

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA
RELAZIONE COMPLESSIVA CONTENENTE IL BILANCIO
ANNUALE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI INTRODOTTI
ED ELIMINATI

Anno 2019

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

Premessa

La relazione complessiva contenente il bilancio annuale degli oneri amministrativi (di seguito “Relazione”) è prevista dall’articolo 8 della legge 11 novembre 2011, n. 180, recante “*Norme per la tutela della libertà d’impresa. Statuto delle imprese*” (di seguito “Statuto delle imprese”). In particolare il comma 2-*bis* prevede che entro il 31 marzo, sulla base delle relazioni trasmesse dalle singole amministrazioni e sentite le associazioni imprenditoriali e dei consumatori rappresentative a livello nazionale, il Dipartimento della funzione pubblica (DFP) predisponga una relazione complessiva sul bilancio degli oneri introdotti ed eliminati con gli atti normativi approvati nell’anno precedente, evidenziando il risultato per ciascuna amministrazione.

Le disposizioni dello Statuto delle imprese si inseriscono nel quadro delle misure finalizzate a prevenire il proliferare di nuovi adempimenti amministrativi a carico di cittadini e imprese attraverso meccanismi di controllo *ex ante*.

In particolare, la norma persegue l’obiettivo di:

1. responsabilizzare le amministrazioni nell’individuazione e nella stima dei costi degli adempimenti amministrativi introdotti ed eliminati con gli atti normativi;
2. garantire che il complesso degli oneri amministrativi annualmente introdotti da ogni amministrazione sia pari o inferiore a quello degli oneri eliminati;
3. disporre di uno strumento di “compensazione” nel caso in cui gli oneri introdotti da un’amministrazione siano superiori a quelli eliminati.

Per quanto riguarda il bilancio sul 2019 va evidenziato, in via preliminare, che nel processo di verifica e integrazione delle relazioni di bilancio delle singole amministrazioni ha influito in modo significativo l’emergenza sanitaria legata alla diffusione del nuovo coronavirus (Covid – 19). La Relazione si limita quindi a dare conto dei primi riscontri inviati dalle amministrazioni, in attesa di poter integrare le informazioni fin qui raccolte con una nota di aggiornamento che - compatibilmente con l’evoluzione dello stato dell’emergenza - si prevede di pubblicare al 30 giugno (negli anni precedenti era stata pubblicata al 31 maggio).

Ciò premesso, la relazione è così articolata.

Il primo paragrafo illustra il contesto con riferimento alla diffusione, a livello europeo e internazionale, degli strumenti di misurazione e compensazione degli oneri e alla disciplina nazionale in materia.

Il paragrafo 2 descrive il processo di verifica delle relazioni di bilancio predisposte dalle singole amministrazioni da parte del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) e del DFP, incluse le attività di consultazione delle associazioni imprenditoriali e dei consumatori.

Il terzo paragrafo illustra i contenuti delle relazioni sul bilancio trasmesse dalle singole amministrazioni e gli esiti delle relative attività di verifica.

Infine, il quarto paragrafo contiene alcune considerazioni finali. Esso mette in luce, in particolare, le novità apportate alla disciplina del bilancio dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che apporta modifiche al decreto del 25 gennaio 2013 “*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, ai sensi del comma 3, dell’articolo 6 della legge 11 novembre 2011, n. 180*”, in corso di registrazione. Il

paragrafo descrive, inoltre, gli ulteriori interventi in corso di elaborazione nell'ottica di garantire maggiore effettività ed efficacia al meccanismo di bilancio.

1. Il contesto

1.1 Il quadro internazionale

L'esigenza di contenere i costi della burocrazia ha condotto numerosi paesi a prevedere anche nel campo della regolazione pubblica lo strumento del bilancio e un correlato meccanismo di compensazione: all'introduzione di nuovi oneri regolatori a carico di cittadini e imprese deve corrispondere l'eliminazione di un ammontare almeno equivalente di oneri preesistenti.

Nella sua forma più semplice, l'approccio consiste nel mantenere costante il numero di norme presenti nell'ordinamento, prevedendo che non si possa emanare una nuova regolazione senza prevedere l'abolizione di una regolazione già esistente. Tuttavia, dal momento che la rilevanza delle singole regolazioni può essere - in termini di impatto sui destinatari - molto diversificata, questa forma di compensazione si è evoluta nel tempo, spostando l'attenzione dal numero assoluto delle norme all'ammontare dei costi introdotti ed eliminati¹.

Soltanto nell'Unione europea sono attualmente dieci (inclusa l'Italia) i paesi che ricorrono al meccanismo di compensazione; a questi se ne aggiungono altri cinque che l'hanno introdotto ma non ancora attuato o che ne hanno comunque previsto l'introduzione². Tra i paesi avanzati, oltre a quelli europei, utilizzano sistemi di compensazione degli oneri regolatori anche Canada, Corea, Messico e Stati Uniti³.

I sistemi di bilancio impostati nei diversi paesi differiscono per numerosi aspetti, tra cui l'ambito di applicazione, le tipologie di oneri considerati, il meccanismo di compensazione adottato, la *governance*, ecc. Nella maggior parte dei paesi è in ogni caso previsto un bilanciamento del tipo "uno a uno" ("one-in-one-out" o OIOO), che prevede una compensazione a zero dei costi della nuova regolazione, mentre in altri⁴ sono stati previsti anche meccanismi di compensazione "uno a due" ("one-in, two-out") o "uno a tre" ("one-in, three-out"). A livello internazionale, i sistemi di compensazione sono pertanto indicati genericamente con l'espressione "one-in, x-out" (o OIXO).

In base agli indirizzi recentemente impartiti dal nuovo Presidente della Commissione, il bilancio degli oneri sarà presto applicato anche alla regolazione europea. Nella comunicazione sui "working

¹ Trnka, D. e Thuerer Y. (2019), *One-In, X-Out: Regulatory offsetting in selected OECD countries*, OECD Regulatory Policy Working Papers 11, OECD Publishing, p. 8.

² Cfr. CEPS (2019), *Feasibility study: introducing "one-in-one-out" in the European commission*, Report predisposto per il ministero federale tedesco dell'economia e dell'energia. In particolare, oltre all'Italia, fanno attualmente ricorso al bilancio Austria, Finlandia, Francia, Germania, Lettonia, Lituania, Spagna, Svezia e Ungheria. Il Portogallo l'ha introdotto ma non ancora attuato. Ne hanno previsto l'introduzione Polonia, Romania, Slovacchia e Slovenia. Al contrario, due paesi che vi facevano ricorso (Danimarca e Regno Unito), lo hanno recentemente dismesso.

³ Trnka, D. e Thuerer Y. (2019), *cit.*

⁴ Ad esempio Stati Uniti e, in passato, Regno Unito,

methods”⁵, Ursula von der Leyen, ha infatti annunciato l’adozione del principio del “one-in-one-out” da parte della Commissione europea⁶, affidando al vicepresidente responsabile per le Relazioni interistituzionali il compito di sovrintendere alla sua applicazione.

1.2 La normativa nazionale

L’articolo 8 dello Statuto delle imprese ha introdotto, sull’esempio delle migliori esperienze internazionali, l’obbligo della compensazione degli oneri. In base alla medesima norma⁷ le amministrazioni statali devono predisporre, entro il 31 gennaio di ogni anno, una relazione sul bilancio complessivo degli oneri amministrativi introdotti o eliminati con gli atti normativi approvati nell’anno precedente.

In base alle definizioni riconosciute a livello internazionale e alle disposizioni in materia, gli oneri amministrativi sono i costi sostenuti dalle imprese e dai cittadini per adempiere a un obbligo informativo, ossia all’obbligo giuridico di fornire informazioni sulla propria attività. 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, invece, 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 consistono nell’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).

La predisposizione del bilancio degli oneri è collegata alla valutazione dei singoli atti normativi svolta nel corso dell’anno: ciascuna amministrazione deve riportare, nella propria relazione di bilancio, gli oneri amministrativi come valutati nelle relazioni sull’analisi di impatto della regolazione (AIR). Il bilancio include, tuttavia, anche gli oneri derivanti dagli atti normativi non sottoposti ad AIR; non include, invece, gli oneri introdotti con atti di recepimento di direttive dell’Unione europea, a meno che non determinino livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse.

L’individuazione degli oneri e la stima dei costi amministrativi sono effettuati sulla base dei criteri e delle metodologie definiti nelle Linee guida di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 gennaio 2013 (allegato A al provvedimento)⁸, che forniscono alle amministrazioni una guida operativa anche per la predisposizione della relazione sul bilancio degli oneri. In particolare, per agevolare le amministrazioni nelle attività di stima degli oneri introdotti e di quelli eliminati, le Linee guida contengono un “tariffario” di “costi standard” dei principali adempimenti per cittadini e

⁵ European Commission, *Communication from the President to the Commission: The Working Methods of the European Commission*, P(2019) 2, Brussels, 1.12.2019.

⁶ «The Commission will apply the ‘one in, one out’ principle. Every legislative proposal creating new burdens should relieve people and business of an existing equivalent burden at EU-level in the same policy area», cfr. European Commission (2019), *cit.* p. 11.

⁷ Così come modificata dal decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*, convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.

⁸ Le Linee guida sono disponibili al link <http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/documenti/Semplificazione/Misurazione-Oneri/Linee%20guida%20oneri%20introdotti-eliminati.pdf>.

imprese⁹ e i modelli da utilizzare per la quantificazione degli oneri e per la predisposizione del bilancio.

Come anticipato in premessa, le Linee guida sono oggetto di modifica ad opera di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in corso di registrazione. Come sarà illustrato più in dettaglio nel paragrafo conclusivo, le nuove Linee guida, oltre a limitate modifiche su aspetti di carattere tecnico, ridefiniscono l'ambito di riferimento del bilancio al fine di renderlo più efficace e selettivo, escludendo dal computo del saldo alcune tipologie di adempimenti.

Le relazioni sul bilancio redatte dalle singole amministrazioni sono verificate, per quanto di competenza, dal DAGL e trasmesse al DFP che predispone, 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 relazione è comunicata al DAGL e pubblicata sul sito del Governo entro il 31 marzo di ogni anno»* (art. 8, comma 2-bis, dello Statuto delle imprese).

Nel caso in cui gli oneri introdotti siano superiori a quelli eliminati, il Governo adotta, entro novanta giorni dalla pubblicazione della Relazione, i provvedimenti necessari a “tagliare oneri di pari importo”, assicurando il pareggio di bilancio, attraverso regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17 comma 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

2. Il percorso di verifica delle relazioni sul bilancio

2.1 Le valutazioni del DAGL e del DFP

In vista della predisposizione della relazione complessiva sul bilancio, il DAGL ha richiesto a ciascuna amministrazione di dare conto degli oneri amministrativi introdotti ed eliminati con i provvedimenti adottati nel corso del 2019.

Successivamente alla trasmissione delle relazioni sul bilancio da parte delle amministrazioni - prevista, ai sensi dell'art. 8, entro il 31 gennaio - il DAGL ha confrontato i dati in esse contenuti con quelli riportati nelle relazioni AIR, e ha trasmesso al DFP una “scheda di riscontro” per ciascuna amministrazione, che riporta, per ogni atto normativo:

- 1) i contenuti della sezione oneri amministrativi della relazione AIR, incluse le stime eventualmente prodotte dall'amministrazione;
- 2) le eventuali discrepanze riscontrate tra la relazione AIR e quanto indicato nel bilancio.

Anche sulla base delle verifiche operate dal DAGL e dei primi esiti delle attività di consultazione (cfr. par. 2.2), il DFP ha esaminato le relazioni inviate dalle amministrazioni, concentrandosi, secondo le proprie competenze, sulle metodologie seguite per il calcolo degli oneri e sulla coerenza

⁹ Al fine di fornire alle amministrazioni un parametro di riferimento per le attività di stima, le linee guida riportano una griglia di costi standard, costruita sulla base dei risultati delle misurazioni finora condotte. La griglia associa a ciascuna delle attività di cui tipicamente si compongono gli obblighi informativi (acquisizione della modulistica, compilazione di modulo, ecc.) dei riferimenti di costo dipendenti dal grado di complessità (alto/medio/basso) del singolo adempimento.

delle stime con i criteri e le metodologie definite dalle Linee guida, nonché sull'individuazione di atti normativi rilevanti tra quelli non soggetti ad AIR.

Sulla base di tale valutazione, il DFP ha richiesto alle amministrazioni le integrazioni necessarie ad assicurare l'esaustività e la coerenza delle relazioni.

La richiesta di chiarimenti, peraltro, ha rappresentato, nel corso degli anni, una utile sollecitazione alle amministrazioni alla quantificazione degli oneri introdotti ed eliminati. Da questo punto di vista, rileva il supporto che l'ufficio per la semplificazione e la sburocratizzazione del DFP fornisce alle singole amministrazioni sia nell'individuazione dei provvedimenti rilevanti che nell'applicazione delle metodologie per la quantificazione degli oneri e nella compilazione degli schemi di bilancio.

2.2 Il contributo delle associazioni

Come previsto dal comma 2-*bis* dell'articolo 8 dello Statuto delle imprese, nell'attività di verifica delle relazioni di bilancio il DFP ha coinvolto le associazioni imprenditoriali e le associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale. Va tuttavia evidenziato che, come specificato più avanti, le attività di consultazione sono state vincolate dallo stato di emergenza sanitaria.

Le associazioni imprenditoriali sono state audite il 25 febbraio¹⁰. Nel corso dell'incontro, le associazioni hanno fornito contributi sia su specifici adempimenti (inclusi alcuni adempimenti di conformità sostanziale, che - pur essendo esclusi dal campo di applicazione dell'articolo 8 della legge n. 180 del 2011 - sono spesso considerati molto rilevanti per le imprese) sia sulle criticità complessive relative al meccanismo del bilancio.

In particolare, così come in passato, le associazioni imprenditoriali hanno evidenziato come l'esclusione degli adempimenti in materia fiscale e creditizia e di quelli verso terzi (ad esempio le etichettature), prevista dalla legge n. 180 del 2011, sottragga alla quantificazione provvedimenti a forte impatto per i destinatari, rendendo così il bilancio soltanto parzialmente significativo. Ancora una volta, inoltre, le associazioni hanno sottolineato il rischio che sfuggano al bilancio provvedimenti attuativi di norme rilevanti in termini di oneri introdotti ed eliminati, soprattutto quando emanati in un termine ampio rispetto alla norma primaria.

L'incontro con le associazioni imprenditoriali è stato quindi anche l'occasione per una riflessione congiunta sui possibili interventi di miglioramento, sia di breve che di medio-lungo termine, del meccanismo di bilancio, oltre che di condivisione delle scelte operate con il decreto di modifica delle Linee guida (cfr. par. 4), all'epoca ancora in corso di elaborazione.

L'incontro con le associazioni dei consumatori, viceversa, originariamente fissato per il 6 marzo, è stato revocato in ottemperanza alle nuove misure di contenimento dell'emergenza sanitaria¹¹.

¹⁰ All'incontro hanno partecipato rappresentanti di Confartigianato, Confesercenti, Confcommercio, CNA (aderenti a Rete Imprese Italia) e Confindustria.

¹¹ Come previsto dallo Statuto delle imprese, sono state invitate a partecipare all'incontro tutte le associazioni rappresentate nel Comitato Nazionale Consumatori Utenti (CNCU).

A tutte le associazioni imprenditoriali e dei consumatori coinvolte ai sensi dello Statuto delle imprese è stata comunque inviata la documentazione relativa alle verifiche effettuate e in corso e la richiesta di contributi.

Le associazioni imprenditoriali, pur rinnovando il loro interesse per il bilancio, hanno segnalato una difficoltà a partecipare attivamente alle attività di verifica in ragione della situazione legata all'emergenza. Confcommercio ha inviato alcune osservazioni puntuali in forma scritta, riservandosi in ogni caso l'invio di ulteriori contributi una volta ripristinata la normale operatività. Per un dettaglio sulle osservazioni inviate da Confcommercio si rinvia al paragrafo 3 e all'Allegato 2.

In vista della scadenza dell'invio dei contributi, il DFP, considerata la situazione, ha comunque segnalato alle associazioni la possibilità di inviare contributi anche in una fase successiva. I contributi che perverranno dalle associazioni successivamente alla data di pubblicazione di questa Relazione saranno valorizzati nell'ambito della nota di aggiornamento.

3. Il bilancio annuale degli oneri amministrativi

Al 31 marzo 2020, il quadro delle relazioni di bilancio pervenute è il seguente:

1. hanno redatto il bilancio degli oneri o comunque inviato quantificazioni il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'interno, il Ministero della salute e il Ministero dello sviluppo economico. Per alcune di queste amministrazioni è stato necessario, anche in vista della nota di aggiornamento al 30 giugno, richiedere approfondimenti sulle quantificazioni e chiarimenti su alcuni provvedimenti;
2. hanno attestato di non avere introdotto né eliminato oneri: il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, il Ministero della difesa, il Ministero della giustizia, il Ministero dell'istruzione¹², il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, il Dipartimento Casa Italia, il Dipartimento della funzione pubblica, il Dipartimento politiche antidroga, il Dipartimento per le politiche della famiglia, il Dipartimento per la programmazione della politica economica, il Dipartimento della protezione civile, il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, il Dipartimento per le riforme istituzionali, il Dipartimento per i servizi strumentali e il Dipartimento per la trasformazione digitale. Con riferimento al Ministero della giustizia, il DFP ha richiesto chiarimenti sugli effetti, in termini di oneri amministrativi, di alcuni provvedimenti;
3. non hanno ancora inviato la relazione sul bilancio il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

¹² Nella propria relazione di bilancio il Ministero dell'istruzione comunica di aver consultato, ai fini della ricognizione degli atti normativi approvati nel corso del 2019, anche il Ministero dell'università e della ricerca. Va peraltro evidenziato che nel 2019 operava un unico dicastero. Il decreto-legge 9 gennaio 2020, n. 1, *Disposizioni urgenti per l'istituzione del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca*, ha in seguito previsto l'istituzione del Ministero dell'istruzione e del Ministero dell'università e della ricerca, sopprimendo conseguentemente il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Alle amministrazioni elencate si aggiunge il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che - in vista della predisposizione della Relazione - ha inviato una nota per segnalare l'avvio di un'attività di approfondimento, tenuto anche conto delle osservazioni formulate da Confcommercio nell'ambito delle attività di consultazione (cfr. Allegato 2).

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare segnala, nella propria relazione di bilancio per l'anno 2019, **oneri amministrativi eliminati** in relazione alla soppressione del **sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI)** stabilita dall'articolo 6 del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135¹³ e dalla conseguente cessazione delle registrazioni informatiche relative alla produzione e movimentazione dei rifiuti. Dai dati presentati nei modelli per la stima degli oneri si evince un **risparmio complessivo di 3.456 milioni di euro**.

Si resta in attesa di una verifica da parte dell'amministrazione sulle osservazioni formulate dal DFP in merito alla modifica degli adempimenti in capo alle imprese attualmente registrate al SISTRI e ai criteri adottati per la stima.

Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo

Il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo ha effettuato, nella propria relazione di bilancio, una ricognizione dei provvedimenti normativi adottati nel corso del 2019, individuando due provvedimenti a cui sono associati oneri:

- il primo disciplina i criteri e le modalità di utilizzo della carta elettronica per l'adesione al **sistema "bonus cultura"** per l'anno 2019 (decreto ministeriale 24 dicembre 2019, n. 177¹⁴). In merito a questo provvedimento, l'amministrazione segnala un'introduzione di **nuovi oneri amministrativi pari a circa 550.000 euro** per effetto dell'introduzione dell'obbligo di tenuta del registro vendita a carico degli esercenti commerciali che aderiscono all'iniziativa. In merito a questo provvedimento, sono in corso approfondimenti in relazione alla natura degli adempimenti previsti;
- il secondo riguarda l'attuazione delle disposizioni europee in materia di diritti d'autore (legge 3 maggio 2019, n. 37¹⁵). La norma introduce dopo l'articolo 71-bis, comma 2, della legge 22 aprile 1941, n. 633 (legge sul diritto d'autore) i commi da *2-bis* a *2-terdecies*. In particolare, il comma *2-sexies* prevede che con decreto ministeriale siano stabilite le modalità per la verifica del possesso dei requisiti e del rispetto degli obblighi posti in capo alle c.d. "entità autorizzate" a beneficiare dell'eccezione al diritto d'autore. Nel bilancio l'amministrazione segnala che la quantificazione degli oneri amministrativi potrà essere effettuata solo a seguito dell'adozione di tale decreto attuativo.

¹³ Decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, *Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione*.

¹⁴ Decreto ministeriale 24 dicembre 2019, n. 177, *Regolamento recante i criteri e le modalità di attribuzione e di utilizzo della carta elettronica, prevista dall'articolo 1, comma 604, della legge 30 dicembre 2018, n. 145*.

¹⁵ Legge 3 maggio 2019, n. 37, *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2018*.

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti segnala, nella propria relazione di bilancio per l'anno 2019, gli oneri amministrativi eliminati dal decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 2019, n. 54¹⁶ relativo ai **certificati medici attestanti l'idoneità psicofisica dei conducenti di veicoli a motore**. In merito a questo provvedimento, l'amministrazione indica, in particolare, un **risparmio complessivo di 1.215 milioni di euro**, rimandando per le quantificazioni alla Relazione AIR. Quest'ultima presenta, in relazione alla prevista dematerializzazione del certificato medico da allegare all'istanza di rilascio della patente di guida per conseguimento, conversione e duplicato, stime di risparmi riferite a due adempimenti: la presentazione del certificato medico e la richiesta di rilascio della patente di guida.

Rispetto a tali adempimenti è stato richiesto all'amministrazione di verificare l'effettività del risparmio e, in ogni caso, i criteri adottati per la stima.

Si resta inoltre in attesa di integrazioni e approfondimenti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in merito a richieste di chiarimento del DFP su altri cinque provvedimenti. Si tratta di:

- disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici (decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32¹⁷), in merito alla semplificazione della disciplina degli interventi strutturali in zone sismiche;
- criteri di assegnazione delle risorse e delle modalità operative del «Fondo salva opere» (decreto ministeriale 12 novembre 2019, n. 144¹⁸ e relativo decreto attuativo ovvero decreto direttoriale 19/12/2019, n. 16864¹⁹), in relazione alla procedura di presentazione delle istanze da parte dei soggetti beneficiari;
- disposizioni attuative del Nuovo codice della strada in materia di dispositivi antiabbandono (decreto ministeriale 2 ottobre 2019, n. 122²⁰), in relazione alla eventuale introduzione di adempimenti connessi alla redazione documentazione tecnica e al rilascio della dichiarazione di conformità;
- modalità di erogazione delle misure incentivanti per le imprese di autotrasporto per l'annualità 2019 (decreto ministeriale 22 luglio 2019, n. 336²¹ e relativo decreto attuativo

¹⁶ Decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 2019, n. 54, *Regolamento recante modifica dell'articolo 331 del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495, concernente i certificati medici attestanti l'idoneità psicofisica dei conducenti di veicoli a motore*.

¹⁷ Decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, *Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici*, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici*.

¹⁸ Decreto ministeriale 12 novembre 2019, n. 144, *Regolamento recante la definizione dei criteri di assegnazione delle risorse e delle modalità operative del «Fondo salva opere»*.

¹⁹ Decreto direttoriale 19 dicembre 2019, n. 16864, *Attuazione del Regolamento recante la definizione dei criteri di assegnazione delle risorse e delle modalità operative del «Fondo salva opere»*.

²⁰ Decreto ministeriale 2 ottobre 2019, n. 122, *Regolamento di attuazione dell'articolo 172 del Nuovo codice della strada in materia di dispositivi antiabbandono di bambini di età inferiore a quattro anni*.

²¹ Decreto ministeriale 22 luglio 2019, n. 336, *Modalità di erogazione delle risorse per investimenti a favore delle imprese di autotrasporto per l'annualità 2019*.

ovvero decreto direttoriale 11 ottobre 2019²²), in merito alla presentazione delle domande di ammissione alle risorse per investimenti e alla fornitura della prova del perfezionamento dell'investimento;

- modalità di erogazione dei contributi per iniziative di formazione professionale nel settore dell'autotrasporto per l'annualità 2019 (decreto ministeriale 22 luglio 2019, n. 337²³ e successive modifiche apportate dal decreto ministeriale 16 ottobre 2019, n. 443²⁴), con particolare riferimento alla presentazione delle domande finanziamento e alla rendicontazione dei costi sostenuti.

Ministero dell'interno

Nella propria relazione di bilancio, il Ministero dell'interno dopo aver dato conto nella propria relazione di bilancio per l'anno 2019, dei provvedimenti che non hanno introdotto, modificato ed eliminato oneri, segnala due provvedimenti ai quali sono viceversa associati oneri, rispettivamente, introdotti ed eliminati:

- il primo è relativo alle disposizioni in materia di impiego di guardie giurate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana, che transitano in acque internazionali a rischio pirateria (decreto ministeriale 7 novembre 2019, n. 139²⁵). In merito a questo provvedimento, l'amministrazione quantifica **nuovi oneri amministrativi** per un totale di **5.842 euro**, per effetto dall'ampliamento della platea di imprese interessate (istituti di vigilanza privata) a richiedere la licenza per il possesso, il trasporto e l'imbarco di armi a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana;
- il secondo reca disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica (decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53²⁶, convertito, con modificazioni dalla legge 8 agosto 2019, n. 77²⁷). In merito, l'amministrazione quantifica **un risparmio di 18.910 euro** determinato dall'esenzione dalla richiesta del permesso di soggiorno per i soggetti che entrano nel territorio italiano per i motivi di "missione, gara sportiva e ricerca scientifica" per periodi che non superano i 3 mesi nell'arco di 180 giorni.

Il bilancio complessivo predisposto dal Ministero dell'interno quantifica oneri introdotti per **5.842 euro** ed **oneri eliminati per 18.910 euro** con provvedimenti adottati nel corso del 2019. Conseguentemente il **saldo di bilancio** è pari a **-13.068 euro**.

²² Decreto direttoriale 11 ottobre 2019, *Disposizioni di attuazione delle misure incentivanti per le imprese di autotrasporto per l'annualità 2019*.

²³ Decreto ministeriale 22 luglio 2019, n. 337, *Modalità di erogazione dei contributi per iniziative di formazione professionale nel settore dell'autotrasporto per l'annualità 2019*.

²⁴ Decreto ministeriale 16 ottobre 2019, n. 443, *Modifiche al decreto 22 luglio 2019, recante "Modalità di erogazione dei contributi per iniziative di formazione professionale nel settore dell'autotrasporto per l'annualità 2019"*.

²⁵ Decreto ministeriale 7 novembre 2019, n. 139, *Regolamento recante l'impiego di guardie giurate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana, che transitano in acque internazionali a rischio pirateria*.

²⁶ Decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, *Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica*.

²⁷ Legge 8 agosto 2019, n. 77, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica*.

Ministero della salute

Il Ministero della salute, dopo aver dato conto nella propria relazione di bilancio per l'anno 2019, dei provvedimenti che non hanno introdotto, modificato ed eliminato oneri, quantifica, con riferimento al decreto ministeriale 20 agosto 2019, n. 130²⁸, **oneri amministrativi introdotti** per un ammontare di **7.240 euro**. Tali oneri derivano dall'introduzione di nuovi obblighi, a carico delle strutture sanitarie autorizzate al prelievo e al trattamento delle cellule riproduttive, connessi all'alimentazione del **Registro nazionale dei donatori di cellule riproduttive** a scopi di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo (RND PMA).

In merito a questo provvedimento, si resta in attesa di approfondimenti del Ministero della salute sulle osservazioni del DFP in relazione agli adempimenti considerati e ai parametri utilizzati per la stima.

Ministero dello sviluppo economico

Nella propria relazione annuale per l'anno 2019, il Ministero dello sviluppo individua due provvedimenti ai quali sono associati oneri informativi introdotti come di seguito specificato:

- il primo disciplina l'applicazione dell'**incentivo "eco-bonus"** per l'acquisto di veicoli nuovi di fabbrica a basse emissioni di biossido di carbonio (decreto ministeriale 20 marzo 2019²⁹). In merito a questo provvedimento, l'amministrazione quantifica **nuovi oneri amministrativi** per un totale di **34.200 euro**, per effetto dell'introduzione dei seguenti obblighi:
 - a) registrazione telematica e comunicazione dati per la prenotazione dei contributi (art. 6, comma 2);
 - b) richiesta di cancellazione per demolizione (art. 6, comma 3);
 - c) conservazione della documentazione relativa alla vendita o locazione del veicolo nuovo e alla rottamazione del veicolo usato (art. 6, commi 8 e 9);
 - d) bonifico parlante ai fini della detrazione fiscale sull'installazione delle infrastrutture di ricarica (art. 9, comma 1);
 - e) conservazione della documentazione delle spese effettivamente sostenute ai fini della detrazione fiscale (art. 9, comma 1).

²⁸ Decreto ministeriale 20 agosto 2019, n. 130, *Regolamento recante disciplina degli obiettivi, delle funzioni e della struttura del Sistema informativo trapianti (SIT) e del Registro nazionale dei donatori di cellule riproduttive a scopi di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo*.

²⁹ Decreto ministeriale 20 marzo 2019, *Disciplina applicativa dell'incentivo «eco-bonus» per l'acquisto di veicoli nuovi di fabbrica di categoria M1 a basse emissioni di CO2 e di categoria L1 ed L3e elettrici o ibridi*. Si tratta di un atto a carattere non normativo, il quale – come segnala l'amministrazione nella propria relazione - ha tuttavia dettato la disciplina applicativa di oneri previsti in una fonte primaria. Infatti, la legge di bilancio 2019 ha previsto incentivi per l'acquisto di veicoli a basse emissioni di biossido di carbonio; gli oneri amministrativi connessi a tali incentivi non sono stati quantificati nel 2018, anno di approvazione di tale legge, in attesa del decreto attuativo. Va rilevato che, in base alle Linee guida, quando la definizione puntuale di obblighi informativi disposti da una fonte primaria è demandata a un atto secondario e, quindi, la relativa quantificazione può avvenire soltanto una volta che questo sia adottato, l'introduzione o l'eliminazione di oneri deve essere «contabilizzata nell'anno di emanazione degli atti secondari, anche se diverso rispetto a quello di emanazione del provvedimento principale».

In merito a questo provvedimento, si resta in attesa di integrazioni e approfondimenti del Ministero dello sviluppo economico sulle osservazioni del DFP (verifica del calcolo della frequenza associata agli obblighi di cui ai punti a), b) e c) del punto elenco).

- il secondo disciplina l'attuazione della direttiva europea in materia di marchi d'impresa (decreto legislativo 20 febbraio 2019, n. 15³⁰). In merito a questo provvedimento, l'amministrazione quantifica **nuovi oneri amministrativi** per un totale di **1.437.696 euro**, per effetto della previsione della facoltà, prevista per i titoli interessati, di presentare domanda di conversione dei marchi collettivi registrati - ai sensi della normativa previgente - in marchi di certificazione o marchi collettivi.

Con riferimento a questo provvedimento, il DFP ha richiesto al Ministero dello sviluppo economico di effettuare ulteriori approfondimenti sul calcolo del costo medio associato all'obbligo relativo alla domanda di conversione dei marchi collettivi registrati. Si resta in attesa di un riscontro da parte dell'amministrazione.

Inoltre, si resta in attesa di integrazioni e approfondimenti del Ministero dello sviluppo economico in merito a un terzo provvedimento avente ad oggetto misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi (decreto-legge 30 aprile, n. 34³¹). Rispetto a tale provvedimento, infatti, il DFP ha richiesto la quantificazione degli oneri introdotti ed eliminati relativi agli adempimenti di cui ai seguenti articoli:

- a) 26-*quater*, comma 8 (obbligo di presentazione del progetto di formazione e di riqualificazione per ottenere accesso al Contratto di espansione);
- b) art. 28 (presentazione dichiarazioni sostitutive per la definitiva chiusura dei procedimenti relativi alle agevolazioni concesse nell'ambito dei patti territoriali e dei contratti d'area);
- c) art. 30-*ter*, comma 9 (richiesta per l'ottenimento di contributi alla riapertura o all'ampliamento di esercizi commerciali);
- d) art. 31 (iscrizione al registro speciale dei marchi storici; notifica relativa al progetto di chiusura o delocalizzazione dello stabilimento);
- e) art. 43 (semplificazione degli adempimenti per la gestione degli enti del Terzo settore).

Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, il Ministero della difesa, il Ministero della giustizia e il Ministero dell'istruzione (anche con riferimento agli atti di competenza del Ministero dell'università e della ricerca³²) hanno comunicato che con gli atti normativi approvati nell'anno 2019 non sono stati introdotti o eliminati oneri amministrativi. Il relativo **saldo di bilancio è pari a zero**.

³⁰ Decreto legislativo 20 febbraio 2019, n. 15, *Attuazione della direttiva (UE) 2015/2436 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2015, sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di marchi d'impresa nonché per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2015/2424 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2015, recante modifica al regolamento sul marchio comunitario.*

³¹ Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, *Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi.*

³² Cfr. nota a piè di pagina 12.

Con riferimento al **Ministero della giustizia**, tuttavia, il DFP resta in attesa di chiarimenti sui seguenti provvedimenti:

- a) decreto ministeriale 20 settembre 2019, n. 170³³, in merito al quale è stata segnalata, in particolare, l'opportunità di valutare la riduzione di oneri derivanti dalla previsione della facoltà, per i notai, di assolvere all'obbligo di **iscrizione degli atti di ultima volontà nel registro generale dei testamenti anche in via telematica**;
- b) decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, recante il Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza³⁴, in merito al quale è stato chiesto di valutare gli eventuali oneri amministrativi introdotti in relazione agli **obblighi di segnalazione**, strumentali all'avvio delle procedure di allerta, previsti dal provvedimento.

Per la Presidenza del Consiglio dei ministri, il **Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie**, il **Dipartimento Casa Italia**, il **Dipartimento della funzione pubblica**, il **Dipartimento politiche antidroga**, il **Dipartimento per le politiche della famiglia**, il **Dipartimento per la programmazione della politica economica**, il **Dipartimento della protezione civile**, il **Dipartimento per i rapporti con il Parlamento**, il **Dipartimento per le riforme istituzionali**, il **Dipartimento per i servizi strumentali** e il **Dipartimento per la trasformazione digitale**, nelle proprie relazioni di bilancio, comunicano di non aver né introdotto né eliminato oneri con i provvedimenti adottati nel corso del 2019.

Conseguentemente il relativo **saldo di bilancio** anche per queste amministrazioni è **pari a zero**.

4. Conclusioni

Nella predisposizione di questa edizione della Relazione ha influito in modo significativo lo stato di emergenza sanitaria legato alla diffusione del nuovo coronavirus (Covid – 19). Esso ha infatti condizionato sia le attività di consultazione delle associazioni imprenditoriali e dei consumatori (cfr. par. 2.2) sia la risposta degli uffici legislativi - impegnati nella definizione delle misure di gestione dell'emergenza - alle richieste di chiarimento o integrazione inviate a valle delle attività di verifica svolte dal DAGL e dal DFP.

La Relazione si limita quindi a dare conto dei primi riscontri inviati dalle amministrazioni, in attesa di poter integrare le informazioni fin qui raccolte con una nota di aggiornamento che - compatibilmente con l'evoluzione dello stato dell'emergenza - si prevede di pubblicare entro il 30 giugno.

³³ Decreto ministeriale 20 settembre 2019, n. 170, *Regolamento recante la disciplina delle modalità di iscrizione in via telematica degli atti di ultima volontà nel registro generale dei testamenti su richiesta del notaio o del capo dell'archivio notarile, ai sensi dell'articolo 5-bis della legge 25 maggio 1981, n. 307, come modificato dall'articolo 12, comma 7, della legge 28 novembre 2005, n. 246, recante semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*.

³⁴ Decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, *Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155*.

Va tuttavia rilevato che la situazione che emerge dall'analisi sin qui svolta ripropone anche limiti in parte già registrati nelle relazioni degli anni precedenti. Anche in passato, infatti, non era stato possibile redigere, entro la scadenza del 31 marzo, un bilancio complessivo degli oneri amministrativi introdotti ed eliminati nell'anno precedente, a causa della mancata trasmissione di alcuni bilanci e, in ogni caso, della trasmissione di bilanci incompleti o non del tutto coerenti con i criteri definiti nelle Linee guida.

L'insufficiente attuazione del bilancio ha quindi ragioni strutturali, che cercheremo di evidenziare.

Nel corso degli ultimi anni l'esperienza ha permesso di analizzare queste ragioni e di formulare, anche con il contributo delle associazioni, alcune ipotesi di riforma dirette ad assicurare effettività ed efficacia al bilancio degli oneri.

E' in corso di registrazione un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che compie un primo, decisivo, passo in questa direzione, rendendo lo strumento del bilancio più proporzionato e coerente e aumentando, così, la percezione della sua utilità da parte delle amministrazioni.

Attraverso una modifica delle Linee guida per l'individuazione e la stima degli oneri (allegato A al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 gennaio 2013), infatti, il provvedimento ridefinisce l'ambito di applicazione del bilancio, escludendo dal calcolo del saldo gli adempimenti a basso impatto e gli adempimenti facoltativi legati all'ottenimento di benefici (quali ad esempio, le domande di partecipazione a concorsi pubblici, le richieste di sussidi e contributi, ecc.).

Nel contempo, a conferma di una fase di grande attenzione, anche a livello politico, sul tema degli oneri imposti dalla regolazione, è in corso di definizione un progetto di riforma più complessivo, che include interventi di carattere sia organizzativo che istituzionale e normativo.

Di seguito, dopo un breve riepilogo della situazione dei bilanci trasmessi, si sintetizzano le principali novità apportate alla disciplina del bilancio dal decreto in corso di registrazione e si illustrano gli ulteriori interventi in fase di elaborazione.

I bilanci trasmessi dalle amministrazioni

Hanno presentato la relazione di bilancio ventuno amministrazioni (dieci ministeri e undici dipartimenti della Presidenza del Consiglio). In particolare:

1. sei amministrazioni hanno presentato un bilancio con oneri introdotti ed eliminati o comunque delle quantificazioni. Come negli anni precedenti, per alcune di queste è stato necessario, anche in vista della nota di aggiornamento al 30 giugno, richiedere approfondimenti e chiarimenti;
2. quindici amministrazioni hanno attestato di non avere né introdotto, né eliminato oneri. Per una di esse (il Ministero della giustizia) sono stati richiesti ulteriori approfondimenti di cui si darà conto nella nota di aggiornamento al 30 giugno;
3. due ministeri non hanno ancora inviato la relazione sul bilancio e un terzo ha segnalato di avere avviato un lavoro di approfondimento in vista della redazione del bilancio.

Gli approfondimenti e i chiarimenti richiesti alle amministrazioni a valle delle attività di verifica hanno riguardato due aspetti.

Il primo consiste nella mancata considerazione di alcuni provvedimenti potenzialmente rilevanti in termini di oneri amministrativi, individuati anche sulla base delle prime segnalazioni pervenute dalle associazioni imprenditoriali.

Il secondo aspetto concerne le quantificazioni. In merito, va rilevato che - così come avvenuto anche in passato - le osservazioni del DFP hanno riguardato in prevalenza la stima della numerosità annua degli adempimenti. Mentre, infatti, la quantificazione dei costi unitari dei singoli adempimenti è agevolata dal ricorso al “tariffario” introdotto con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 gennaio 2013 (cfr. par. 1.2), per la stima della popolazione di riferimento (ossia del numero di cittadini e di imprese interessati dalla introduzione o della eliminazione degli oneri) e della frequenza degli adempimenti è in genere necessario ricorrere a fonti di diversa natura (amministrativa e statistica) e, spesso, ricorrere alla formulazione di ipotesi.

Le difficoltà relative alla quantificazione dei costi complessivi, del resto, si manifestano già in sede di AIR, le cui rendicontazioni costituiscono la principale base di partenza per la predisposizione del bilancio. Va infatti rilevato che, nonostante i miglioramenti registrati negli ultimi anni, la fase dell’AIR in cui permangono le maggiori difficoltà da parte delle amministrazioni è rappresentata proprio dalla valutazione degli impatti - inclusi quelli in termini di oneri amministrativi - che continua a essere in molti casi parziale e meramente descrittiva³⁵.

La modifica delle Linee guida

Al di là delle (pur oggettive) difficoltà tecniche legate all’attività di stima, la principale spiegazione della parziale efficacia del bilancio risiede nel relativo ambito di applicazione, finora esteso in modo indifferenziato a tutte le tipologie oneri, a prescindere dalla relativa rilevanza e finalità.

Ciò ha intaccato la percezione di utilità dell’intero meccanismo di quantificazione e compensazione, che è stato quindi vissuto dalle amministrazioni come mero adempimento formale, da realizzare *ex post* rispetto all’attività normativa, piuttosto che - come era nelle intenzioni del Legislatore - come strumento per prevenire e contenere le complicazioni burocratiche.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in corso di registrazione interviene per ridefinire l’ambito di riferimento del bilancio, in modo da rendere l’attività di misurazione e di compensazione degli oneri selettiva e concentrare attenzione e risorse sugli adempimenti a maggiore impatto e più irritanti per cittadini e imprese.

A tal fine il provvedimento ha escluso dal calcolo del saldo del bilancio due tipologie di oneri.

La prima tipologia è costituita dagli adempimenti a “basso impatto”, definiti ricorrendo a soglie oggettive³⁶ e da individuare sulla base di informazioni e stime anche orientative in possesso

³⁵ Presidenza del Consiglio dei ministri (2019), *Relazione sullo stato di attuazione dell’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) – Anno 2018*, Presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta (Fraccaro), Atti parlamentari - Doc. LXXXIII n. 2, p. 3.

³⁶ In base alle nuove Linee guida, sono considerati a basso impatto, nel caso delle imprese, gli adempimenti con costo unitario inferiore a 100 euro e rivolti a un numero di destinatari inferiore a 1000; nel caso dei cittadini, gli adempimenti che richiedono un tempo inferiore a 2 ore e rivolti a un numero di destinatari inferiore a 3000. Del rispetto delle soglie si dà conto nella relazione annuale sul bilancio, dove gli adempimenti a basso impatto sono comunque descritti.

dell'amministrazione. Questa soluzione (peraltro coerente con la nuova disciplina sull'AIR³⁷), permette di rendere lo strumento selettivo e, quindi, più proporzionato.

La seconda tipologia di oneri è costituita dagli adempimenti facoltativi finalizzati ad ottenere benefici (quali ad esempio, le domande di partecipazione a concorsi pubblici, le richieste di sussidi e contributi, ecc.). La loro inclusione nel saldo di bilancio produce infatti un effetto paradossale: la creazione di "disavanzi" in corrispondenza all'introduzione (o all'ampliamento) di vantaggi per i cittadini o per le imprese, comportando un evidente disincentivo alla loro adozione. In base alle nuove Linee guida, gli adempimenti facoltativi sono tuttavia identificati e quantificati nella relazione annuale sul bilancio, in quanto una loro attenta valutazione può risultare comunque utile per finalità di semplificazione.

Sempre in relazione all'ambito di applicazione del bilancio, le nuove Linee guida hanno inoltre enfatizzato l'esigenza (peraltro già affermata in quelle vigenti) di quantificare gli obblighi informativi disposti da una fonte primaria anche quando successivamente specificati in un atto secondario. L'esperienza passata ha infatti mostrato come l'indeterminatezza del contenuto degli oneri nella fonte primaria sia stata spesso motivo di elusione degli obblighi di redazione del bilancio³⁸.

Sono state infine previste limitate modifiche su aspetti di carattere tecnico che in passato hanno creato difficoltà di interpretazione³⁹.

Possibili interventi organizzativi

Come più sopra evidenziato, talvolta i bilanci trasmessi dalle amministrazioni sono incompleti, ossia non riferiti a tutti gli oneri introdotti o eliminati con i provvedimenti adottati nel corso dell'anno precedente. Questo avviene sia per la mancata considerazione di alcune norme rilevanti in termini di oneri sia per le complessità delle attività di misurazione che, come già rilevato, sono connesse principalmente alla stima della numerosità degli adempimenti, anche a causa della difficoltà di individuare archivi e banche dati utili alla quantificazione.

Tra le principali innovazioni realizzabili a normativa vigente e, quindi, anche nel breve termine, vi è l'istituzione, anche con il coinvolgimento delle associazioni imprenditoriali e dei consumatori, di un "Osservatorio sui costi della burocrazia" che supporti in modo strutturato e continuativo le amministrazioni nelle attività di individuazione e stima degli oneri.

³⁷ Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169, *Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione*, ha modificato la disciplina attuativa sull'AIR prevedendo, tra l'altro, l'esenzione dal relativo ambito di applicazione degli interventi di impatto ridotto (art. 7).

³⁸ Non è infatti infrequente che la definizione puntuale del contenuto e delle modalità di adempimento di obblighi informativi disposti da una fonte primaria venga demandata ad atti di natura secondaria (regolamenti, direttive, circolari). In questi casi, la concreta quantificazione dei costi amministrativi introdotti o eliminati è di fatto possibile soltanto una volta che l'atto secondario eventualmente previsto dalla fonte primaria abbia specificato gli obblighi (cioè abbia definito caratteristiche dei soggetti obbligati e delle attività da svolgere). In passato, le stime sono state pertanto rinviate al momento dell'emanazione dei provvedimenti attuativi ma poi molto spesso non più effettuate e contabilizzate, come previsto dalle Linee guida, nell'anno di emanazione dell'atti attuativi.

³⁹ In particolare, è stato esplicitato che, ai fini delle stime, sono considerati imprese anche i lavoratori autonomi e i liberi professionisti. Sono stati inoltre modificati i riferimenti di costo per l'attività di "Annotazione su registri", la cui applicazione ha in passato evidenziato alcune incongruenze.

L'Osservatorio avrebbe due compiti principali:

- seguire nel tempo il flusso degli atti normativi, segnalando *in itinere* (e non più, quindi, come allo stato attuale soltanto in fase di verifica dei bilanci) eventuali lacune nella individuazione e stima degli oneri, nonché i casi di adempimenti sproporzionati o di duplicazioni;
- supportare le amministrazioni nelle attività di quantificazione degli oneri amministrativi introdotti o eliminati in vista della predisposizione dei bilanci.

Per quanto riguarda le singole amministrazioni, va considerato che l'attività di quantificazione degli oneri richiede competenze anche ulteriori rispetto a quelle strettamente giuridiche, che sono invece in genere largamente prevalenti nell'organizzazione amministrativa. Per sopperire, almeno in parte, a questa carenza è possibile immaginare nel breve termine un potenziamento delle attività di formazione, in parte già avviate nell'ambito dei corsi sull'AIR, ma da ampliare e focalizzare maggiormente sui temi del bilancio⁴⁰.

Possibili interventi istituzionali e normativi

Le criticità nell'ambito di applicazione del meccanismo del bilancio emerse in questi anni riguardano non solo l'inclusione di oneri scarsamente rilevanti o, comunque, opzionali (aspetto che, come già evidenziato, è affrontato dal decreto in corso di registrazione), ma anche, viceversa, l'esclusione di oneri a forte impatto per i destinatari.

In particolare da tempo le associazioni imprenditoriali lamentano l'esenzione dal bilancio degli adempimenti fiscali, dato il peso che questi rivestono in relazione sia allo stock di regolazione già vigente che ai flussi annuali di oneri di nuova introduzione.

Si potrebbe quindi avviare, in collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze, competente per materia, un percorso di valutazione che permetta di soppesare vantaggi e svantaggi di una modifica della normativa primaria⁴¹, da tempo richiesta dalle associazioni imprenditoriali, che permetta di includere anche gli atti normativi in materia tributaria. Un primo passo in questa direzione potrebbe essere rappresentato, nel breve termine, dall'avvio di una sperimentazione su alcuni adempimenti di rilievo.

E' inoltre in fase di valutazione l'inclusione nel bilancio dei provvedimenti amministrativi a carattere generale, per i quali, ai sensi dell'articolo 7 dello Statuto delle imprese, è attualmente prevista semplicemente la individuazione e pubblicazione (ma non anche la quantificazione) degli oneri introdotti ed eliminati.

A ben vedere, le disposizioni di cui all'articolo 7 e all'articolo 8 dello Statuto delle imprese rispondono al medesimo obiettivo di prevenire l'introduzione di nuovi oneri burocratici attraverso meccanismi di controllo *ex ante*. Tali meccanismi sono stati differenziati in relazione alla tipologia

⁴⁰ Ci si riferisce, in particolare, alle iniziative di formazione promosse dal DAGL in collaborazione con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione in tema di AIR, che in passato avevano previsto un modulo specifico dedicato alla misurazione degli oneri amministrativi. Per approfondimenti su questo tema si veda Presidenza del Consiglio dei ministri (2019), *cit.*, pp. 17-19.

⁴¹ L'esclusione è infatti prevista dall'articolo 8, comma 2-*septies*, dello Statuto delle imprese, in base al quale le disposizioni sul bilancio degli oneri «non si applicano con riferimento agli atti normativi in materia tributaria, creditizia e di giochi pubblici».

di atti (pubblicazione di un elenco degli oneri per i regolamenti e per gli atti amministrativi; quantificazione e compensazione degli oneri per gli atti normativi).

Il presupposto sulla base del quale il Legislatore ha differenziato i sistemi di controllo *ex ante* era fondato su un principio di proporzionalità e, quindi, sull'esigenza prevedere meccanismi più leggeri per gli atti amministrativi, nella presunzione di una loro maggiore numerosità (e minore rilevanza) rispetto agli atti normativi.

Questa bipartizione del sistema ha tuttavia mostrato diversi elementi di debolezza. Ci sono infatti forti "interferenze" tra le due categorie (atti soggetti all'articolo 7 e atti soggetti all'articolo 8), non soltanto per le sovrapposizioni già contenute nella norma (i regolamenti ministeriali e interministeriali appartengono infatti ad entrambe), ma anche perché in molti casi gli atti amministrativi discendono da atti normativi e, quindi, gli oneri in essi contenuti conformano obblighi di fatto introdotti dalla fonte primaria. Peraltro, come già evidenziato, l'esperienza applicativa ha mostrato che l'indeterminatezza del contenuto degli oneri nella fonte primaria è spesso motivo di elusione degli obblighi di redazione del bilancio, anche per oneri di rilevante entità.

Un maggiore coordinamento tra le disposizioni in materia di bilancio (articolo 8) e quelle in materia di trasparenza (articolo 7) dello Statuto delle imprese renderebbe più coordinato e, quindi, efficace l'impegno per prevenire l'introduzione di nuovi costi amministrativi.

Esiste ovviamente un trade-off tra la maggiore efficacia del meccanismo di bilancio e i costi, in termini di carichi di lavoro, per le attività di quantificazione degli oneri. Tale trade-off andrà ulteriormente approfondito e valutato, anche nell'ambito dei lavori dell'istituendo Osservatorio. I primi dati a disposizione mostrano comunque che già esiste un'ampia area di sovrapposizione (circa un terzo dei provvedimenti analizzati nell'ambito dell'articolo 7 sono presi in esame anche nell'ambito del bilancio degli oneri). Inoltre, la modifica alle Linee guida operata dal decreto in corso di registrazione, rendendo l'attività di quantificazione realizzata nell'ambito del bilancio più selettiva, potrebbe contribuire a rendere nel complesso l'unificazione sostenibile.

Anche in assenza di una modifica normativa (necessaria per una piena unificazione dei meccanismi di cui agli articoli 7 e 8), il DFP si adopererà comunque per garantire il massimo coordinamento dei due sistemi, raccordando le attività di verifica e di supporto alle amministrazioni e rafforzando il controllo sugli oneri introdotti da fonte primaria e successivamente disciplinati con atti amministrativi.

Va infine rilevato che in più occasioni le associazioni hanno segnalato oneri introdotti o eliminati in sede di conversione di decreti-legge⁴². Tale evidenza suggerisce l'opportunità di stabilire un collegamento con le attività normative di iniziativa non governativa, pena il rischio di riflettere nel bilancio un quadro soltanto parziale del flusso effettivo degli oneri eliminati e (soprattutto) introdotti.

⁴² In questa edizione della Relazione un esempio è fornito dalle segnalazioni di Confcommercio in merito alla legge di conversione del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (cfr. Allegato 2).

In quest'ottica andrebbe valutata l'opportunità di promuovere un accordo interistituzionale (sul modello di quello siglato dalle istituzioni europee nel 2016⁴³) - eventualmente allargato anche ad altri temi rilevanti per le politiche di *better regulation* - che consenta di proseguire il lavoro di valutazione degli oneri lungo l'intero iter legislativo, al fine di tenere in considerazione le modifiche rilevanti in termini di oneri apportate agli atti approvati dalle Camere.

⁴³ Accordo interistituzionale del 13 aprile 2016 "Legiferare meglio" tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea.