 121, espressamente individuato e stimato compiutamente (negli aggiornamenti forniti dall'amministrazione a seguito delle richieste di integrazione alla relazione<sup>4</sup>) in un costo amministrativo annuale pari a euro 39.900. Il Ministero ha inoltre

---

<sup>4</sup> Come illustrato nel paragrafo 4.1, il DFP in data 20 marzo 2014 ha segnalato l'incompletezza di alcune relazioni al DAGL, che ha sollecitato le amministrazioni a fornire le opportune integrazioni.

segnalato che il d.P.R. 18 novembre 2013, n. 152 ha semplificato le procedure di presentazione delle dichiarazioni di sostegno dei cittadini che intendono supportare un’iniziativa legislativa nelle materie di competenza dell’Unione Europea, con un risparmio pari a circa 216 milioni di euro.

Il **Ministero della Giustizia** ha individuato e stimato l’onere amministrativo previsto dallo schema di disegno di legge recante l’attuazione della Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, in materia di lotta contro l’abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile.

Il **Ministero dell’Economia e delle finanze**, in relazione al Dipartimento della Ragioneria dello Stato, ha comunicato che, con il decreto ministeriale dell’8 gennaio 2013, n. 16, è stato introdotto un onere amministrativo stimato in 11.790 euro e ha, inoltre, fornito informazioni in merito ad un atto normativo non definitivamente approvato nell’anno 2013. In riferimento al Dipartimento dell’amministrazione generale, del personale e dei servizi ed al Dipartimento del Tesoro ha segnalato “*di non avere elementi da comunicare*”. Inoltre il Dipartimento delle Finanze ha evidenziato di non avere elementi da fornire, in quanto le disposizioni in materia di bilancio degli oneri non si applicano agli atti normativi in materia tributaria, creditizia e di giochi pubblici, espressamente esclusi dall’ambito di applicazione della norma, ai sensi del comma 2-*septies*, dell’articolo 8 della legge n. 180 del 2011.

Il **Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare** ha individuato e descritto (senza stimarli) gli oneri amministrativi introdotti ed eliminati dall’articolo 41, recante “*Disposizioni in materia ambientale*”, del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69. Inoltre ha comunicato, con riferimento a due schemi di decreti legge esentati dall’Air<sup>5</sup>, di non aver introdotto o eliminato oneri a carico di cittadini e imprese.

Il **Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti** ha segnalato di aver introdotto (senza stimarli) oneri amministrativi relativi alla predisposizione della dichiarazione di conformità da allegare al certificato di lavoro marittimo, di cui alla legge n. 113 del 23 settembre 2013 di ratifica della

---

<sup>55</sup> Schema di decreto legge recante “Disposizioni urgenti per il superamento di situazioni di criticità nella gestione dei rifiuti e di taluni fenomeni di inquinamento ambientale”; schema di decreto legge recante “Nuove disposizioni urgenti a tutela dell’ambiente, della salute e del lavoro nell’esercizio di imprese di interesse strategico nazionale”.

Convenzione OIL n. 186 del 2006 sul lavoro marittimo. Inoltre, l'amministrazione ha indicato oneri amministrativi relativi ad un atto normativo non approvato in via definitiva nel 2013.

Il **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** ha comunicato e descritto gli atti normativi di propria competenza, approvati nell'anno 2013, che hanno introdotto o eliminato oneri amministrativi a carico di cittadini e imprese<sup>6</sup>(senza descriverli, né stimarli).

Il **Ministero della Salute** ha trasmesso un elenco di quattro atti normativi di propria competenza<sup>7</sup>, pubblicati nell'anno 2013, comunicando che gli stessi non hanno introdotto o eliminato oneri amministrativi.

L'**Ufficio del Ministro per l'Integrazione** ha comunicato di non essere tenuto a trasmettere alcuna relazione sul bilancio degli oneri amministrativi poiché le disposizioni introdotte su iniziativa del Ministro nel corso dell'anno 2013 riguardano *“l'attività di uffici facenti capo ad altre amministrazioni”*.

Il **Dipartimento della gioventù e del servizio civile nazionale** ha segnalato che il decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, recante *“Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia”*, convertito in legge 9 agosto 2013, n. 98 ha eliminato il certificato medico richiesto ai volontari per lo svolgimento del servizio civile nazionale. Inoltre, il medesimo Dipartimento ha segnalato oneri introdotti e eliminati con circolare.

#### 4. Il bilancio annuale degli oneri amministrativi

---

<sup>6</sup> Decreto legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 99; decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla Legge 9 agosto 2013, n. 98; decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 5 dicembre 2013, n. 159, recante il Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'indicatore della situazione equivalente (ISEE).

<sup>7</sup> Decreto legge 25 marzo 2013, n. 24, recante disposizioni in materia sanitaria, convertito con modificazioni nella legge 23 maggio 2013, n. 24; decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 2013, n. 44, recante il riordino degli organi collegiali ed altri organismi operanti presso il Ministero della salute, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, legge 4 novembre 2010, n. 183; decreto legislativo 6 novembre 2013, n. 131 recante la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al Regolamento (CE) n. 1099/2009 relativo alle cautele da adottare durante la macellazione o l'abbattimento degli animali; decreto del Presidente della Repubblica 17 settembre 2013, n. 138 recante il regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro della salute e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance, a norma dell'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

## 4.1 Il percorso di analisi

Ai fini della predisposizione del bilancio degli oneri, le attività di analisi realizzate dal DAGL e dal DFP sono state articolate come segue:

- Il DAGL (che già prima del 31 gennaio 2014 aveva invitato le amministrazioni statali a predisporre le relazioni sul bilancio) ha valutato che non sono emerse discordanze tra quanto esposto nelle relazioni annuali pervenute dalle amministrazioni e le informazioni sugli oneri amministrativi contenute nelle relazioni Air. Inoltre, considerato che alcune amministrazioni non avevano inviato la propria relazione e che solo in due delle Air prodotte nel 2013 erano stati indicati (ma non stimati) oneri amministrativi<sup>8</sup>, il DAGL ha nuovamente sollecitato le amministrazioni ad ottemperare alle disposizioni di cui all'articolo 8 dello Statuto delle imprese, ribadendo la necessità che, nelle rispettive relazioni sul bilancio, fossero indicati e stimati anche gli oneri introdotti ed eliminati da atti normativi non sottoposti ad Air (come, ad esempio, i decreti-legge);
- il DFP ha analizzato le relazioni sul bilancio delle singole amministrazioni trasmesse dal DAGL, anche tenuto conto degli esiti della consultazione delle associazioni imprenditoriali e di quelle dei consumatori;
- il DFP, in data 20 marzo 2014, ha segnalato che l'incompletezza delle informazioni fornite in diverse relazioni e la mancata stima degli oneri amministrativi introdotti ed eliminati rendeva in molti casi impossibile la redazione di un bilancio per ogni amministrazione. Su questa base il DAGL ha nuovamente invitato le amministrazioni a fornire: a) l'elenco di tutti gli atti normativi di competenza, approvati definitivamente nell'anno 2013, che introducono o eliminano oneri amministrativi a carico di cittadini e imprese; b) la quantificazione degli oneri introdotti e eliminati dagli atti normativi elencati; c) l'attestazione che non sono stati introdotti o eliminati oneri amministrativi ulteriori rispetto a quelli espressamente indicati e quantificati.

---

<sup>8</sup> Si tratta del D.lgs. 29 settembre 2013, n. 121 recante "Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 204, concernente l'attuazione della direttiva 2008/51/CE, che modifica la direttiva 91/477/CEE relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi." e della L. 23 settembre 2013, n. 113 recante "Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) n. 186 sul lavoro marittimo, con Allegati, adottata a Ginevra il 23 febbraio 2006 nel corso della 94<sup>ma</sup> sessione della Conferenza generale dell'OIL, nonché norme di adeguamento interno.



## 4.2 Valutazione delle relazioni sul bilancio delle singole amministrazioni

Alla luce dell'attività di analisi e di verifica delle relazioni sul bilancio pervenute e degli esiti della consultazione delle associazioni imprenditoriali e dei consumatori, si fa presente che gli elementi acquisiti non consentono di redigere un bilancio degli oneri, evidenziando il risultato con riferimento a ciascuna amministrazione. Infatti, alcune amministrazioni non hanno trasmesso la relazione sul bilancio, mentre in altri casi le relazioni inviate presentano, sebbene in misura diversa, lacune informative tali da non consentire una ricostruzione puntuale degli oneri introdotti ed eliminati nel 2013.

Di seguito si riportano le valutazioni sulle relazioni e si evidenzia, ove disponibile, il risultato di bilancio con riferimento alle singole amministrazioni.

Il **Ministero degli Affari esteri**, il **Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca**, il **Ministero della Difesa**, il **Dipartimento della funzione pubblica** e il **Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport** hanno comunicato che con gli atti normativi approvati nell'anno 2013 non sono stati introdotti o eliminati oneri amministrativi. Il relativo bilancio è pari a zero.

La relazione del **Ministero dell'Interno** per l'anno 2013 evidenzia che gli oneri complessivamente eliminati (pari a 216.338.175 euro) superano di gran lunga gli oneri complessivamente introdotti (pari a 39.900 euro). Il relativo bilancio è -216.298.275 euro.

Quanto alla relazione del **Ministero della Giustizia**, il riferimento al disegno di legge, recante l'attuazione della Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, che secondo la relazione stessa è l'unico provvedimento normativo "*che ha previsto una puntuale stima degli oneri amministrativi*", non rileva ai fini della predisposizione del bilancio degli oneri per l'anno 2013, in quanto tale provvedimento non è stato definitivamente approvato nel corso del 2013. In mancanza di ulteriori elementi informativi non è quindi possibile evidenziare il risultato con riferimento a tale amministrazione.

Per quanto riguarda il **Ministero dell'Economia e delle finanze**, si segnala che tale amministrazione ha trasmesso gli elementi informativi forniti dai diversi Dipartimenti, senza l'elaborazione di un'unica relazione di sintesi. Inoltre, si evidenzia che l'unico onere amministrativo stimato (pari a +11.790) è quello introdotto con il decreto ministeriale dell'8

gennaio 2013, n. 16, relativo alla gestione della sezione dei revisori legali inattivi. In mancanza di elementi sugli oneri introdotti ed eliminati con tutti gli atti normativi approvati nell'anno 2013, non è possibile evidenziare il risultato del bilancio con riferimento a tale amministrazione.

Per quanto riguarda la relazione predisposta dal **Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare**, la descrizione degli oneri amministrativi introdotti ed eliminati non è stata accompagnata da una stima degli stessi. Inoltre, in riferimento agli atti normativi di competenza del Ministero dell'Ambiente, le associazioni imprenditoriali hanno segnalato che le disposizioni di cui all'articolo 11 del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, che hanno innovato la disciplina del sistema di tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), modificano la platea di imprese soggette all'obbligo, incidendo di conseguenza sugli oneri introdotti ed eliminati. Di conseguenza, non è possibile evidenziare il risultato con riferimento a tale amministrazione.

La relazione del **Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti** non riporta una stima degli oneri amministrativi introdotti, né di quelli eliminati, che consenta la redazione del bilancio con riferimento a tale amministrazione. In particolare, la relazione non tiene conto degli oneri eliminati (e quantificati) con le semplificazioni di cui all'articolo 30 del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69. Di conseguenza, non è possibile evidenziare il risultato con riferimento a tale amministrazione.

Anche nella relazione del **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**, la descrizione degli atti normativi approvati nel 2013 non è accompagnata da una stima degli oneri amministrativi introdotti ed eliminati, che consenta la redazione del relativo bilancio.

Il **Ministero della Salute** non ha comunicato di non aver introdotto o eliminato oneri amministrativi con riferimento a tutti gli atti normativi approvati nel 2013, ma unicamente con riferimento ai quattro provvedimenti, pubblicati nell'anno 2013 ed indicati in allegato alla relazione. La mancanza di elementi in merito all'esaustività dell'elenco non consente di affermare che per tale amministrazione il bilancio degli oneri sia pari a zero.

L'**Ufficio del Ministro per l'Integrazione** non ha trasmesso elementi utili al fine di redigere il bilancio degli oneri amministrativi, considerato che, come anticipato nel paragrafo 3, le disposizioni introdotte su iniziativa del Ministro nel corso dell'anno 2013 hanno riguardato *“l'attività di uffici facenti capo ad altre amministrazioni”*.

Per quanto attiene alla relazione inviata dal **Dipartimento della Gioventù e del servizio civile nazionale**, manca la stima dell'onere amministrativo eliminato con il decreto legge 21 giugno 2013, n. 69. L'indicazione degli oneri introdotti ed eliminati con la normativa secondaria non rileva ai fini della relazione del bilancio, in quanto tali provvedimenti non rientrano nell'ambito di applicazione della disposizione in materia. Di conseguenza, non è possibile evidenziare il risultato con riferimento a tale amministrazione.

Inoltre, il **Ministero dello Sviluppo economico**, il **Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali**, il **Ministero dei Beni, delle attività culturali e del turismo** e i **Dipartimenti per le Politiche europee, per lo Sviluppo e la coesione territoriale e per le Riforme istituzionali** non hanno trasmesso alcuna relazione sul bilancio degli oneri.

In sintesi, dall'analisi e dalle valutazioni svolte, emerge che:

- 14 amministrazioni su 20<sup>9</sup> hanno trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei ministri la relazione sul bilancio complessivo degli oneri amministrativi introdotti o eliminati nell'anno 2013;
- solo in un caso è stato presentato un bilancio degli oneri introdotti ed eliminati;
- 5 amministrazioni su 14 hanno espressamente attestato che con gli atti normativi approvati nell'anno 2013 non sono stati introdotti o eliminati oneri amministrativi;
- nessuna delle rimanenti amministrazioni ha fornito una stima degli oneri amministrativi, che consentisse la redazione di un bilancio degli oneri introdotti e eliminati.

### 4.3 I contributi delle associazioni

Dalle relazioni sul bilancio presentate dalle singole amministrazioni sembrerebbe emergere che gli atti normativi approvati nell'anno 2013, salvo rare eccezioni, non abbiano eliminato o introdotto nuovi oneri amministrativi a carico di cittadini e imprese. In realtà, le associazioni consultate (anche successivamente alla richiesta del DFP di integrare le relazioni presentate dalle amministrazioni) hanno offerto contributi particolarmente significativi, segnalando numerosi

---

<sup>9</sup> La relazione sul bilancio complessivo degli oneri amministrativi, ai sensi dell'art. 8, comma 2 della legge n. 180 del 2011, è stata richiesta dal DAGL agli Uffici legislativi di 20 amministrazioni.

oneri introdotti ed eliminati con atti normativi (cfr. Allegato 1), relativi prevalentemente alle seguenti materie:

- a) ambiente;
- b) lavoro e sicurezza sul lavoro;
- c) energia.

Oltre a tali segnalazioni, le associazioni imprenditoriali hanno formulato numerose osservazioni relative a tipologie di oneri o di provvedimenti che non rientrano nell'ambito di applicazione delle disposizioni in materia di bilancio degli oneri amministrativi. Si è comunque ritenuto utile darne conto sia perché sono rappresentativi dei carichi burocratici maggiormente percepiti dalle imprese, sia perché forniscono indicazioni utili all'individuazione di eventuali correttivi, tesi a rendere più efficaci le disposizioni finalizzate a prevenire l'introduzione di nuove complicazioni.

In particolare, si tratta di:

- oneri amministrativi derivanti da provvedimenti amministrativi attuativi di norme primarie. Tali oneri, anche qualora formalmente introdotti da una norma di legge, in concreto dispiegano i loro effetti sui destinatari solo nel momento in cui sono disciplinati nel dettaglio da provvedimenti attuativi<sup>10</sup>;
- oneri amministrativi in materia fiscale<sup>11</sup> (che, come ricordato, sono espressamente esclusi dall'ambito di applicazione dell'art. 8 dello Statuto delle Imprese). In particolare, è stata segnalata la numerosità e l'onerosità degli adempimenti fiscali introdotti nel corso dell'ultimo anno, da ultimo con la legge di Stabilità 2014;

---

<sup>10</sup> È il caso, ad esempio, di diversi adempimenti in materia di sicurezza sul lavoro, segnalati dalle associazioni imprenditoriali (Confartigianato, Cna e Confindustria), previsti dall'art. 32 del decreto legge n. 69 del 2013, convertito con la legge n. 98 del 2013 che rinvia a provvedimenti attuativi (in particolare: notifiche all'organo di vigilanza territoriale; estensione della disciplina dei cantieri temporanei o mobili anche agli allestimenti propedeutici spettacoli musicali, cinematografici e teatrali e alle manifestazioni fieristiche; DUVRI; adempimenti in materia di formazione, etc.) o di adempimenti contenuti in provvedimenti attuativi (Confcommercio).

<sup>11</sup> Le associazioni (Cna) hanno indicato numerosi nuovi adempimenti fiscali, tra cui, con riferimento alla legge n. 147 del 2013 (legge di Stabilità 2014) segnalando, in particolare, l'art.1, comma 574 (che condiziona all'apposizione del visto di conformità la compensazione di crediti e debiti fiscali di importo superiore a 15.000 € annui per determinate imposte) e l'art.1, comma 586 (in materia di rimborso crediti da Modello 730 di ammontare superiore a 4000 €).

- oneri di conformità sostanziale (derivanti da adeguamenti dei prodotti e dei processi produttivi e non da obblighi informativi). Si tratta di oneri<sup>12</sup> che sinora non sono stati oggetto di misurazione da parte del DFP<sup>13</sup>, ma che verranno stimati nell'ambito del nuovo programma di misurazione e riduzione degli oneri regolatori e dei tempi, in corso di predisposizione. Le segnalazioni pervenute dalle associazioni relative a questa tipologia di oneri dimostrano chiaramente la rilevanza di una loro valutazione non solo *ex post*, ma anche *ex ante*, da svolgersi nel corso dell'istruttoria normativa.

## 5 Conclusioni

Come emerge chiaramente dall'analisi svolta nei paragrafi precedenti, la maggioranza delle amministrazioni non ha ottemperato alle disposizioni di cui all'articolo 8 della legge n. 180 del 2011: 14 amministrazioni su 20 hanno presentato la relazione sul bilancio degli oneri; di queste, diverse non hanno preso in considerazione tutti gli atti normativi adottati. In un solo caso sono stati quantificati compiutamente gli oneri introdotti e quelli eliminati e in 5 casi le amministrazioni hanno espressamente attestato che con gli atti normativi approvati nel 2013 non sono stati introdotti o eliminati oneri amministrativi.

A valle del primo anno di applicazione dell'articolo 8 dello Statuto delle imprese, occorre prendere atto che questa norma, che è in linea con le più avanzate esperienze internazionali e molto attesa per il suo potenziale ruolo di freno alla proliferazione di nuovi oneri, in sostanza non è stata applicata. Infatti, sulla base delle relazioni sul bilancio predisposte dalle amministrazioni sembrerebbe che in Italia nel 2013 quasi nessun atto normativo sia stato fonte di nuovi oneri a carico di cittadini ed imprese. Inoltre, risulta paradossale che tali relazioni non

---

<sup>12</sup> Numerosissimi gli oneri di conformità sostanziale segnalati dalle associazioni (Confartigianato, Confcommercio, Cna e Confindustria), tra gli altri in materia ambientale (ad esempio, quelli relativi al D.Lgs. 5 marzo 2013, n. 26 in materia di gas fluorurati ad effetto serra, materiali da riporto ed altri);

<sup>13</sup> Si ricorda che il Dipartimento della funzione pubblica, a partire dal 2007, ha condotto in modo sistematico una misurazione degli oneri amministrativi su 93 procedure ad alto impatto rientranti in 9 aree di regolazione, giungendo ad una stima del costo complessivo per le PMI pari a circa 31 miliardi di euro l'anno. Tali stime, tuttavia, si riferiscono allo stock di oneri esistenti e non al flusso di nuovi oneri. Maggiori informazioni sono disponibili sul sito <http://www.funzionepubblica.gov.it/si/semplifica-italia/la-misurazione-e-riduzione-degli-oneri.aspx>.

diano conto nemmeno degli oneri eliminati dalle disposizioni di semplificazione approvate nel corso dell'anno. Del resto, come già evidenziato, le associazioni imprenditoriali hanno segnalato sia oneri amministrativi introdotti che eliminati con atti normativi approvati nel 2013 (cfr. allegato 1).

Questa situazione deriva verosimilmente da due fattori. Innanzi tutto, come già evidenziato nella “Relazione sullo stato di attuazione delle disposizioni in materia di riduzione e trasparenza degli adempimenti amministrativi a carico di cittadini e imprese”, relativa al monitoraggio sull'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 7 dello Statuto delle imprese per l'anno 2013, trasmessa al Parlamento in data 31 marzo 2014, esistono diffuse resistenze culturali che frenano un'attività sistematica di valutazione preventiva degli oneri. Come per altri strumenti di qualità della regolazione (e, in particolare, l'Air<sup>14</sup>), la maggioranza delle amministrazioni sembra avvertire tale attività come un inutile appesantimento burocratico che non fornisce un valore aggiunto percepibile. Al contrario, la rilevanza del bilancio sugli oneri è stata confermata, nel corso delle consultazioni, dalle associazioni delle imprese e dei consumatori, che hanno rimarcato la necessità di una valutazione degli oneri da svolgere nel corso dell'istruttoria normativa.

Al tempo stesso, bisogna tener conto dell'oggettiva difficoltà per le amministrazioni di attuare per la prima volta le regole sulla valutazione preventiva degli oneri amministrativi<sup>15</sup>, anche a motivo degli adattamenti organizzativi che esse richiedono in funzione dell'uso dei nuovi strumenti. Difatti, non è possibile ipotizzare che la stima degli oneri introdotti ed eliminati sia svolta dai soli uffici legislativi senza il coinvolgimento degli uffici competenti per materia che svolgono l'istruttoria dei provvedimenti.

Inoltre, tale difficoltà nelle attività di quantificazione degli oneri è stata accresciuta dal ricorso frequente e ravvicinato alla decretazione d'urgenza, che ha imposto tempi rapidi per la predisposizione degli atti normativi.

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

---

<sup>14</sup> Sul punto si rinvia alle “Relazioni sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione” disponibili sul sito del Parlamento.

<sup>15</sup> Occorre anche sottolineare che le linee guida per la stima dei costi amministrativi sono state adottate con il DPCM 25 gennaio 2013, pubblicato sulla G.U. il 16 aprile 2013.

l'introduzione di nuove complicazioni. Per assicurare efficacia a queste attività è, naturalmente, essenziale l'investimento dei vertici politici ed amministrativi.

Sulla base dell'esperienza del primo anno si segnala la necessità di dare nuovo impulso e rendere più stringente l'attuazione della disciplina sul bilancio degli oneri.

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

In primo luogo, è opportuno avviare 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 queste attività dovranno essere coinvolti non solo gli uffici legislativi, ma anche quelli che seguono l'istruttoria dei provvedimenti e da cui dipendono, dunque, i contenuti delle disposizioni che comportano oneri e risparmi. Inoltre, in questi percorsi di formazione potrebbero essere coinvolti anche esponenti delle associazioni di cittadini e imprese.

In secondo luogo, in vista del bilancio relativo all'anno 2014, si propone di inviare con cadenza periodica i risultati delle attività del monitoraggio della quantificazione degli oneri introdotti e eliminati sia alle amministrazioni (così da sollecitarle con continuità ad adempiere alle disposizioni in materia di bilancio degli oneri e da fornire loro un *feedback* sulle valutazioni svolte), sia alle associazioni, in modo da valorizzarne il ruolo propositivo.

In terzo luogo, si ritiene opportuno rafforzare il sostegno alle amministrazioni nelle attività di valutazione degli oneri amministrativi anche attraverso l'*help desk* del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Infine, alla luce dell'esperienza di prima applicazione e sulla base dei contributi pervenuti dalle associazioni imprenditoriali, possono essere individuati ulteriori correttivi. In particolare, si ritiene opportuno:

- valutare l'opzione di estendere l'ambito di applicazione dell'articolo 8 dello Statuto delle imprese anche agli atti amministrativi che disciplinano gli adempimenti introdotti con atti normativi. In questi casi, infatti, non è prevista la quantificazione degli oneri. Tale criticità, segnalata con particolare evidenza dalle associazioni imprenditoriali, rischia di limitare la portata innovativa della disciplina in materia di "compensazione degli oneri".

Esemplare è il caso delle semplificazioni in materia di sicurezza sul lavoro introdotte dal decreto legge n. 69 del 2013 (che intervengono su oneri stimati dal DFP in 4,4 miliardi di euro all'anno): dato che l'attuazione di tali disposizioni è demandata a decreti ministeriali gli impatti delle relative semplificazioni potrebbero non essere mai considerati ai fini del bilancio;

- valutare l'opzione di includere nell'ambito di applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 8 dello Statuto delle imprese, gli atti normativi in materia tributaria, creditizia e di giochi pubblici attualmente esclusi ai sensi del comma 2-*septies* del medesimo articolo. In particolare, l'analisi svolta sui provvedimenti normativi approvati nel corso del 2013 e le consultazioni con le associazioni delle imprese e dei consumatori hanno evidenziato che, proprio in materia fiscale, sono stati introdotti numerosi nuovi adempimenti particolarmente onerosi per imprese e cittadini.