

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

Anno 2020

(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, 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.

Questa Relazione dà conto dei bilanci che le amministrazioni hanno inviato, come previsto dallo Statuto delle imprese, al 31 gennaio e delle attività di verifica svolte dal DFP. Le informazioni fin qui raccolte saranno integrate, sulla base dei riscontri forniti dalle amministrazioni alle richieste di approfondimento formulate dal DFP, con una nota di aggiornamento al 30 giugno.

Per quanto riguarda i contenuti della Relazione va evidenziato, in via preliminare, che nel 2020 sull’attività normativa di competenza statale ha influito in modo significativo la crisi legata alla diffusione del nuovo coronavirus (Covid-19). L’emergenza sanitaria e socioeconomica ha infatti condotto all’adozione di numerose e rilevanti misure per tutelare la salute dei cittadini e fornire un sostegno a famiglie e imprese. Trattandosi di misure eccezionali e limitate al periodo emergenziale, le amministrazioni non hanno in genere dato conto di tali norme all’interno delle proprie relazioni di bilancio. Su tali adempimenti è stata tuttavia avviata, anche grazie al confronto con le associazioni imprenditoriali, una analisi di tipo qualitativo, focalizzata, in particolare, sugli oneri associati alle procedure di accesso ai benefici.

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 evoluzione della disciplina nazionale in materia.

Il secondo paragrafo descrive il processo di verifica delle relazioni di bilancio predisposte dalle singole amministrazioni da parte del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri 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 le richieste di chiarimenti e integrazioni avanzate dal DFP a valle dell'attività di verifica.

Infine, il quarto paragrafo contiene alcune riflessioni in merito alle relazioni presentate e agli interventi necessari e in corso di elaborazione al fine di garantire maggiore effettività ed efficacia al meccanismo di bilancio. Alcune considerazioni specifiche sono inoltre dedicate agli oneri introdotti dai provvedimenti contenenti misure di sostegno alle imprese e alle famiglie legate all'emergenza.

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.

Recenti ricognizioni² indicano che soltanto nell'Unione europea sarebbero 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'introduzione. 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 previsti diversi paesi differiscono per numerosi aspetti, tra cui l'ambito di applicazione, le tipologie di oneri considerati, il meccanismo di compensazione adottato, la *governance*. 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"

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

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

(“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 a recenti indirizzi, il bilancio degli oneri sarà presto applicato anche alla regolazione europea. Nella comunicazione sui “working methods”, la Presidente Ursula von der Leyen ha infatti annunciato l’adozione del principio del “one-in-one-out” da parte della Commissione europea⁵, affidando al vicepresidente responsabile per le Relazioni interistituzionali il compito di sovrintendere alla sua applicazione.

Nel giugno del 2020, la Commissione europea ha organizzato un workshop con gli esperti provenienti dagli Stati membri sul tema del bilancio degli oneri. L’evento è stato diretto, in particolare, ad approfondire il funzionamento dei meccanismi di bilancio nazionali (metodologie di calcolo degli oneri, sistemi di rilevazione dei dati, meccanismi di controllo della qualità dei risultati), anche in vista dell’attuazione del sistema a livello europeo.

Nel programma di lavoro per il 2021, infine, la Commissione ha annunciato la prossima adozione di una nuova comunicazione sulla *better regulation*, che sarà focalizzata sulla riduzione degli oneri, con particolare riferimento all’attuazione dell’approccio OIOO⁶.

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

⁵ «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, *Communication from the President to the Commission: The Working Methods of the European Commission*, P(2019) 2, Brussels, 1.12.2019, p. 11.

⁶ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: Commission Work Programme 2021 - A Union of vitality in a world of fragility*, COM(2020) 690 final, Brussels, 19.10.2020, p. 8.

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.

bilancio, gli oneri amministrativi come valutati nelle relazioni sull'analisi di impatto della regolamentazione (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 2013⁸ (allegato A al provvedimento), 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 imprese⁹ e i modelli da utilizzare per la quantificazione degli oneri e per la predisposizione del bilancio.

Le Linee guida sono state di recente oggetto di modifica ad opera del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 marzo 2020¹⁰. Oltre ad apportare limitate modifiche su aspetti di carattere tecnico che in passato hanno creato difficoltà di interpretazione¹¹, il decreto ha ridefinito 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 in particolare escluso dal calcolo del saldo del bilancio due tipologie di oneri:

- gli adempimenti a "basso impatto", definiti ricorrendo a soglie di costo e numerosità dei destinatari¹² e da individuare sulla base stime orientative e informazioni già in possesso dell'amministrazione. Questa soluzione (peraltro coerente con la nuova disciplina sull'AIR¹³), è volta a rendere lo strumento selettivo e, quindi, più proporzionato;

⁸ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 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. 18*.

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.

¹⁰ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 marzo 2020, *Modifiche al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 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. 18'*.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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).

- gli 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 ha infatti in passato prodotto 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.

Le modifiche apportate alle Linee guida hanno infine enfatizzato l’esigenza (peraltro già affermata in quelle originarie) di quantificare gli obblighi informativi disposti da una fonte primaria anche quando successivamente specificati in un atto secondario¹⁴.

Le relazioni sul bilancio redatte dalle singole amministrazioni sono verificate, per quanto di competenza, dal DAGL e trasmesse al DFP che predispose, 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 entro il 31 gennaio (così come previsto dall’art. 8 dello Statuto delle imprese) degli oneri amministrativi introdotti ed eliminati con i provvedimenti adottati nel corso del 2020.

Oltre a trasmettere le relazioni sul bilancio inviate dalle amministrazioni, il DAGL ha inviato al DFP delle “schede di riscontro” che riportano, nei casi in cui le amministrazioni abbiano dichiarato

¹⁴ L’esperienza passata ha mostrato come l’indeterminatezza del contenuto degli oneri nella fonte primaria sia stata spesso motivo di elusione degli obblighi di redazione del bilancio. 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.

nelle relazioni AIR oneri introdotti o eliminati non indicati in bilancio, i contenuti della corrispondente sezione di tale relazione.

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 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 (o per i quali la relazione AIR non sia stata comunque presentata dall'amministrazione).

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

La richiesta di chiarimenti, peraltro, ha rappresentato, nel corso degli anni, una utile sollecitazione alle amministrazioni alla quantificazione degli oneri introdotti ed eliminati. L'ufficio per la semplificazione e la sburocraizzazione del DFP fornisce supporto 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.

Le associazioni imprenditoriali sono state consultate l'11 marzo 2021 e quelle dei cittadini il 16 marzo 2021. Agli incontri hanno partecipato rappresentanti di Confartigianato, Confcommercio, Confesercenti, Confindustria e CNA per le associazioni delle imprese e di Adiconsum Nazionale e Associazione Consumatori Utenti per le associazioni dei cittadini¹⁵.

Nel corso delle audizioni, le associazioni hanno fornito contributi sia su specifici adempimenti (inclusi alcuni adempimenti fiscali e di conformità sostanziale, esclusi dal campo di applicazione dell'articolo 8 della legge n. 180 del 2011, ma ritenuti ugualmente meritevoli di segnalazione in sede di bilancio), sia sulle criticità più complessive che hanno caratterizzato gli oneri amministrativi associati alla produzione normativa nel corso del 2020, con particolare riferimento a quelli derivanti dai provvedimenti di disciplina delle misure di sostegno a imprese e lavoratori legate all'emergenza Covid-19 (cfr. par. 4).

Come in passato, le associazioni imprenditoriali hanno inoltre sottolineato come sfuggano al meccanismo del bilancio provvedimenti rilevanti in termini di oneri introdotti ed eliminati. Tra questi rientrano ad esempio gli atti emanati da soggetti diversi da quelli obbligati alla redazione del bilancio (quali, ad esempio, le autorità indipendenti di regolazione), gli adempimenti in materia fiscale e creditizia (esclusi dall'ambito del bilancio da una specifica disposizione dello Statuto delle imprese e quelli verso terzi (quali ad esempio etichettature). Ciò sottrae alla quantificazione e alla

¹⁵ Come previsto dallo Statuto delle imprese, sono state invitate a partecipare all'incontro tutte le associazioni rappresentate nel Comitato Nazionale Consumatori Utenti (CNCU). All'incontro hanno partecipato Adiconsum Nazionale e Associazione Consumatori Utenti.

compensazione provvedimenti a forte impatto per i destinatari, rendendo così il bilancio soltanto parzialmente significativo.

Infine, in sede di audizione le associazioni hanno posto il tema della concreta attuazione del meccanismo di disincentivo alla introduzione di nuovi oneri regolatori introdotto dall'art. 14 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76¹⁶ (c.d. decreto Semplificazioni). In base a tale norma, il costo derivante dall'introduzione degli oneri regolatori (compresi quelli amministrativi) ad opera di atti normativi di competenza statale, qualora non compensato con una riduzione di oneri di pari valore, è qualificato come onere fiscalmente detraibile. Tale meccanismo, richiedendo una compensazione contestuale di oneri o, in assenza, l'individuazione di un'adeguata copertura finanziaria con norma di rango primario, pur presentando evidenti connessioni con il bilancio degli oneri, esula tuttavia dal relativo campo di applicazione, risultando più direttamente riferibile alla fase di definizione dei provvedimenti normativi.

A tutte le associazioni imprenditoriali e dei consumatori coinvolte ai sensi dello Statuto delle imprese è stata inoltre inviata la documentazione relativa alle verifiche effettuate da parte del DAGL e del DFP con l'invito a fornire anche ulteriori contributi.

Le associazioni imprenditoriali hanno inviato anche alcune osservazioni puntuali in forma scritta, riservandosi in ogni caso l'invio di ulteriori contributi (cfr. Allegato 2).

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 (ora Ministero della transizione ecologica), il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero della giustizia, il Ministero dell'interno, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, il Ministero dello sviluppo economico e il Dipartimento per la trasformazione digitale¹⁷. Per alcune di queste amministrazioni è stato necessario, anche in vista della nota di aggiornamento al 30 giugno, richiedere approfondimenti 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 per i beni e le attività culturali e per il turismo (ora Ministero della cultura e Ministero del turismo), il Ministero della difesa, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (ora Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili), il Ministero dell'istruzione, il Ministero della salute, il Ministero dell'università e della ricerca e

¹⁶ Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

¹⁷ Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali hanno tuttavia segnalato di aver quantificato soltanto adempimenti a "basso impatto" e adempimenti facoltativi finalizzati ad ottenere benefici (esclusi dal saldo di bilancio in base alle nuove Linee guida, cfr. par. 1.2), presentando quindi un saldo di bilancio pari a zero.

18 dipartimenti e uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri¹⁸. Con riferimento al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e al Ministero della salute il DFP ha **richiesto chiarimenti** sugli effetti, in termini di oneri amministrativi, di alcuni provvedimenti.

Non hanno inviato la relazione sul bilancio soltanto nove dipartimenti e uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri¹⁹. Si tratta, in molti casi, di strutture a supporto del Presidente per l'esercizio delle funzioni di coordinamento e indirizzo politico generale e per il supporto tecnico-gestionale, generalmente non responsabili dell'emanazione di atti normativi, e per le quali in ogni caso le verifiche del DFP non hanno portato a rilevare oneri introdotti o eliminati nel corso del 2020.

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

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (ora Ministero della transizione ecologica) ha segnalato, nella propria relazione di bilancio per l'anno 2020, **oneri amministrativi introdotti** in relazione a una modifica del Codice dell'ambiente²⁰ ad opera dell'art. 53 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76. Tale modifica introduce nei Siti di interesse nazionale (SIN) un obbligo informativo aggiuntivo a carico dei soggetti responsabili di contaminazioni costituito dalla presentazione del Piano di indagini preliminari. In base alle valutazioni operate dall'amministrazione, l'onere di predisposizione del Piano sarebbe **bilanciato dall'eliminazione** del Piano di caratterizzazione, prevista nel caso in cui dall'esecuzione del Piano delle indagini preliminari risulti che non sono state superate le soglie di contaminazione (prevedendosi in questi casi la conclusione del procedimento con un'autocertificazione). Nella relazione, l'amministrazione ha riportato una prima stima del costo unitario del Piano delle indagini (pari a 58 mila euro, a fronte di un costo unitario del Piano di caratterizzazione stimato in 175 mila euro).

In merito allo stesso provvedimento, l'amministrazione ha segnalato inoltre oneri introdotti a seguito dell'introduzione di una verifica preventiva nelle procedure per interventi e opere nei siti oggetto di bonifica (art. 52), che potranno essere quantificati solo in sede di approvazione del decreto ministeriale che dovrà stabilire le categorie di interventi esclusi da tale previsione.

Si è in attesa, in vista della nota di aggiornamento, di una verifica da parte dell'amministrazione sulle osservazioni formulate dal DFP in merito all'**eventuale introduzione di oneri aggiuntivi**,

¹⁸ Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, Dipartimento Casa Italia, Dipartimento per il coordinamento amministrativo, Dipartimento della funzione pubblica, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Dipartimento per le pari opportunità, Dipartimento per il personale, Dipartimento per le politiche antidroga, Dipartimento per le politiche di coesione, Dipartimento per le politiche europee, Dipartimento per le politiche della famiglia, Dipartimento per le politiche giovanili e il servizio civile universale, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, Dipartimento della protezione civile, Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, Dipartimento per le riforme istituzionali, Dipartimento per i servizi strumentali e Ufficio per il programma di governo.

¹⁹ Si tratta di sei dipartimenti e uffici di cui il Presidente si avvale per l'esercizio delle funzioni di coordinamento e indirizzo politico generale e per il supporto tecnico-gestionale (Ufficio del bilancio e per il riscontro di regolarità amministrativo-contabile, Ufficio del cerimoniale di Stato e per le onorificenze, Ufficio del controllo interno, la trasparenza e l'integrità, Ufficio del Segretario generale, Ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri e DAGL) e tre uffici di cui il Presidente si avvale per le funzioni di indirizzo e coordinamento relative a specifiche aree politico-istituzionali (Ufficio per lo sport, Ufficio di segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali e Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità).

²⁰ Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*.

non direttamente attribuibili alla normativa europea oggetto di attuazione, ad opera dei seguenti provvedimenti:

- decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47²¹ in relazione alla modifica dei contenuti della richiesta di autorizzazione da parte degli impianti ETS (Emissions Trading System);
- decreto legislativo 30 luglio 2020, n. 102²², in materia di emissioni in atmosfera da parte di impianti di combustione;
- decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116²³ in materia di imballaggi e rifiuti di imballaggio;
- decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 121²⁴, in materia di discariche di rifiuti.

Per il decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116, in particolare, le associazioni delle imprese hanno segnalato la presenza di *goldplating* in relazione all'introduzione dell'attestazione di avvenuto smaltimento per l'avvio ad operazioni di raggruppamento, ricondizionamento e deposito preliminare. Per tale provvedimento, le associazioni hanno inoltre segnalato difficoltà e incertezze in merito agli obblighi di etichettatura degli imballaggi e criticità ricollegabili all'applicazione della TARI. Queste ultime - collegate a modifiche del Codice dell'ambiente che introducono una nuova definizione di rifiuti urbani (art. 183, comma 1 del Codice) e la facoltà di uscita dal servizio pubblico (art. 238, comma 10 del Codice) -, sebbene escluse dal campo di applicazione dell'articolo 8 della legge n. 180 del 2011, sono state ugualmente segnalate dalle associazioni in virtù dell'elevato impatto per le imprese (cfr. Allegato 2).

In relazione al decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116 sono state rilevate anche numerose semplificazioni di oneri amministrativi a carico di imprese e operatori coinvolti nella gestione dei rifiuti, in merito alle quali il DFP ha richiesto una valutazione da parte dell'amministrazione.

Le verifiche effettuate dal DFP hanno inoltre portato a rilevare oneri introdotti dal decreto ministeriale 31 marzo 2020, n. 78²⁵ in materia di attestazione dei requisiti tecnici per la trasformazione della gomma vulcanizzata derivante da pneumatici fuori uso in gomma

²¹ Decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 47, *Attuazione della direttiva (UE) 2018/410 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 marzo 2018, che modifica la direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio, nonché adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/2392 relativo alle attività di trasporto aereo e alla decisione (UE) 2015/1814 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 2015 relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato.*

²² Decreto legislativo 30 luglio 2020, n. 102, *Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 15 novembre 2017, n. 183, di attuazione della direttiva (UE) 2015/2193 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativa alla limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati da impianti di combustione medi, nonché per il riordino del quadro normativo degli stabilimenti che producono emissioni nell'atmosfera, ai sensi dell'articolo 17 della legge 12 agosto 2016, n. 170.*

²³ Decreto legislativo, *Attuazione della direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio.*

²⁴ Decreto legislativo 3 settembre 2020, *Attuazione della direttiva (UE) 2018/850, che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti.*

²⁵ Decreto ministeriale 31 marzo 2020, n. 78, *Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto della gomma vulcanizzata derivante da pneumatici fuori uso, ai sensi dell'articolo 184-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.*

vulcanizzata granulare. Si tratta tuttavia di oneri qualificabili come “a basso impatto” e quindi esclusi dalla misurazione ai sensi delle nuove Linee guida (cfr. par. 1.2).

Le verifiche hanno portato infine a individuare norme che introducono **adempimenti, di carattere facoltativo e temporaneo**, per l’accesso alle misure di sostegno legate all’emergenza (contenute in particolare nel decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34²⁶), che non concorrono al computo del saldo di bilancio.

È stato infine oggetto di segnalazione da parte delle associazioni imprenditoriali un provvedimento approvato nel 2019, cui risultano associati nuovi oneri informativi non ancora attuati (Registro nazionale di produttori e importatori di pneumatici), oltre ad alcune criticità di carattere operativo (cfr. Allegato 2).

Ministero dell’economia e delle finanze

Il Ministero dell’economia e delle finanze, nella propria relazione di bilancio per l’anno 2020, ha segnalato **oneri amministrativi introdotti** a carico di banche e intermediari finanziari ad opera del decreto ministeriale 23 novembre 2020, n. 169²⁷ in relazione alle comunicazioni da rendere sui requisiti e l’idoneità degli esponenti aziendali. Tali oneri sono stati quantificati in **293 mila euro**. In merito, è stato chiesto un chiarimento all’amministrazione circa la riconducibilità del provvedimento agli atti normativi in materia creditizia, esclusi, in base a quanto previsto dallo Statuto delle imprese, dall’ambito del bilancio.

L’amministrazione ha inoltre quantificato ulteriori **oneri introdotti** dal decreto ministeriale 21 maggio 2020, n. 71²⁸ legati all’erogazione di misure di sostegno agli orfani di crimini domestici e di reati di genere e alle famiglie affidatarie per un totale di **203 mila euro**. Si tratta tuttavia di adempimenti facoltativi finalizzati a ottenere benefici, che quindi, come evidenziato dall’amministrazione nella relazione di bilancio, **non concorrono al computo del saldo**.

L’amministrazione ha infine segnalato oneri introdotti dal decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 84²⁹ in relazione ad alcune modifiche del Codice delle assicurazioni³⁰. Tali oneri non sarebbero tuttavia quantificabili essendo la definizione del contenuto e delle modalità di adempimento demandata ad atti di natura secondaria non ancora emanati.

Le verifiche effettuate dal DFP hanno inoltre portato a individuare numerose norme di competenza dell’amministrazione che introducono **adempimenti, di carattere facoltativo e temporaneo**, per l’accesso alle misure di sostegno legate all’emergenza (contenute in particolare

²⁶ Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19*, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

²⁷ Decreto ministeriale 23 novembre 2020, n. 169, *Regolamento in materia di requisiti e criteri di idoneità allo svolgimento dell’incarico degli esponenti aziendali delle banche, degli intermediari finanziari, dei confidi, degli istituti di moneta elettronica, degli istituti di pagamento e dei sistemi di garanzia dei depositanti*.

²⁸ Decreto ministeriale 21 maggio 2020, n. 71, *Regolamento recante l’erogazione di misure di sostegno agli orfani di crimini domestici e di reati di genere e alle famiglie affidatarie*.

²⁹ Decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 84, *Attuazione dell’articolo 7 della legge 4 ottobre 2019, n. 117, per quanto riguarda l’incoraggiamento dell’impegno a lungo termine degli azionisti e la disciplina del sistema di governo societario*.

³⁰ Decreto legislativo 7 settembre 2005 n. 209, *Codice delle assicurazioni private*.

nel decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18³¹, nel decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23³², nel decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, nel decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137³³, nel decreto-legge 9 novembre 2020, n. 149³⁴, nel decreto-legge 23 novembre 2020, n. 154³⁵, e nel decreto-legge 18 dicembre 2020, n. 172³⁶)³⁷.

Le verifiche hanno infine evidenziato oneri introdotti legati all'introduzione del c.d. "cashback" (decreto ministeriale 24 novembre 2020, n. 156³⁸). Si tratta in ogni caso di oneri legati ad adempimenti facoltativi, che non concorrono quindi al saldo di bilancio.

Ministero della giustizia

Il Ministero della giustizia ha effettuato, nella propria relazione di bilancio, una ricognizione dei provvedimenti normativi adottati nel corso del 2020, individuandone due a cui è associata l'introduzione di oneri:

- decreto ministeriale 22 settembre 2020, n. 168³⁹, in relazione agli adempimenti necessari a ottenere il riconoscimento della qualifica professionale di tecnologo alimentare già acquisita in uno o più Stati membri dell'Unione europea (**oneri introdotti per 13 mila euro**);
- decreto ministeriale 24 giugno 2020, n. 112⁴⁰ in relazione agli adempimenti necessari per ottenere il riconoscimento della qualifica professionale di dottore commercialista ed esperto contabile (**oneri introdotti per 3 mila euro**).

³¹ Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.

³² Decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 *Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*, convertito con modificazioni dalla legge 5 giugno 2020, n. 40.

³³ Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, *Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176.

³⁴ Decreto-legge 9 novembre 2020, n. 149, *Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese e giustizia, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, abrogato dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, che ha fatto salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del provvedimento.

³⁵ Decreto-legge 23 novembre 2020, n. 154, *Misure finanziarie urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, abrogato dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, che ha fatto salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del provvedimento.

³⁶ Decreto-legge 18 dicembre 2020, n. 172, *Ulteriori disposizioni urgenti per fronteggiare i rischi sanitari connessi alla diffusione del virus COVID-19*, convertito con modificazioni dalla legge 29 gennaio 2021, n. 6.

³⁷ A questi si aggiunge il decreto-legge 30 novembre 2020, n. 157, *Ulteriori misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, anch'esso abrogato dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, che ha semplificato adempimenti già introdotti.

³⁸ Decreto ministeriale 17 febbraio 2020, n. 20, *Regolamento recante condizioni e criteri per l'attribuzione delle misure premiali per l'utilizzo degli strumenti di pagamento elettronici*.

³⁹ Decreto ministeriale 22 settembre 2020, n. 168, *Regolamento di cui all'articolo 24 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, in materia di misure compensative per l'esercizio della professione di tecnologo alimentare*.

⁴⁰ Decreto ministeriale 24 giugno 2020, n. 112, *Regolamento di cui all'articolo 24 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, in materia di misure compensative per l'esercizio della professione di dottore commercialista ed esperto contabile*.

Tali stime non contribuiscono tuttavia al computo del saldo di bilancio, facendo riferimento ad oneri collegati ad **adempimenti facoltativi**⁴¹.

In vista della nota di aggiornamento, è stata richiesta all'amministrazione una **verifica** sugli oneri introdotti dal decreto legislativo 26 ottobre 2020, n. 147⁴², a seguito della **modifica della disciplina dei piani di risanamento** regolata dall'art. 56 e ss. del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14⁴³ (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza).

Le verifiche effettuate dal DFP hanno infine portato a rilevare oneri eliminati dal decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137. Si tratta di semplificazioni legate al **deposito telematico degli atti processuali penali**, di entità contenuta e comunque **limitate al periodo di emergenza epidemiologica**.

Ministero dell'interno

La relazione per l'anno 2020 del Ministero dell'interno presenta un bilancio con **saldo pari a + 897 mila euro** derivante da:

- **oneri per 877 mila euro introdotti** dal decreto ministeriale 17 febbraio 2020, n. 20⁴⁴ in relazione alla regolazione del gioco del paintball (autorizzazione per l'allestimento di campi attrezzati, comunicazione per lo svolgimento di manifestazioni, ecc.);
- **oneri per 20 mila euro introdotti** dal decreto-legge 14 agosto 2020, n. 103⁴⁵ in relazione alle richieste di espressione del voto presso il proprio domicilio per soggetti in condizione di quarantena o isolamento fiduciario a causa del Covid-19.

Le verifiche effettuate dal DFP hanno inoltre portato a rilevare oneri introdotti dal decreto ministeriale 7 agosto 2020, n. 174⁴⁶ derivanti dagli **adempimenti a carico dei testimoni di giustizia** per accedere all'assunzione diretta presso una pubblica amministrazione. Si tratta tuttavia di oneri qualificabili come **"a basso impatto"** e quindi esclusi dalla misurazione ai sensi delle nuove Linee guida (cfr. par. 1.2).

⁴¹ La maggior parte di tali adempimenti risulta inoltre qualificabile come "a basso impatto" ai sensi delle nuove Linee guida (cfr. par. 1.2).

⁴² Decreto legislativo 26 ottobre 2020, n. 147, *Disposizioni integrative e correttive a norma dell'articolo 1, comma 1, della legge 8 marzo 2019, n. 20, al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, recante codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155.*

⁴³ Decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, *Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017.*

⁴⁴ Decreto ministeriale 17 febbraio 2020, n. 20, *Regolamento recante disposizioni per l'acquisto, la detenzione, il trasporto, il porto degli strumenti marcatori da impiegare nell'attività amatoriale ed in quella agonistica.*

⁴⁵ Decreto-legge 14 agosto 2020, n. 103, *Modalità operative, precauzionali e di sicurezza per la raccolta del voto nelle consultazioni elettorali e referendarie dell'anno 2020.*

⁴⁶ Decreto ministeriale 7 agosto 2020, n. 174, *Regolamento in materia di assunzione dei testimoni di giustizia in una pubblica amministrazione, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera h), della legge 11 gennaio 2018, n. 6.*

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Nella propria relazione di bilancio, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali segnala, in relazione al **decreto legislativo 31 luglio 2020, n. 101**⁴⁷:

- **oneri introdotti** a seguito della previsione dell'obbligo di invio dell'attestato di aggiornamento da parte degli esperti di radioprotezione (allegato XXI, punto 16);
- **oneri eliminati** a seguito dell'abrogazione dell'obbligo per i datori di lavoro delle imprese esterne esercenti attività comportanti l'impiego di radiazioni ionizzanti della notifica e richiesta di autorizzazione (art. 243, comma 1, lett. b).

Nella relazione sul bilancio l'amministrazione precisa che in entrambi casi si tratta di **oneri a "basso impatto"**: il nuovo adempimento (invio attestato da parte degli esperti di radioprotezione) richiederebbe infatti un tempo inferiore alle due ore a fronte di un numero di esperti pari attualmente a 2.703; l'adempimento eliminato (notifica e richiesta di autorizzazione da parte delle imprese esterne) riguarderebbe una platea esigua (essendosi registrate nel 2020 sei richieste di autorizzazione/notifiche e 40 richieste di vidimazione).

In relazione al **decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18** l'amministrazione inoltre segnala:

- **nuovi oneri** associati alla possibilità per le imprese che hanno in corso un trattamento di cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) di sospendere il programma CIGS e di accedere al trattamento di integrazione salariale ordinario per Covid-19 nel caso in cui queste rientrano in un settore per il quale sussista il diritto di accesso alla prestazione di cassa integrazione ordinaria. Nella relazione sul bilancio l'amministrazione precisa che si tratta di un onere a "basso impatto" (costo unitario della presentazione della domanda stimato inferiore a 100 euro e numero di domande ad oggi presentate pari a 302); va segnalato che si tratta in ogni caso di un **adempimento facoltativo**;
- **oneri** associati alla procedura di accesso al trattamento di cassa integrazione ordinaria e assegno ordinario (art. 19) e di cassa integrazione in deroga (art. 22). Nella relazione sul bilancio l'amministrazione, nel segnalare comunque la semplificazione della procedura rispetto a quella ordinaria, precisa che si tratta di misure temporanee circoscritte al periodo emergenziale e, in ogni caso riferite a **adempimenti facoltativi per l'accesso a benefici** (quindi escluse dal saldo di bilancio).

In merito, va rilevato che nel corso dell'audizione (cfr. par. 2.2), le **associazioni imprenditoriali** hanno segnalato che gli adempimenti previsti a carico dei datori di lavoro per l'accesso ai trattamenti di integrazione salariale "Covid" prevedono **oneri procedurali eccessivi**. In particolare, le associazioni hanno rilevato che in fase emergenziale l'obbligo di sottoscrivere un accordo sindacale per l'accesso alla cassa integrazione in deroga per le imprese con più di cinque dipendenti, la consultazione preventiva e l'esame congiunto per l'assegno ordinario del fondo d'integrazione salariale avrebbero potuto essere sostituiti da una mera verifica della sussistenza

⁴⁷ Decreto legislativo 31 luglio 2020, n. 101, *Attuazione della direttiva 2013/59/Euratom, che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti, e che abroga le direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom e 2003/122/Euratom e riordino della normativa di settore in attuazione dell'articolo 20, comma 1, lettera a), della legge 4 ottobre 2019, n. 117.*

dei presupposti di legge da parte dell'INPS, garantendo in ogni caso la conoscenza alle organizzazioni sindacali dell'avvenuta richiesta.

Infine, nella relazione sul bilancio l'amministrazione segnala **oneri introdotti** dal decreto ministeriale 9 ottobre 2019, n. 175⁴⁸ per l'accesso al fondo per l'**assistenza dei bambini affetti da malattia oncologica**. Si tratta tuttavia di oneri per **adempimenti facoltativi**, esclusi quindi dal saldo di bilancio.

Le verifiche effettuate dal DFP hanno portato a rilevare una possibile modifica di oneri ad opera del decreto ministeriale 15 settembre 2020⁴⁹, che definisce le modalità di iscrizione al **Registro unico nazionale del terzo settore**. Il registro conterrà tutti gli enti del terzo settore (ETS), superando in tal modo la molteplicità dei registri regionali e provinciali ancora ad oggi esistenti. In vista della nota di aggiornamento, è stata richiesta all'amministrazione una verifica circa gli eventuali effetti, in termini di oneri amministrativi, di tale semplificazione.

Le verifiche hanno inoltre portato a rilevare, oltre a quelle segnalate dall'amministrazione in relazione decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, numerose norme che introducono **adempimenti, di carattere facoltativo e temporaneo**, per l'accesso alle misure di sostegno legate all'emergenza (contenute in particolare nel decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, nel decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, nel decreto-legge 16 giugno 2020, n. 52⁵⁰, nel decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, nel decreto-legge 9 novembre 2020, n. 149, nel decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104⁵¹, e nel decreto-legge 30 novembre 2020, n. 157). In alcuni casi, i medesimi provvedimenti hanno comportato anche **eliminazioni di oneri, anch'esse di carattere temporaneo**, in quanto circoscritte al periodo dell'emergenza (decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 e decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34).

Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

La relazione per l'anno 2020 del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali presenta quantificazioni in ordine ad **oneri introdotti** per adempimenti facoltativi legati all'accesso a benefici (e quindi **esclusi dal saldo di bilancio**) derivanti dai seguenti provvedimenti in materia di **anticipazioni nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune**:

- decreto ministeriale 8 aprile 2020, n. 3681⁵² (costo totale stimato in **3,3 milioni di euro**);

⁴⁸ Decreto ministeriale 9 ottobre 2019, n. 175, *Regolamento recante la disciplina delle modalità di utilizzo del contributo a valere sul fondo per l'assistenza dei bambini affetti da malattia oncologica, ai sensi dell'articolo 1, comma 338, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020».*

⁴⁹ Decreto ministeriale 15 settembre 2020, *Definizione delle procedure di iscrizione degli enti, delle modalità di deposito degli atti, delle regole per la predisposizione, la tenuta, la conservazione del Registro unico nazionale del Terzo settore.*

⁵⁰ Decreto-legge 16 giugno 2020, n. 52, *Ulteriori misure urgenti in materia di trattamento di integrazione salariale, nonché proroga di termini in materia di reddito di emergenza e di emersione di rapporti di lavoro.*

⁵¹ Decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, *Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia*, convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126.

⁵² Decreto ministeriale 8 aprile 2020, n. 3681, *Proroga del sistema di anticipazione delle somme dovute agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune di cui al regolamento (UE) n. 1307/2013.*

- decreto ministeriale 5 giugno 2020, n. 6250⁵³ (costo totale stimato in **3,5 milioni di euro**).

La relazione segnala inoltre oneri introdotti dal decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, in relazione agli adempimenti previsti per l'accesso al Fondo pesca e acquacoltura per l'emergenza Covid-19 (costo unitario 34 euro⁵⁴). Si tratta di adempimenti temporanei e, in ogni caso, di carattere facoltativo, quindi esclusi dal saldo di bilancio.

Si è in attesa, in vista della nota di aggiornamento, di una verifica da parte dell'amministrazione sulle osservazioni formulate dal DFP in merito agli **oneri eliminati** a seguito della semplificazione, ad opera dell'art. 43 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, della gestione del Sistema informativo agricolo nazionale, SIAN e di altri adempimenti rilevanti in termini di obblighi informativi (controlli, comunicazioni ed etichettatura).

All'amministrazione è stata inoltre richiesta, su indicazione delle associazioni imprenditoriali, un'analisi e quantificazione degli oneri introdotti con l'istituzione del **Registro telematico cereali e farine** nell'ambito del SIAN (legge 30 dicembre 2020, n. 178⁵⁵, art. 1, commi da 139 a 142). Il nuovo sistema di tracciabilità impone infatti agli operatori che detengano, a qualsiasi titolo, cereali e farine di cereali in quantitativo superiore alle cinque tonnellate annue l'annotazione, entro sette giorni lavorativi, di tutte le operazioni di carico e di scarico. Le associazioni imprenditoriali hanno evidenziato che tale adempimento, anche in ragione del modesto quantitativo annuale idoneo a far scattare l'obbligo e della scelta di prevedere la tracciabilità non solo delle materie prime ma anche delle farine, è destinato ad impattare in modo rilevante su tutta la filiera (dalla produzione, alla trasformazione fino al commercio al dettaglio ed ai pubblici esercizi), segnalando peraltro possibili duplicazioni di oneri rispetto ai sistemi di tracciabilità già esistenti (cfr. Allegato 2).

Le verifiche effettuate dal DFP hanno infine portato a individuare, oltre a quelle segnalate dall'amministrazione, numerose norme che introducono **adempimenti, di carattere facoltativo e temporaneo**, per l'accesso alle misure di sostegno legate all'emergenza (contenute in particolare nel decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, nel decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, nel decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, nel decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, nel decreto-legge 9 novembre 2020, n. 149, e nel decreto-legge 30 novembre 2020, n. 157). In merito, le associazioni hanno segnalato, in particolare, i ritardi associati alla erogazione del Fondo per la filiera della ristorazione (art. 58 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104; cfr. Allegato 2).

Ministero dello sviluppo economico

Nella propria relazione di bilancio, il Ministero per lo sviluppo economico ha presentato stime in relazione all'istituzione, nell'ambito del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, di un contributo a

⁵³ Decreto ministeriale 5 giugno 2020, n. 6250, *Disposizioni urgenti in materia di sostegno alle imprese agricole in attuazione dell'articolo 78 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.*

⁵⁴ Le stime sono state effettuate sulla base delle modalità di presentazione delle domande regolate dal Decreto direttoriale 10 settembre 2020, n. 9113287, *Attuazione del decreto 17 luglio 2020 che istituisce il Fondo pesca e acquacoltura per l'emergenza COVID-19.*

⁵⁵ Legge 30 dicembre 2020, n. 178, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023.*

favore degli emittenti locali (**oneri introdotti per 63 mila euro**). La stima va tuttavia esclusa dal saldo, trattandosi di oneri per adempimenti facoltativi e a **basso impatto** (la stima deriva infatti da un costo unitario stimato in 80 euro sostenuto da una popolazione di 789 soggetti), oltre che di carattere temporaneo.

La relazione segnala inoltre **oneri eliminati**, non quantificati, a seguito della semplificazione dei procedimenti per l'adeguamento di impianti di produzione e accumulo di energia prevista dal decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (art. 62). Nella relazione l'amministrazione si riserva di fornire le stime quando le nuove disposizioni saranno entrate pienamente a regime. In vista della nota di aggiornamento, è stato richiesto all'amministrazione di verificare la possibilità di operare almeno una prima stima di carattere orientativo.

All'amministrazione è stata inoltre richiesta una verifica in merito all'**eventuale introduzione di oneri aggiuntivi, non direttamente attribuibili alla normativa europea** oggetto di attuazione, ad opera dei seguenti provvedimenti:

- decreto legislativo 31 luglio 2020, n. 101⁵⁶, in materia di protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti;
- decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 68⁵⁷ in materia di obblighi di etichettatura.

Per quanto riguarda il primo provvedimento, in particolare, le associazioni delle imprese hanno segnalato la presenza di *goldplating* in relazione all'introduzione, in capo agli esercenti, di obblighi di misurazione della concentrazione di attività sui materiali presenti nel ciclo produttivo e sui residui derivanti dall'attività lavorativa stessa (art. 22) e alla mancata previsione di condizioni di esenzione in materia di autorizzazione per gli allontanamenti (art. 54), oltre a diverse disposizioni relative ad oneri di conformità sostanziale (cfr. Allegato 2).

Le verifiche effettuate dal DFP hanno infine portato a individuare numerose norme di competenza dell'amministrazione che introducono **adempimenti, di carattere facoltativo e temporaneo**, per l'accesso alle misure di sostegno legate all'emergenza (contenute in particolare nel decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, nel decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, nel decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, nel decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, nel decreto-legge 9 novembre 2020, n. 149, nel decreto-legge 30 novembre 2020, n. 157 e nel decreto-legge 18 dicembre 2020, n. 172).

Dipartimento per la trasformazione digitale

Il Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha effettuato, nella propria relazione di bilancio, una ricognizione dei provvedimenti normativi adottati nel corso del 2020, segnalando, quale unico provvedimento rilevante in termini di oneri

⁵⁶ Decreto legislativo 31 luglio 2020, n. 101, *Attuazione della direttiva 2013/59/Euratom, che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti, e che abroga le direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom e 2003/122/Euratom e riordino della normativa di settore in attuazione dell'articolo 20, comma 1, lettera a), della legge 4 ottobre 2019, n. 117.*

⁵⁷ Decreto legislativo 9 giugno 2020, n. 68, *Nuove disposizioni in materia di utilizzo dei termini «cuoio», «pelle» e «pelliccia» e di quelli da essi derivati o loro sinonimi e la relativa disciplina sanzionatoria, ai sensi dell'articolo 7 della legge 3 maggio 2019, n. 37 - Legge europea 2018.*

amministrativi, il **decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76**. In merito, l'amministrazione ha presentato **quantificazioni parziali** (in quanto riferite ai soli costi unitari) **dei risparmi** derivanti da:

- la semplificazione delle modalità di identificazione dei cittadini che accedono ai servizi in rete (art. 24; risparmio unitario stimato in 6,5 euro);
- l'estensione a tutti i pagamenti verso le pubbliche amministrazioni del sistema PagoPA (art. 24; risparmio unitario stimato in 21,5 euro);
- la semplificazione delle modalità di identificazione per i rapporti contrattuali a distanza (art. 27; risparmio unitario stimato in 6,5 euro).

In merito a tali semplificazioni, l'amministrazione ha segnalato l'impossibilità di ricostruire la numerosità degli adempimenti su base annua.

In relazione al medesimo provvedimento, la relazione menziona inoltre:

- ulteriori riduzioni di oneri (non quantificate) in merito alla introduzione della presentazione di istanze, dichiarazioni e autocertificazioni tramite l'App IO (art. 24); alla semplificazione dell'accreditamento per i soggetti che svolgono attività di conservazione dei documenti informatici (art. 25, provvedimento attuativo non ancora adottato), alla digitalizzazione della notificazione degli atti (art. 26);
- oneri di carattere temporaneo e facoltativo (e quindi esclusi dal saldo di bilancio) in relazione ai progetti per l'innovazione digitale elaborati da università ed enti di ricerca (art. 36).

Il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (ora Ministero della cultura e Ministero del turismo), **il Ministero della difesa, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti** (ora Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili), **il Ministero dell'istruzione, il Ministero della salute e il Ministero dell'università e della ricerca** hanno comunicato che con gli atti normativi approvati nell'anno 2020 non sono stati introdotti o eliminati oneri amministrativi.

Con riferimento al **Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili**, tuttavia, in vista della nota di aggiornamento il DFP ha chiesto una verifica in merito:

- agli **oneri introdotti** dal decreto ministeriale 21 aprile 2020, n. 321⁵⁸, in materia di fornitura di dispositivi di salvataggio, installati a bordo delle navi nazionali mercantili;
- agli **oneri eliminati**:
 - con il decreto del Presidente della Repubblica 23 aprile 2020, n. 69⁵⁹ in materia di rinnovo della patente di guida per soggetti trapiantati;

⁵⁸ Decreto ministeriale 21 aprile 2020, n. 321, *Requisiti per la manutenzione, l'ispezione, l'esame approfondito, le prove funzionali, la revisione e la riparazione dei dispositivi di salvataggio delle navi mercantili nonché per i fornitori di servizi autorizzati ad effettuare detti interventi.*

- con il decreto legislativo 12 novembre 2020, n. 160⁶⁰ nel campo della nautica da diporto (digitalizzazione del rilascio del certificato di idoneità al noleggio, semplificazione della documentazione per le navi destinate esclusivamente al noleggio per finalità turistiche, ecc.).

Le verifiche svolte dal DFP hanno inoltre portato a identificare, anche per questa amministrazione, numerose norme che introducono **adempimenti, di carattere facoltativo e temporaneo**, per l'accesso alle misure di sostegno legate all'emergenza (contenute in particolare nel decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, nel decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 e nel decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104).

Per alcuni provvedimenti relativi alla erogazione di incentivi nel settore del trasporto (decreto ministeriale 12 maggio 2020, n. 203⁶¹ e decreto interministeriale 14 agosto 2020, n. 355⁶², attuato dal decreto direttoriale 21 ottobre 2020⁶³), le associazioni hanno evidenziato problemi procedurali per l'accesso (cfr. par. 4), nonché l'inefficacia delle misure rispetto agli obiettivi di sostituzione del parco veicolare più obsoleto dovute alla definizione dei requisiti per ottenere l'incentivo (cfr. Allegato 2).

Con riferimento al **Ministero della salute** il DFP ha chiesto una verifica in merito agli oneri introdotti dal decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, a seguito della **estensione del Fascicolo sanitario elettronico (FSE)** alle prestazioni erogate al di fuori del Servizio sanitario nazionale.

Le verifiche del DFP hanno inoltre portato a identificare, anche per il Ministero della salute, norme che introducono **adempimenti, di carattere facoltativo e temporaneo**, per l'accesso alle misure di sostegno legate all'emergenza (decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 e decreto-legge 9 novembre 2020, n. 149), oltre a **eliminazioni di oneri, anch'esse temporanee** e legate all'emergenza (decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 e decreto ministeriale 2 aprile 2020⁶⁴).

Con riferimento al **Ministero della cultura** e al **Ministero del turismo** le verifiche svolte dal DFP hanno portato infine a individuare soltanto norme che introducono **adempimenti, di carattere facoltativo e temporaneo**, per l'accesso alle misure di sostegno legate all'emergenza (contenute in particolare nel decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, nel decreto-legge 19 maggio

⁵⁹ Decreto del Presidente della Repubblica 23 aprile 2020, n. 69, *Regolamento recante modifiche all'Appendice II - Articolo 320 del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495, in materia di idoneità psicofisica dei soggetti che hanno subito il trapianto di organo per il conseguimento e la conferma di validità della patente di guida.*

⁶⁰ Decreto legislativo 12 novembre 2020, n. 160, *Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 novembre 2017, n. 229, concernente revisione ed integrazione del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, recante codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172, in attuazione dell'articolo 1, comma 5, della legge 7 ottobre 2015, n. 167.*

⁶¹ Decreto ministeriale 12 maggio 2020, n. 203, *Modalità di erogazione degli incentivi a favore degli investimenti nel settore dell'autotrasporto.*

⁶² Decreto interministeriale 14 agosto 2020, n. 355, *Modalità di erogazione delle risorse per investimenti a favore delle imprese di trasporto merci su strada per l'annualità 2020.*

⁶³ Decreto direttoriale 21 ottobre 2020, *Disposizioni di attuazione delle misure incentivanti a favore delle imprese di autotrasporto di cui al decreto 14 agosto 2020.*

⁶⁴ Decreto ministeriale 2 aprile 2020, *Modalità semplificate da osservare per ottenere il permesso di esportazione, importazione e transito di sostanze stupefacenti e psicotrope.*

2020, n. 34, nel decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, nel decreto-legge 8 settembre 2020, n. 111⁶⁵, nel decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 e nel decreto-legge 30 novembre 2020, n. 157).

Rispetto al **Ministero dell'università e della ricerca**, infine, le verifiche svolte dal DFP hanno portato a individuare soltanto norme che introducono **adempimenti, di carattere facoltativo e temporaneo**, per l'accesso alle misure di sostegno legate all'emergenza (decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 e decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137) e per l'accesso ad altri benefici (legge 30 dicembre 2020, n. 178⁶⁶, e decreto ministeriale 25 ottobre 2019, n. 989⁶⁷).

Per la **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, il Dipartimento Casa Italia, il Dipartimento per il coordinamento amministrativo, il Dipartimento della funzione pubblica, il Dipartimento per l'informazione e l'editoria, il Dipartimento per le pari opportunità, il Dipartimento per il personale, il Dipartimento per le politiche antidroga, il Dipartimento per le politiche di coesione, il Dipartimento per le politiche europee, il Dipartimento per le politiche della famiglia, il Dipartimento per le politiche giovanili e il servizio civile universale, il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento 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 l'Ufficio per il programma di governo hanno comunicato di non aver né introdotto né eliminato oneri con i provvedimenti adottati nel corso del 2020. Conseguentemente il **saldo di bilancio** per queste amministrazioni è **pari a zero**.

4. Conclusioni

Per la prima volta dall'introduzione del bilancio degli oneri nel nostro ordinamento, tutti i ministeri hanno prodotto e inviato la relazione sugli oneri amministrativi introdotti ed eliminati nel corso dell'anno precedente.

Si tratta di un risultato importante e che pone peraltro le giuste precondizioni in vista della preannunciata estensione del bilancio degli oneri a livello europeo (cfr. par. 1.1): il concreto funzionamento del bilancio europeo e la relativa capacità di cogliere gli impatti effettivi della regolazione nei diversi contesti nazionali non potranno infatti prescindere da un contributo delle amministrazioni degli Stati membri in termini di dati, informazioni e valutazioni.

Va tuttavia rilevato che le relazioni di bilancio inviate dalle amministrazioni sono risultate in molti casi incomplete nei contenuti.

⁶⁵ Decreto-legge 8 settembre 2020, n. 111, *Disposizioni urgenti per far fronte a indifferibili esigenze finanziarie e di sostegno per l'avvio dell'anno scolastico, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, abrogato dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, che ha fatto salvi fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del provvedimento.

⁶⁶ Legge 30 dicembre 2020, n. 178, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*".

⁶⁷ Decreto ministeriale 25 ottobre 2019, n. 989, *Linee generali d'indirizzo della programmazione delle Università 2019-2021 e indicatori per la valutazione periodica dei risultati*.

Infatti, nonostante alcune recenti modifiche alla disciplina del bilancio ne abbiano reso il funzionamento più proporzionato e, quindi, incisivo, restano ancora diversi aspetti da affrontare per aumentarne l'efficacia.

Si evidenzia inoltre che quasi nessuna amministrazione ha fornito, nella propria relazione sul bilancio, informazioni sugli oneri associati alle misure a tutela della salute e a sostegno di famiglie e imprese adottate a seguito della crisi sanitaria e socioeconomica, trattandosi di misure eccezionali e limitate al periodo emergenziale. Al di là del bilancio, è stata tuttavia avviata, anche grazie al confronto con le associazioni imprenditoriali, una analisi di tipo qualitativo sugli oneri associati all'accesso alle misure di sostegno, volta a trarre indicazioni utili per migliorare, in prospettiva, disegno delle relative procedure.

Di seguito, dopo un breve riepilogo della situazione dei bilanci trasmessi (par. 4.1), si riportano alcune considerazioni sull'analisi realizzata in merito alle procedure di accesso alle misure di sostegno (par. 4.2). Nel paragrafo finale, sono infine riportate alcune riflessioni sul funzionamento del meccanismo di bilancio, anche alla luce delle recenti modifiche della relativa disciplina, e sui possibili ulteriori interventi per migliorarne l'efficacia (par. 4.3).

4.1 I bilanci trasmessi dalle amministrazioni

Hanno presentato la relazione di bilancio trentaquattro amministrazioni (quattordici ministeri e 19 dipartimenti della Presidenza del Consiglio). In particolare:

1. sette amministrazioni (sei ministeri e un dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) 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. ventisei amministrazioni (otto ministeri e 18 uffici e dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri) hanno attestato di non avere né introdotto, né eliminato oneri. Per due di esse (il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e il Ministero della salute) sono stati richiesti ulteriori approfondimenti di cui si darà conto nella nota di aggiornamento al 30 giugno.

Come già evidenziato, anche considerata l'eccezionalità della situazione, non ha formato oggetto delle richieste di integrazione inviate alle amministrazioni la quantificazione degli adempimenti di carattere eccezionale e temporaneo legati all'emergenza.

Gli approfondimenti e i chiarimenti richiesti alle amministrazioni a valle delle attività di verifica hanno quindi riguardato prevalentemente la mancata considerazione di norme che hanno introdotto oneri amministrativi di carattere permanente, individuati anche grazie alle segnalazioni delle associazioni imprenditoriali.

In merito, va rilevato che tra gli oneri non considerati nei bilanci ve ne sono anche alcuni di impatto significativo. Un caso emblematico è costituito dall'istituzione del Registro telematico cereali e farine (cfr. par. 3), il quale impone ai numerosi operatori dell'intera filiera (non soltanto produzione, ma anche trasformazione, commercio al dettaglio e pubblici esercizi) obblighi di annotazione periodica aggiuntivi nell'ambito del SIAN.

Altri casi rilevanti di mancata rilevazione di oneri nei bilanci riguardano fenomeni di *goldplating*, ossia di introduzione o mantenimento di oneri non strettamente necessari per l'attuazione della normativa europea, in numerosi settori (dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti alla gestione dei rifiuti). Il mancato rispetto dei livelli minimi di regolazione europea è stato peraltro oggetto di numerose segnalazioni da parte delle associazioni imprenditoriali anche in relazione ad alcuni adempimenti di conformità sostanziale, esclusi dal campo di applicazione dell'articolo 8 della legge n. 180 del 2011, ma che sono stati dalle stesse ritenuti ugualmente meritevoli di segnalazione in sede di bilancio (cfr. Allegato 2).

4.2 Gli adempimenti per l'accesso alle misure di sostegno

La produzione normativa statale nel 2020 è stata in gran parte connotata dall'adozione di provvedimenti urgenti emanati a breve distanza l'uno dall'altro, contenenti numerose misure, di carattere generalmente temporaneo, volte a mitigare gli effetti socioeconomici dell'epidemia.

Nel corso delle audizioni, e nelle osservazioni scritte inviate successivamente (cfr. Allegato 2), le associazioni hanno segnalato come il ricorso a tali misure sia stato caratterizzato da ritardi nell'erogazione e problemi per l'accesso, evidenziando in particolare, quattro aspetti critici:

1. Il primo riguarda l'assenza di adeguate analisi del disegno delle misure. In base alle valutazioni delle associazioni, una più approfondita analisi preventiva delle misure avrebbe consentito di meglio definirne alcuni aspetti operativi quali, ad esempio, le categorie di soggetti da includere o, viceversa, escludere dalla platea dei beneficiari. L'insufficiente ponderazione di tali aspetti - oltre a condizionare l'efficacia e l'equità delle misure - ha in alcuni casi portato a ripetute correzioni e ripensamenti (apportati con provvedimenti successivi o in sede di conversione dei decreti), comportando incertezza e rallentamenti nell'erogazione.
2. Il secondo riguarda i meccanismi di attuazione. La definizione delle modalità operative delle misure e dei requisiti di accesso è stata in genere demandata ad atti di natura secondaria, spesso a loro volta ulteriormente specificati da fonti di livello inferiore. Un caso di specie segnalato dalle associazioni imprenditoriali riguarda l'erogazione di contributi per dotare i veicoli adibiti al trasporto pubblico non di linea di paratie divisorie: tale misura ha richiesto l'adozione di un decreto ministeriale per la definizione del contributo e di tre circolari per stabilire le caratteristiche tecniche delle paratie, con un ritardo di sei mesi tra la pubblicazione del primo provvedimento e la effettiva possibilità di accedere al contributo (cfr. Allegato 2).
3. Il terzo aspetto riguarda la presenza adempimenti eccessivi. Le molte complicazioni burocratiche nelle procedure di accesso hanno determinato oneri ingenti a carico di cittadini e imprese. Alcuni passaggi previsti nelle procedure ordinarie avrebbero viceversa potuto essere eliminati in virtù dello stato emergenziale, senza inficiare la tutela degli interessi pubblici. In base alle valutazioni operate dalle associazioni, rientrerebbe in questa casistica, ad esempio, il passaggio sindacale per l'accesso alla cassa integrazione in deroga e per l'assegno ordinario del fondo d'integrazione salariale (cfr. par. 3). O ancora, come segnalato dalle associazioni in sede di audizione, molti adempimenti superflui sarebbero derivati dalla richiesta, da parte degli istituti di credito - coinvolti nell'erogazione di

alcune misure - di documenti e informazioni ulteriori rispetto a quanto previsto dagli accordi e dagli schemi tipo.

4. Il quarto aspetto riguarda le modalità di accesso. Anche considerata la natura dell'emergenza, si è fatto ampio ricorso a piattaforme telematiche (già esistenti o di nuova istituzione). Se da un lato la digitalizzazione degli accessi ha prodotto importanti semplificazioni, dall'altro l'attribuzione dei benefici con procedure a sportello ha portato a privilegiare la rapidità della richiesta rispetto alla rilevanza dei bisogni del richiedente, generando disparità tra i beneficiari e penalizzando paradossalmente i soggetti più fragili e le piccole realtà produttive già in difficoltà economiche.

Le criticità rilevate indicano l'opportunità di mantenere, anche nei casi di urgenza, un presidio degli strumenti di qualità della regolazione, che, seppure applicati in modalità semplificate rispetto a quelle ordinarie (come peraltro previsto dal nuovo regolamento in materia di valutazioni di impatto⁶⁸), possono assicurare un nucleo minimo di informazioni e valutazioni a supporto del processo decisionale.

La valutazione preventiva del disegno delle misure e delle relative modalità operative e il monitoraggio in tempo reale della loro attuazione - da realizzare anche con il coinvolgimento delle rappresentanze dei destinatari - costituiscono infatti strumenti essenziali per limitare inefficienze, incertezze operative ed eccessi di oneri. Fattori, questi, che hanno in larga parte determinato la sottoutilizzazione di alcune misure e – paradossalmente – le lungaggini che si volevano evitare comprimendo i tempi dell'attività istruttoria.

4.3 Il meccanismo di bilancio e i possibili interventi di miglioramento

Nel marzo del 2020 è stato approvato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di modifica delle Linee guida per l'individuazione e la stima degli oneri informativi introdotti o eliminati. Come illustrato più in dettaglio nel paragrafo 1.2, il provvedimento ha ridefinito 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.).

La modifica dell'ambito di applicazione del bilancio ha costituito un primo passo nella direzione di rendere lo strumento più proporzionato e coerente. Essa ha infatti in alcuni casi evitato quantificazioni puntuali per oneri di impatto non significativo e in molti altri il verificarsi di "disavanzi" in corrispondenza all'introduzione di vantaggi per i cittadini o per le imprese (aspetto, questo, particolarmente rilevante in relazione al 2020 per le misure di sostegno legate all'emergenza Covid-19).

Da un lato, però, non tutte le amministrazioni hanno applicato le novità previste dalle Linee guida. Dall'altro, alcuni bilanci, a fronte dell'individuazione e stima di oneri di rilievo limitato (sebbene

⁶⁸ Il regolamento ha infatti previsto modalità semplificate di realizzazione dell'AIR per i decreti-legge (art. 6 del 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*).

non qualificabili come “a basso impatto” sulla base delle nuove disposizioni sul bilancio), hanno ignorato, come rilevato in precedenza, oneri di grande rilievo per i destinatari.

Ciò rende evidente l’esigenza di intervenire in modo più incisivo anche con misure di carattere informativo e formativo sulle amministrazioni, in modo da rendere pienamente operative le modifiche alle Linee guida e aumentare consapevolezza delle amministrazioni sulle finalità del bilancio e favorire così un’attuazione sostanziale, e non soltanto formale, delle norme contenute nello Statuto delle imprese.

In merito va segnalato che sono in corso di definizione, in collaborazione con la Scuola Nazionale dell’Amministrazione, percorsi formativi dedicati in modo specifico al tema del bilancio. Tali percorsi andranno ad aggiungersi e ad affiancare i (più circoscritti) moduli dedicati alla misurazione degli oneri amministrativi già previsti nell’ambito dei corsi sull’AIR.

Un secondo possibile ambito di intervento è legato all’esigenza, fortemente sostenuta dalle associazioni nel corso delle audizioni, di rendere le valutazioni sottese al bilancio più tempestive, in modo che esse possano incidere maggiormente sui processi decisionali.

In merito, considerato l’apporto delle associazioni imprenditoriali e dei consumatori ai fini della predisposizione del bilancio, sarebbe particolarmente rilevante l’istituzione, con il loro coinvolgimento, di un “Osservatorio sui costi della burocrazia”. L’Osservatorio, oltre a supportare le amministrazioni nelle attività di stima, potrebbe 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 degli oneri, nonché i casi di adempimenti sproporzionati o di duplicazioni.

Un terzo possibile ambito di intervento riguarda il campo di applicazione del bilancio. L’esclusione di alcune tipologie di norme e adempimenti sottrae infatti alla quantificazione oneri a forte impatto per i destinatari, rendendo così il bilancio soltanto parzialmente significativo.

In particolare, da tempo le associazioni imprenditoriali lamentano l’esonero dal bilancio degli adempimenti in materia fiscale e creditizia, dato il peso che questi rivestono in relazione sia allo stock di regolazione già vigente che ai flussi annuali di oneri di nuova introduzione. L’estensione del bilancio a tali tipologie di adempimenti richiederebbe una modifica normativa⁶⁹.

Un altro limite al campo di applicazione del bilancio riguarda le tipologie di atti. Da un lato, infatti, non rientrano nel bilancio gli atti emanati da soggetti diversi dalle amministrazioni statali; in merito vale la pena segnalare, ad esempio, che per il 2020 le associazioni hanno individuato oneri rilevanti a carico delle imprese in relazione provvedimenti delle autorità indipendenti e finanche a una sentenza della Corte di Cassazione; cfr. Allegato 2). Dall’altro, anche quando di competenza delle amministrazioni statali, vi è il rischio che sfuggano al bilancio i provvedimenti attuativi, soprattutto quando emanati in un termine ampio rispetto alla norma primaria.

⁶⁹ L’esclusione di tali adempimenti 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*».

In relazione a quest'ultimo aspetto, in particolare, l'indicazione emersa dal confronto con le associazioni imprenditoriali è quella di coordinare le disposizioni contenute nello Statuto delle imprese in materia di bilancio degli oneri (articolo 8) con quelle in materia di trasparenza degli oneri, che prevedono – per i regolamenti ministeriali e per provvedimenti amministrativi a carattere generale – semplicemente l'individuazione e la pubblicazione (ma non anche la quantificazione) degli adempimenti introdotti ed eliminati (articolo 7).

In effetti, 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*. La diversificazione degli strumenti per perseguire tali obiettivi si fondava sul presupposto di una maggiore numerosità (e minore rilevanza) degli atti amministrativi rispetto a quelli normativi e mirava quindi ad assicurare una maggiore sostenibilità della rilevazione degli oneri introdotti con i primi. Tale presupposto si è tuttavia rivelato erroneo: in relazione al 2020, ad esempio, il numero di atti normativi oggetto della relazione prevista dall'articolo 8 è stato superiore a quello degli atti amministrativi monitorati con la relazione di cui all'articolo 7⁷⁰.

La bipartizione del sistema ha inoltre 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, 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 raccordo 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.

Per realizzare tale raccordo potrebbe essere opportuna una modifica normativa che estenda la quantificazione monetaria agli oneri introdotti ed eliminati con gli atti amministrativi. 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 la massima integrazione tra i due sistemi, coordinando le attività di verifica e di supporto alle amministrazioni e rafforzando il controllo sugli oneri introdotti da fonte primaria e successivamente disciplinati con atti di natura secondaria.

⁷⁰ Cfr. *Relazione sullo stato di attuazione delle disposizioni in materia di riduzione e trasparenza degli adempimenti amministrativi a carico di cittadini e imprese - Anno 2020* (Articolo 7, comma 3, legge 11 novembre 2011, n. 180).