

ALLEGATO A

PROPOSTA PER L'AVVIO DI UN'ATTIVITA' SISTEMATICA DI VALUTAZIONE EX ANTE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

Premessa

Le imprese sono tenute a dedicare molto tempo ad attività di produzione di informazioni e di rendicontazione che sono imposte dalla normativa su un'ampia gamma di materie. L'UE stima che i costi di tali attività rappresentino attualmente il 3,5% del PIL dell'Unione Europea e il 4,6% del PIL dell'Italia. Il taglio dei costi della burocrazia rappresenta pertanto un fattore chiave:

- per eliminare vincoli e liberare risorse per lo sviluppo e la competitività delle imprese
- per rendere effettivi i diritti dei cittadini senza aumentare la spesa pubblica

Nel corso degli ultimi 15 anni, le politiche di semplificazione di tutti i Paesi europei e dell'area OCSE hanno conferito grande rilievo al miglioramento della qualità della regolazione e alla riduzione della burocrazia che grava su imprese e cittadini definendo strategie dirette a razionalizzare e semplificare la legislazione vigente e in corso di adozione. Tra i principali strumenti a supporto di tali politiche vi è la misurazione e riduzione degli **oneri amministrativi**¹ (**MOA**).

L'utilizzo di strumenti di valutazione degli oneri - che agiscono sia ex post sulla legislazione regionale vigente che ex ante sui flussi dell'attività legislativa e amministrativa prima della loro adozione - garantisce il rispetto del principio di proporzionalità e di gradualità nell'introduzione di nuovi adempimenti e oneri per le PMI (art. 6 L. 180/2011), del principio di invarianza degli oneri a carico delle imprese (art. 8 L. 180/2011), del divieto di *goldplating* ovvero di introduzione o mantenimento mediante gli atti di recepimento delle direttive comunitarie di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse (art. 15 L. n. 183/2011).

La Regione Toscana ha intrapreso dal 2010 un'attività sistematica di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici (MOA) posti a carico delle imprese dalla legislazione regionale vigente, al fine di razionalizzare e semplificare lo stock esistente di regole, prassi e procedure regionali.

Le misurazioni costituiscono la base informativa per la redazione di piani di riduzione diretti a identificare il pacchetto di misure normative, organizzative e tecnologiche per l'abbattimento degli oneri e dei tempi. Per essere redatti e implementati in maniera efficace, i piani richiedono la cooperazione, in un'ottica di governance, di tutti i soggetti pubblici e privati che sono parte dei procedimenti amministrativi e destinatari finali delle politiche. Ai sensi dell'art. 2 bis della l.r. 40/2009, la Regione ha pertanto promosso l'istituzione di una sede di coordinamento politico istituzionale e tecnico-operativo che coinvolge EE.LL. e parti economico-sociali per la predisposizione e implementazione uniforme sul territorio regionale di programmi di riduzione degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici.

Con l'azione 1.02 del PIS Semplificazione del PRS 2011-2015 intende ora affiancare all'attività di MOA ex post sulla legislazione vigente, un'attività sistematica di valutazione ex ante degli oneri informativi, introdotti e/o eliminati da provvedimenti normativi e amministrativi regionali al fine di

¹In base alle definizioni riconosciute a livello internazionale, per **onere (o obbligo) informativo** si intende l'obbligo giuridico di fornire informazioni e dati ad autorità pubbliche. Un onere informativo si configura quindi ogni qualvolta una norma imponga a determinate categorie di cittadini o di imprese (o alla generalità degli stessi) di raccogliere, produrre, elaborare, trasmettere o conservare informazioni e documenti. Rappresentano, ad esempio, oneri informativi le richieste di autorizzazione, la presentazione di documenti e relazioni, l'effettuazione di comunicazioni, ecc. Si rinvia al Par A.1 per maggiori dettagli.

prevenire la formazione di nuovi oneri burocratici a carico delle imprese in sede di emanazione di nuovi provvedimenti.

Per avviare tale attività, si rende necessaria l'elaborazione di una proposta metodologica complessiva diretta a definire **l'ambito di applicazione** della valutazione ex ante, la **metodologia**, i **soggetti deputati alla verifica**, le **forme di pubblicità**, etc.

Con la presente si intendono pertanto fornire:

- indicazioni di carattere metodologico e procedurale per la valutazione ex ante degli oneri amministrativi introdotti e/o eliminati da provvedimenti normativi e amministrativi conformi alla metodologia comunitaria dell'EU Standard Cost Model.
- indicazioni in ordine alle modalità operative per lo svolgimento della valutazione.

1. AMBITO DI APPLICAZIONE

L'ambito di applicazione dell'attività di valutazione ex ante degli oneri amministrativi a carico delle imprese è dato da tutti gli atti normativi (proposte di legge e regolamenti) e dai provvedimenti amministrativi che assumono rilevanza sotto il profilo degli oneri informativi introdotti e/o eliminati. Si tratta in sostanza degli atti che rispondono ai seguenti criteri:

- a) regolano l'esercizio dei poteri autorizzatori, concessori o certificatori nei confronti di cittadini o imprese;
- b) disciplinano l'accesso ai servizi pubblici da parte degli utenti;
- c) disciplinano la concessione di benefici a cittadini o imprese (come quelli fiscali o monetari).

Sono comunque esclusi dalla valutazione ex ante gli atti normativi di principio o di indirizzo generale non applicabili in assenza delle relative norme attuative, nonché gli atti amministrativi di impegno di spesa, di accertamento di entrata, di disposizione di obbligazioni e impegni finanziari a carico del bilancio regionale, di organizzazione e gestione del personale regionale e di natura istituzionale.

2. METODOLOGIE DI VALUTAZIONE EX ANTE

A seconda dei casi e della rilevanza dei provvedimenti, la valutazione ex ante potrà:

- concretizzarsi in una **vera e propria misurazione degli oneri amministrativi** imposti dal provvedimento di futura emanazione (**MOA ex ante**);
- limitarsi alla redazione di un **bilancio di regolazione sotto forma di elenco degli oneri informativi introdotti ed eliminati** dai singoli provvedimenti di futura emanazione.

Il Par A.1. "Metodologia per la valutazione ex ante degli oneri amministrativi" illustra nel dettaglio le attività da realizzare e la metodologia da utilizzare per la redazione degli elenchi degli oneri introdotti ed eliminati e per la realizzazione delle MOA ex ante.

La **redazione di elenchi degli oneri introdotti ed eliminati (bilancio di regolazione)** dai provvedimenti di futura emanazione è un'attività essenzialmente qualitativa che non comporta un eccessivo dispendio di tempo e che viene svolta sulla base di uno schema standard di riferimento contenuto nel Par A.2 "Schema standard per la predisposizione dell'elenco degli oneri introdotti ed eliminati".

L'elenco ha una natura prettamente ricognitiva degli oneri introdotti, modificati ed eliminati dal provvedimento di futura emanazione e non comporta stime monetarie. La sua predisposizione consente di focalizzare l'attenzione sul carico burocratico imposto dal provvedimento in raffronto

agli interessi pubblici da tutelare. L'applicazione di una *check list* di valutazione dell'atto² e la compilazione dello schema standard³ permettono di formulare un giudizio qualitativo circa il bilancio di regolazione dell'atto, responsabilizzando le strutture competenti le quali, laddove il risultato della valutazione evidenziasse maggiori oneri informativi, dovranno motivare le ragioni e la necessità dell'aggravio.

La **MOA ex ante** rappresenta, al contrario, una valutazione più approfondita di natura sia qualitativa che quantitativa, da circoscrivere ai provvedimenti con un impatto rilevante in termini di oneri informativi. Viene attualmente effettuata in maniera sistematica dalla Commissione Europea e da alcuni Stati UE (Germania, Gran Bretagna, Olanda, Austria etc.) e risponde ai criteri dell'*EU Standard Cost Model*.

Oltre alla ricognizione degli obblighi informativi introdotti ed eliminati, essa fornisce una descrizione e una stima monetaria degli oneri amministrativi sostenuti dalle imprese o dai cittadini per ottemperare a obblighi informativi imposti dal provvedimento di futura emanazione e si avvale della partecipazione attiva degli *stakeholders*. La MOA ex ante può essere realizzata nell'ambito di un'analisi di impatto della regolazione o indipendentemente da un'AIR.

Data la sua natura, è importante garantire che essa venga effettuata il più rapidamente possibile, in modo da uniformarsi ai tempi del processo decisionale. Il problema della celerità di esecuzione è in questo caso rilevante poiché il processo valutativo comporta indubbiamente tempi maggiori rispetto alla mera redazione di un bilancio di regolazione e deve rimanere conforme alla metodologia MOA comunitaria (*EU - Standard Cost Model*), per quanto adattata alla natura ex ante dell'analisi.

Sotto questo profilo, oltre a utilizzare parametri quantitativi e risultati di analisi già effettuate⁴ - laddove l'obbligo informativo sia già stato misurato o sia paragonabile a un obbligo precedentemente misurato - è possibile ricorrere alla griglia di **costi standard elaborata** proprio ai fini dell'avvio della MOA ex ante a livello statale dal Dipartimento della Funzione Pubblica e approvata con DPCM 25 gennaio 2013 "*Criteri per l'effettuazione della stima dei costi amministrativi*"

I costi standard consentono di quantificare in breve tempo la quota di oneri derivanti dalle attività standard ovvero dalle attività ricorrenti che contraddistinguono la maggior parte degli adempimenti amministrativi (si pensi ad es. ad attività come acquisizione della modulistica, annotazione in registri e formulari, predisposizione di un rapporto/relazione, trasmissione della documentazione, assistenza a verifiche e ispezioni etc.).

Oltre ai costi associati alle attività standard, ottemperare a un obbligo informativo in alcuni casi può comportare oneri monetari conseguenti all'acquisto di beni e servizi⁵, ad es. costi per l'acquisto di software o apparecchi di misura, spese per la produzione di elaborati grafici (stralci cartografici, sezioni di planimetria, etc.), costi per servizi di traduzione etc.

Qualora siano da quantificare costi di tale natura, dati e valutazioni per la stima possono essere raccolti sentendo associazioni di categoria e/o consulenti di impresa attraverso l'organizzazione di un *focus groups*, ovvero una forma di consultazione realizzabile in tempi rapidi e a costo zero che garantisce il contraddittorio tra i soggetti partecipanti.

² Cfr Par A.1 Metodologia per la valutazione ex ante

³ Lo schema standard prevede la compilazione di una scheda descrittiva per ciascun onere informativo introdotto ex novo, soppresso o modificato rispetto alla disciplina vigente

⁴ La Regione ha attualmente realizzato misurazioni degli oneri amministrativi in otto aree diverse di regolazione. A livello statale sono state realizzate nove diverse aree di regolazione ed ha attualmente altre due MOA in corso.

⁵ Sono comunque esclusi gli oneri fiscali associati all'obbligo informativo (bolli, imposte etc.)

3. ELENCHI DEGLI ONERI INFORMATIVI INTRODOTTI ED ELIMINATI

La redazione degli elenchi si articola nelle seguenti fasi:

Fase 1 - Identificazione degli oneri informativi.

La prima fase comporta l'esame della disciplina vigente, precedente all'adozione del nuovo atto, al fine di identificare:

- o gli oneri informativi confermati
- o gli oneri informativi introdotti ex novo
- o gli oneri informativi eliminati
- o gli oneri informativi modificati

A tale scopo occorre:

- **mappare** gli oneri informativi ovvero individuare gli oneri informativi imposti alle imprese dalla disciplina vigente - precedente all'adozione del nuovo atto - e dal provvedimento di futura emanazione;
- **valutare** con apposita **check list** l'esistenza di ulteriori margini di semplificazione per il provvedimento di futura emanazione;
- **individuare gli oneri introdotti ex novo, modificati o eliminati** dal provvedimento di futura emanazione tramite il raffronto con la disciplina vigente.

Fase 2 - Classificare gli oneri informativi per categoria e per tipologia

Fase 3 - Compilare lo schema standard⁶

Lo schema standard si articola in due sezioni:

- **Sezione 1 - DESCRIZIONE DEGLI ONERI INFORMATIVI:** per ciascun onere informativo introdotto ex novo, modificato o eliminato dal provvedimento di nuova emanazione va compilata una scheda al fine di fornire la descrizione di cosa cambia per i cittadini e le imprese.
- **Sezione 2 QUADRO RIEPILOGATIVO:** fornisce un quadro di sintesi degli oneri introdotti ex novo, eliminati o modificati dal provvedimento di futura emanazione e la base informativa per formulare un giudizio qualitativo sul bilancio di regolazione del provvedimento.

4. MOA EX ANTE

La MOA ex ante è realizzata in accordo all'EU *Standard Cost Model*, e si articola nelle seguenti fasi:

Fase 1 - Identificazione degli oneri informativi

Come per la predisposizione degli elenchi il primo passo è quello di identificare gli oneri informativi introdotti ex novo, modificati o eliminati mediante l'esame sia della disciplina vigente che del provvedimento di futura emanazione.

Fase 2 - Stima degli oneri amministrativi

Per ciascun obbligo informativo la stima si articola nelle seguenti fasi:

⁶ Cfr Par A.2

A. Stima del costo medio unitario dell'obbligo informativo

La stima è realizzata mediante:

- a) l'utilizzo di *parametri quantitativi e risultati di analisi già effettuate*, laddove l'obbligo informativo sia già stato misurato o sia paragonabile a un obbligo precedentemente misurato;
- b) l'utilizzo della *griglia di costi standard* elaborata dal Dip. della Funzione Pubblica;
- c) l'eventuale consultazione – sotto forma di *focus group* - di associazioni di categoria e/o consulenti di impresa per l'ottenimento di dati e valutazioni in ordine ai costi conseguenti all'acquisto di beni e servizi.

B. Stima della numerosità annua

La stima è realizzata mediante:

- a) stima della popolazione ovvero del numero di imprese tenute ad ottemperare all'obbligo informativo;
- b) stima della frequenza annuale degli adempimenti imposti a ciascuna impresa dall'obbligo informativo;
- c) Calcolo del numero annuo di adempimenti.

C. Stima dei costi totali sostenuti annualmente dalla popolazione di imprese

Fase 3 - Elaborazione report finale

5. LO SVOLGIMENTO DELL'ATTIVITÀ DI VALUTAZIONE

Il Settore Strumenti della programmazione negoziata e della valutazione regionale della DG Presidenza costituisce la struttura di riferimento per la realizzazione della MOA ex post e della valutazione ex ante e si avvale a tale scopo del nucleo di competenze specializzate (d'ora in poi funzionari MOA della DG Presidenza) presenti al suo interno.

In linea generale, le principali fasi procedurali di un'attività di misurazione ex ante a regime sono le seguenti:

- 1. Individuazione dei provvedimenti da sottoporre a misurazione degli oneri amministrativi** attraverso l'applicazione dei criteri illustrati nel paragrafo
- 2. Definizione per ciascun atto selezionato della metodologia di valutazione** più appropriata sulla base della rilevanza dell'impatto del provvedimento in termini di oneri informativi a carico delle imprese e dei cittadini.
- 3. Svolgimento della valutazione ex ante**

La valutazione ex ante è realizzata dai funzionari MOA della DG Presidenza in raccordo con i funzionari delle D.G. competenti per la redazione dell'atto sotto forma di:

- a. **ELENCHI DEGLI ONERI INFORMATIVI INTRODOTTI ED ELIMINATI.** L'elenco degli oneri è allegato obbligatoriamente all'atto al momento dell'iscrizione a processo legislativo. Laddove il risultato della valutazione evidenzia un aggravio degli oneri informativi - sotto forma di nuovi oneri introdotti o di oneri modificati in senso

peggiorativo in numero superiore a quelli eliminati o semplificati - il provvedimento deve motivare le ragioni e la necessità dell'aggravio.

b. **MOA EX ANTE.**

Grazie all'utilizzo di parametri quantitativi e risultati di analisi già effettuate nonché della griglia di costi standard ex D.P.C.M. 25 gennaio 2013, è possibile effettuare la MOA ex ante in tempi rapidi, in linea con le esigenze del processo decisionale. Laddove gli oneri da stimare siano solo quelli derivanti da attività standard, ovvero in assenza di oneri monetari conseguenti all'acquisto di beni e servizi, la valutazione può essere effettuata nell'arco di 3-4 giorni. In caso contrario l'attività potrà essere svolta al massimo in 10 gg. Il report finale MOA è allegato obbligatoriamente all'atto al momento dell'iscrizione a processo legislativo

4. Pubblicazione sul sito web della Regione degli elenchi degli oneri introdotti ed eliminati e della relazione finale sulla MOA ex ante

Gli elenchi degli oneri introdotti ed eliminati il report sulla MOA ex ante sono pubblicati nel sito web della Regione alla voce Semplificazione. Gli elenchi inoltre possono alimentare lo scadenario dei nuovi obblighi amministrativi introdotti di cui il D.lgs n.33/2013 dispone la pubblicazione sul sito regionale.

5. Redazione della relazione annuale sull'attività di valutazione ex ante

Entro il 31 marzo di ogni anno, il settore Strumenti della programmazione negoziata e della valutazione predispone e trasmette alla G.R una relazione complessiva sull'attività di valutazione ex ante (redazione degli elenchi e MOA ex ante) svolta nell'anno precedente, valutandone l'impatto in termini di semplificazione e riduzione degli adempimenti amministrativi, anche con il supporto del nucleo tecnico operativo per la *governance* degli oneri amministrativi, di cui all'art. 2 bis della l.r. 40/2009.

A.1 - METODOLOGIA PER LA VALUTAZIONE EX ANTE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI

ONERI INFORMATIVI

L'attività di misurazione degli oneri amministrativi (MOA) è condotta secondo la metodologia dell'*EU Standard Cost Model (EU-SCM)* ed è diretta a fornire le informazioni di base per la definizione di interventi mirati di semplificazione normativa e amministrativa.

La MOA è incentrata sul concetto di "**costo amministrativo**" ossia di costo che l'impresa sostiene per adempiere a un **onere** (o **obbligo**) informativo (**OI**) imposto da una specifica disposizione di legge, ovvero a un obbligo giuridico di fornire informazioni sulla propria attività. Gli oneri amministrativi rientrano tra i costi derivanti da norme e disposizioni e rappresentano un sottoinsieme, spesso molto rilevante, dei costi amministrativi.

Per **obbligo informativo** si intende l'obbligo giuridico di produrre, elaborare, raccogliere, tenere a disposizione, fornire informazioni sulla propria azione o produzione ad alla PA e/o a terzi⁷. Tali obblighi vanno intesi in senso ampio, includendo, ad esempio, le etichettature, la presentazione di relazioni, la conduzione di verifiche e controlli necessari per fornire le informazioni, l'iscrizione in albi, registri etc.

Box 1 Oneri informativi

Il manuale redatto nel 2004 dall'*International working group on Administrative Burdens*⁸ ha identificato diciassette tipologie principali di obblighi informativi

- 1) relazionare/comunicare
- 2) richiedere un permesso
- 3) presentare domanda di ammissione
- 4) effettuare rilevamenti/misurazioni
- 5) realizzare ricerche
- 6) stendere rapporti
- 7) condurre verifiche (di conformità)
- 8) presentare richiesta di autorizzazione o di esonero
- 9) mantenere aggiornati programmi e piani aziendali (di emergenza)
- 10) cooperare a revisioni contabili/verifiche/applicazione
- 11) etichettare a beneficio di terzi
- 12) fornire informazioni a terzi
- 13) presentare documenti
- 14) avere consapevolezza della legislazione e delle normative
- 15) presentare impugnazioni e ricorsi
- 16) gestire i reclami
- 17) iscriversi a un registro

⁷ Per configurare un'attività amministrativa come obbligo informativo e quindi come potenziale "onere", non è necessario che il soggetto regolato sia tenuto a comunicare le informazioni alle autorità pubbliche o a terzi: ci sono molti casi, infatti, in cui la regolazione impone semplicemente la produzione e la conservazione dell'informazione in vista di eventuali/possibili ispezioni o anche di specifiche richieste del regolatore.

⁸International working group on Administrative Burdens (2004), *The Standard Cost Model: a framework for defining and quantifying administrative burdens for businesses*.

Non rientrano nella definizione di onere informativo né gli obblighi di natura fiscale, ossia quelli che consistono nel versamento di somme di denaro a titolo di imposte di varia natura, **né gli obblighi di adeguamento di comportamenti o processi produttivi o prodotti** imposti dalle norme (c.d. obblighi di conformità sostanziale, quali ad esempio le misure di prevenzione in materia di salute e sicurezza sul lavoro o gli estintori nella prevenzione incendi). **Inoltre non vanno considerati gli oneri connessi alle attività che l'impresa o il cittadino sosterrebbero comunque a prescindere da quanto previsto dalla legge.**

Ad esempio, un imprenditore che intende ristrutturare i locali della sua azienda è tenuto a presentare all'amministrazione una SCIA edilizia allegando, tra le altre cose, il progetto dei lavori e una relazione asseverata sull'intervento. L'imprenditore sosterrebbe comunque l'onere di far produrre ad un tecnico il progetto dei lavori, in quanto il progetto è necessario per la realizzazione degli stessi, ma non produrrebbe una relazione asseverata sull'intervento se non fosse espressamente richiesto dalla normativa. Tale relazione costituisce quindi un onere informativo, perché redatta solo ed esclusivamente per adempiere all'obbligo di legge.

Box 2 – Oneri informativi e oneri che discendono dall'adeguamento del processo produttivo

Esempio

Ai fini della protezione dell'ambiente e della salute, la normativa impone agli impianti produttivi il rispetto di limiti prefissati alle sostanze inquinanti emesse in atmosfera. Essa obbliga inoltre le aziende a tenere, anche ai fini di consentire alle autorità pubbliche le opportune verifiche, un registro delle emissioni.

Il rispetto dei limiti alle emissioni fissati dalla normativa e le attività che ne derivano (ad esempio, l'installazione di filtri o la modifica del processo produttivo) costituiscono un onere che discende dall'adeguamento del processo o del prodotto, in quanto incidono direttamente sulla natura (sulla "sostanza") dell'attività aziendale (oneri di conformità sostanziale).

La predisposizione e la tenuta del registro rappresentano viceversa tipici esempi di oneri informativi, in quanto riguardano la produzione e conservazione di informazioni e non implicano, di per se stessi, una modifica del processo produttivo o dei prodotti dell'azienda.

Per **mappatura degli oneri informativi** si intende l'analisi della normativa rilevante, al fine di identificare e descrivere gli oneri informativi che ne derivano. La mappatura comporta l'individuazione, per ciascun onere, della fonte normativa, dell'amministrazione (o le amministrazioni) competente, dei soggetti obbligati, delle modalità di adempimento e della frequenza con cui questo deve essere ottemperato.

ELENCHI DEGLI ONERI INFORMATIVI INTRODOTTI ED ELIMINATI

Fase 1 – Identificazione degli oneri informativi

A. Mappatura della normativa vigente e dell'atto di nuova adozione

Nel corso della prima fase si effettua la mappatura:

1. degli obblighi informativi imposti dalla disciplina vigente - precedente all'adozione del nuovo atto ;
2. degli obblighi informativi imposti dal provvedimento di futura emanazione.

Ciascun obbligo informativo si compone di un certo numero di informazioni o documenti richiesti. Esso inoltre è rivolto a una determinata platea di destinatari (cittadini o imprese) e imposto con una certa frequenza (in corrispondenza di certi avvenimenti, oppure con cadenza periodica, ad esempio annuale, mensile, ecc.).

B. Check list di valutazione dell'atto di nuova adozione

Una volta effettuata la mappatura degli obblighi informativi, la bozza di atto di nuova adozione viene valutata mediante la *check list* di cui al box 3. Tale valutazione è finalizzata a una verifica dell'atto con lo scopo di individuare l'esistenza di ulteriori margini di semplificazione, evitando l'introduzione di obblighi ridondanti e riducendo quelli esistenti. Da essa potrà dunque derivare una revisione dell'atto e della relativa mappatura degli obblighi informativi da esso imposti.

Box 3 Check List per la valutazione dell'atto

1. L'onere informativo è ridondante?

- Ci sono oneri informativi derivanti da disposizioni superate dalla disciplina vigente e non espressamente abrogate o comunque ridondanti rispetto alle disposizioni vigenti?
- Ci sono sovrapposizioni o duplicazioni con adempimenti imposti da altri soggetti pubblici che possono essere eliminate ?
- Ci sono obblighi informativi/adempimenti ulteriori rispetto a quelli imposti dalla normativa comunitaria (*gold-plating*)?
- Sono richiesti dati e documenti già in possesso della stessa o di altre amministrazioni pubbliche?

2. L'onere informativo è proporzionale alla tutela dell'interesse pubblico?

- Gli oneri informativi sono effettivamente necessari per la tutela degli interessi pubblici?
- È possibile ridurre la platea delle imprese obbligate in relazione alla dimensione, al settore di attività dell'impresa o alle esigenze di tutela degli interessi pubblici?
- È possibile differenziare le modalità di adempimento in relazione alla dimensione, al settore di attività dell'impresa o alle esigenze di tutela degli interessi pubblici?

3. L'onere informativo è eccessivamente costoso?

- Può essere ridotta la frequenza della richiesta di informazioni?
- Possono essere unificate le scadenze?

- Può essere informatizzata la presentazione delle istanze e delle comunicazioni attraverso la compilazione on-line ?
- La modulistica può essere semplificata e resa accessibile on-line?
- La modulistica può essere standardizzata su tutto il territorio nazionale?
- Possono essere adottate linee guida ed altri strumenti per eliminare incertezze interpretative?

C. Raffronto tra le mappature

Nuove disposizioni normative possono introdurre oneri a carico di cittadini e imprese non solo immettendo nell'ordinamento nuovi adempimenti, ma anche ampliando la portata di quelli vigenti, attraverso l'aumento delle informazioni richieste, dei soggetti obbligati o della frequenza. Similmente, esse possono eliminare obblighi non solo disponendo la completa soppressione di adempimenti, ma anche riducendo le informazioni richieste, i soggetti obbligati o la frequenza di obblighi preesistenti.

Attraverso il raffronto tra le mappature degli obblighi informativi imposti dalla disciplina vigente e dal provvedimento di futura emanazione si identificano pertanto:

- gli obblighi informativi introdotti ex novo
- gli obblighi informativi eliminati
- gli obblighi informativi modificati
- gli obblighi informativi confermati

Fase 2 - Classificazione degli oneri informativi

Per gli obblighi confermati non occorre procedere ulteriormente nell'analisi. Gli obblighi informativi introdotti, modificati o eliminati vanno invece classificati **in base alla categoria e alla tipologia di obbligo informativo** sulla base del seguente prospetto.

Prospetto 1. Classificazione degli obblighi informativi

Categoria	Tipi di oneri
A. Comunicazione e dichiarazione alla pubblica amministrazione	A.1 Dichiarazione
	A.2 Comunicazione di attività o di evento
	A.3 SCIA
	A.4 Rapporto periodico
	A.5 Altra comunicazione
B. Domanda alla pubblica amministrazione	B.1 Domanda di autorizzazione, permesso o nulla osta
	B.2 Domanda di parere
	B.3 Domanda di iscrizione ad albo o registro
	B.4 Domanda di sussidio /sovvenzione/vantaggi economici/esenzioni/accesso a servizi
	B.5 Domanda di concessione
	B.6 Altra domanda

C. Documentazione da conservare	C.1 Certificazione/Attestazione/Dichiarazione
	C.2 Documento di trasporto e di accompagnamento
	C.3 Registro
	C.4 Altra documentazione

Box 4 Classificazione degli obblighi informativi

Esempio 1

Un nuovo regolamento regionale impone a tutte le imprese operanti nel settore Y di comunicare alla Regione e al Comune territorialmente competente il numero e la tipologia di alcuni impianti. Lo stesso provvedimento prevede che la documentazione comprovante i dati tecnici comunicati sia conservata per un certo periodo presso la sede dell'impresa.

Il primo onere sarà classificato come: "A. Comunicazione e dichiarazione alla pubblica amministrazione". Il secondo onere come: "C. Documentazione da conservare".

Esempio 2

Un nuovo regolamento riduce il numero di soggetti tenuti a chiedere l'autorizzazione all'esercizio dell'attività X, introducendo una semplice comunicazione al Comune.

L'obbligo informativo su cui interviene la modifica sarà classificato come: "B. Domanda alla pubblica amministrazione"

Fase 3 – Predisposizione dell'elenco mediante compilazione dello schema standard

Per la predisposizione dell'elenco viene utilizzato lo schema standard riportato nel Par. A.2. La redazione si articola in due passaggi:

- compilazione della sezione 1 dello schema diretta a descrivere cosa cambia per i cittadini e le imprese;
- compilazione del quadro di sintesi contenuto nella sezione 2 dello schema.

SEZIONE 1

La **sezione 1** dello schema standard contiene le schede da utilizzare per descrivere gli oneri informativi introdotti, eliminati o modificati dal provvedimento di nuova emanazione.

Gli oneri confermati non comportano la compilazione di alcuna scheda. Per ciascun onere introdotto ex novo, modificato o eliminato deve essere compilata una scheda descrittiva.

Le schede prevedono i seguenti campi:

1. Denominazione dell'obbligo informativo

E' preferibile scegliere denominazioni sintetiche e facilmente comprensibili per i destinatari degli adempimenti.

2. Riferimento normativo interno

Indicare il riferimento alla specifica disposizione che introduce, modifica o elimina l'onere informativo al fine di agevolarne l'individuazione all'interno del testo del provvedimento.

3. Classificazione

In corrispondenza di questa voce è necessario indicare, barrando la relativa casella, in quale categoria rientra l'obbligo informativo e a quale tipologia appartiene. Nel caso in cui quest'ultimo non rientri in alcuna delle categorie suggerite, si compilerà la sezione "Altro" specificando una categoria ritenuta adeguata al caso specifico.

4. Descrizione del nuovo onere

Questo campo è presente esclusivamente nelle schede riferite ad oneri informativi di nuova introduzione.

Sulla sezione denominata “*Descrizione dell’obbligo*” andrà riportata la descrizione del nuovo onere introdotto, specificando i soggetti obbligati, la PA competente, la tipologia di obbligo, gli eventuali allegati richiesti e la frequenza prevista.

Box 5 Descrizione del nuovo onere introdotto

Esempio

Descrizione obbligo informativo: relazione annuale sull’attività svolta

Introduzione per le imprese del settore Y dell’obbligo di trasmettere al Comune territorialmente competente una relazione sull’attività svolta e i risultati conseguiti entro il 31/3 di ogni anno unitamente al bilancio dell’anno precedente.

5. Descrizione delle variazioni intervenute

Questo campo è peculiare della scheda relativa agli oneri modificati dal provvedimento da adottare. Richiede di specificare in cosa consiste la modifica intervenuta nell’obbligo informativo sulla base del confronto con la situazione precedente.

La modifica può riguardare:

- i *soggetti obbligati* a effettuare l’adempimento, ossia le categorie di cittadini e imprese che devono ottemperare all’obbligo informativo (le modifiche possono riguardare ad es. nuovi settori di attività economica rilevanti per individuare le imprese obbligate, la riduzione della fascia di età dei soggetti obbligati a effettuare una data comunicazione, etc.);
- le *informazioni richieste*; si tratta di modifiche alla documentazione da allegare a un’istanza o a una comunicazione (ad es. eliminazione dell’obbligo di produrre una relazione attestante il rispetto di specifiche soglie o standard e titolo di proprietà, aggiunta di planimetria, stralci cartografici, mappe catastali etc.) o modifiche sotto il profilo quantitativo e/o qualitativo alle informazioni necessarie (informazioni più complesse da reperire o da produrre);
- la *frequenza dell’adempimento*; si tratta di modifiche che determinano una variazione del numero di volte in cui ogni soggetto obbligato è tenuto a realizzare l’adempimento (ad es. la riduzione della periodicità da annuale a semestrale o la modifica dell’adempimento da una tantum a ricorrente);
- le *modalità di adempimento*; si tratta di modifiche che determinano una variazione del numero di copie richieste oltre all’originale, delle modalità di acquisizione della modulistica (ad es. passaggio da un’acquisizione a sportello ad un’acquisizione *on line*), di conservazione e di trasmissione della documentazione (ad es. aumento o diminuzione del numero di amministrazioni cui è necessario inviare una certa notifica).

SEZIONE 2

Il **QUADRO RIEPILOGATIVO** contenuto nella sezione 2 fornisce una sintesi degli oneri confermati, eliminati, introdotti o modificati dal provvedimento di futura emanazione e

costituisce la base informativa per il giudizio qualitativo sul bilancio di regolazione del provvedimento.

MOA EX ANTE

Per gli atti normativi o provvedimenti amministrativi di nuova emanazione che, sulla base dei criteri definiti al paragrafo 1 della Proposta metodologica, possono avere un impatto rilevante in termini di oneri informativi imposti a cittadini, imprese e pubblica amministrazione, si procede ad una valutazione ex ante più approfondita.

La valutazione avviene sotto forma di misurazione degli oneri amministrativi imposti dal provvedimento di futura adozione e va realizzata in conformità alla metodologia comunitaria dell'*EU Standard Cost Model (SCM)* opportunamente adattata per tener conto della natura ex ante dell'analisi.

La MOA ex ante si articola nelle seguenti fasi:

1. identificazione degli obblighi informativi;
2. stima degli oneri amministrativi per ciascun obbligo informativo
3. elaborazione del report finale.

Fase 1.- Identificazione degli obblighi informativi

Come per la predisposizione degli elenchi, anche in questo caso il primo passo è quello di identificare gli obblighi informativi introdotti, modificati o eliminati mediante l'esame della disciplina vigente e del provvedimento di futura emanazione (**mappatura**).

Per ciascun obbligo informativo vengono definite le attività amministrative necessarie per ottemperare all'obbligo, la platea di destinatari (cittadini o imprese) e la frequenza. Il provvedimento di nuova emanazione viene valutato sulla base di una *check list* analoga a quella descritta nel **box 3** (*check list* per la valutazione dell'atto di nuova adozione).

Mediante il raffronto tra le mappature vengono individuati:

- gli obblighi informativi introdotti ex novo;
- gli obblighi informativi eliminati;
- gli obblighi informativi modificati;
- gli obblighi informativi confermati.

Fase 2. - Stima degli oneri amministrativi

Il percorso di stima si articola nei seguenti passaggi operativi:

A) Stima del costo medio unitario per ciascun obbligo informativo

Data la natura ex ante della valutazione, è opportuno procedere alla stima degli oneri amministrativi ricorrendo a un approccio per successive approssimazioni che prevede:

- a) l'utilizzo di parametri quantitativi e risultati di **analisi già effettuate**, laddove l'obbligo informativo sia paragonabile a un obbligo precedentemente misurato;
- b) l'utilizzo della **griglia di attività e costi standard** elaborata dal Dipartimento della Funzione Pubblica sulla base delle misurazioni finora condotte a livello statale. Essa fornisce i fattori di costo necessari per monetizzare le attività standard che tipicamente compongono un adempimento amministrativo, ovvero quelle attività ricorrenti che

contraddistinguono la maggior parte degli adempimenti amministrativi, come ad es. le attività di acquisizione della modulistica o di trasmissione dati.

Tali attività sono elencate nel box seguente:

Box 6 - Lista di attività amministrative che tipicamente compongono un adempimento

ATTIVITA' AMMINISTRATIVE STANDARD

- A. Comprensione dell'adempimento
- B. Acquisizione della modulistica
- C. Compilazione di moduli di istanza/ denuncia/comunicazione
- D. Predisposizione di registro
- E. Predisposizione di rapporto/ relazione/documento tecnico
- F. Produzione di elaborati grafici
- G. Annotazioni su formulari e registri
- H. Copia della documentazione
- I. Effettuazione di pagamenti
- J. Trasmissione della documentazione
- K. Acquisizione documentazione rilasciata dall'amministrazione
- L. Archiviazione
- M. Assistenza a verifiche e ispezioni

Il **primo passo** da compiere per stabilire il costo medio di un onere informativo è quindi costituito dall'individuazione delle attività che lo compongono, da ricondurre alle attività standard elencate nel box 6. Tale lista dovrà essere adattata all'obbligo informativo in esame tenendo presente che raramente tutte le attività elencate sono rilevanti per un singolo obbligo. Ad es. se l'obbligo prevede un'annotazione mensile su un registro, l'attività A. "*Comprensione dell'adempimento*" non verrà considerata perché si può supporre che per il personale dell'impresa questo rappresenti un compito di routine. L'esperienza delle misurazioni *ex post* ha mostrato che in media il numero delle attività rilevanti per la maggior parte degli obblighi informativi varia da 4 a 6.

Il **secondo passo** da compiere è associare un costo a ciascuna delle attività che compongono l'onere informativo. Le attività standard di cui al box 6 possono comportare, per i soggetti che le compiono, una maggiore o minore onerosità in funzione di fattori quali le modalità di realizzazione, il tipo e la quantità di informazioni richieste, etc. Per questa ragione, la griglia del Dip. della Funzione Pubblica fornisce, per ciascuna delle attività standard, stime di costo distinte per grado di complessità dell'adempimento, riferite ad un'impresa normalmente efficiente.

Pertanto, dopo aver enucleato le attività standard che tipicamente compongono l'adempimento, occorre attribuire loro un livello di complessità secondo i criteri indicati nella griglia e successivamente procedere alla monetizzazione mediante il fattore di costo indicato.

Esempio di griglia di attività e costi standard

Attività	Complessità	Criterio	Costo standard
----------	-------------	----------	----------------

...
	Bassa	On line	10 €
J. Trasmissione documentazione	Media	A sportello presso uffici dislocati almeno a livello comunale	30 €
	Alta	A sportello presso uffici dislocati a livello sovra- comunale	70 €
...

- c) ***l'utilizzo di dati e valutazioni*** in ordine agli eventuali esborsi monetari posti dalla normativa a carico del destinatario per l'acquisto di beni e servizi necessari per adempiere all'onere informativo. Tali dati sono raccolti mediante ***un focus groups*** con associazioni di categoria e consulenti di impresa.

Una volta ricostruita la lista delle attività associate all'OI, stabiliti i relativi livelli di onerosità delle stesse e quantificati gli eventuali esborsi monetari per l'acquisto di beni e servizi è possibile procedere alla stima del costo medio unitario dell'OI.

B) Stima della numerosità annua

Il numero degli obblighi informativi cui le imprese ottemperano ogni anno dipende, da un lato, dal numero di imprese obbligate (popolazione) e, dall'altro, dalla frequenza dell'OI, ossia dal numero di volte che ciascuna impresa obbligata è tenuta a ottemperare ogni anno.

La stima della numerosità annua prevede i seguenti passaggi operativi:

1. Stima della popolazione

Per stimare la numerosità annua è necessario in primo luogo calcolare la popolazione di riferimento di ciascun OI.

Spesso, la popolazione di riferimento può essere derivata da **dati di carattere amministrativo** già in possesso dell'amministrazione⁹. In altri casi, la popolazione di riferimento può essere dedotta dalla **normativa**, la quale spesso impone gli OI a gruppi di destinatari individuabili sulla base di criteri prestabiliti (ad esempio, nel caso delle imprese: il settore di attività, la dimensione, la collocazione geografica, ecc.). In queste circostanze può essere utile il ricorso a **fonti statistiche**¹⁰ o a fonti amministrative gestite da altre amministrazioni¹¹. In altri casi ancora, infine, è necessario ricorrere alla formulazione di **ipotesi** da derivare, ad esempio, dall'osservazione di OI analoghi o delle indicazioni fornite dalle associazioni imprenditoriali e dei consumatori.

Naturalmente, mentre nel caso di nuova introduzione o soppressione di OI la popolazione da considerare ai fini del bilancio è rappresentata da tutta la popolazione di riferimento dell'obbligo, nel caso di modifica di OI previgenti la stima deve considerare soltanto la

⁹ Ciò può avvenire tipicamente nel caso di obblighi eliminati o modificati dal nuovo provvedimento. Tuttavia, anche per obblighi di nuova introduzione è possibile che i dati amministrativi in possesso dell'amministrazione risultino utili per derivare una stima indicativa dei soggetti obbligati, come nel caso in cui il nuovo OI sia collegato a un OI già in vigore o comunque rivolto alla medesima popolazione

¹⁰ Una fonte statistica di particolare utilità è l'ISTAT, in particolare il datawarehouse delle statistiche prodotte dall'ISTAT.

¹¹ Ad esempio, gli archivi dell'Agenzia delle entrate, il Registro delle imprese delle Camere di commercio, gli archivi dell'Inps e dell'Inail, ecc.

popolazione differenziale, ossia il numero imprese in più (o in meno) che, in base al nuovo provvedimento, saranno chiamati a realizzare l'adempimento.

2. *Stima della frequenza annuale degli adempimenti imposti a ciascuna impresa dall'obbligo informativo*

Il secondo elemento da quantificare ai fini della stima del numero annuo di OI è costituito dalla frequenza, ossia dal numero di volte che ciascuna impresa appartenente alla popolazione di riferimento è chiamata a ottemperare all'obbligo ogni anno.

C) Stima di costi totali sostenuti annualmente dalla popolazione di imprese

Stimati i costi unitari, questi possono essere generalizzati all'universo utilizzando la consistenza della popolazione di riferimento e la frequenza degli adempimenti, in modo da ottenere una stima complessiva dei costi connessi a ciascun obbligo informativo.

Il modello stima gli oneri amministrativi sulla base del costo che le imprese sostengono per svolgere ogni attività amministrativa (prezzo). Esso, inoltre, considera che ciascuna informazione deve essere trasmessa da un certo numero di imprese un dato numero di volte ogni anno (quantità).

$$\text{Oneri amministrativi totali} = \Sigma(P*Q)$$

dove:

Q: Quantità = n. imprese * frequenza

P: prezzo = costo medio unitario dell'OI

Fase 3 – Elaborazione report finale

Il report finale illustra i risultati della misurazione e viene pubblicato sul sito web della Regione.

A.2 - SCHEMA STANDARD PER LA PREDISPOSIZIONE DELL'ELENCO DEGLI ONERI INTRODOTTI ED ELIMINATI

SEZIONE 1 - SCHEDE DESCRITTIVE PER TIPOLOGIA DI ONERE INFORMATIVO

Il provvedimento ha rilevanza ai fini degli oneri informativi?

- SI** perché impatta sugli oneri informativi a carico di cittadini e imprese
 NO perché lascia invariati gli oneri informativi a carico di imprese e cittadini

Se la risposta è SI compilare una scheda per ciascun onere su cui il provvedimento incide, distinguendo tra oneri introdotti ex novo, modificati, eliminati. Per gli oneri informativi confermati non è richiesta la compilazione di alcuna scheda.

A) OBBLIGHI INFORMATIVI ELIMINATI

Scheda 1

A.1. Denominazione dell'onere eliminato _____

A. 1.1 Riferimento normativo interno (*articolo e comma*): _____

A.1.2 Classificazione

Categoria	Tipi di oneri	
Comunicazione e dichiarazione alla pubblica amministrazione	1 Dichiarazione	<input type="checkbox"/>
	2 Comunicazione di attività o di evento	<input type="checkbox"/>
	3 SCIA	<input type="checkbox"/>
	4 Rapporto periodico	<input type="checkbox"/>
	5 Altra comunicazione (<i>specificare</i>) _____	<input type="checkbox"/>
Domanda alla pubblica amministrazione	1 Domanda di autorizzazione, permesso o nulla osta	<input type="checkbox"/>
	2 Domanda di parere	<input type="checkbox"/>
	3 Domanda di iscrizione ad albo o registro	<input type="checkbox"/>
	4 Domanda di sussidio /sovvenzione/vantaggi economici/esenzioni/accesso a servizi	<input type="checkbox"/>
	5 Domanda di concessione	<input type="checkbox"/>
	6 Altra domanda (<i>specificare</i>) _____	<input type="checkbox"/>
Documentazione da conservare	1 Certificazione/Attestazione/Dichiarazione	<input type="checkbox"/>
	3 Documento di trasporto e di accompagnamento	<input type="checkbox"/>
	4 Registro	<input type="checkbox"/>
	5 Altra documentazione (<i>specificare</i>) _____	<input type="checkbox"/>
Altro (<i>specificare</i>) _____ _____	(<i>specificare</i>) _____	<input type="checkbox"/>

Scheda 2

A.2 Denominazione dell'onere eliminato_____

A. 2.1 Riferimento normativo interno (*articolo e comma*): _____

.....

B) ONERI INTRODOTTI EX NOVO

Scheda 1

B.1. Denominazione dell'onere introdotto ex novo _____

B.1.1 Riferimento normativo interno (*articolo e comma*): _____

B.1.2 Classificazione

Categoria	Tipi di oneri	
Comunicazione e dichiarazione alla pubblica amministrazione	1 Dichiarazione	<input type="checkbox"/>
	2 Comunicazione di attività o di evento	<input type="checkbox"/>
	3 SCIA	<input type="checkbox"/>
	4 Rapporto periodico	<input type="checkbox"/>
	5 Altra comunicazione (<i>specificare</i>) _____	<input type="checkbox"/>
Domanda alla pubblica amministrazione	1 Domanda di autorizzazione, permesso o nulla osta	<input type="checkbox"/>
	2 Domanda di parere	<input type="checkbox"/>
	3 Domanda di iscrizione ad albo o registro	<input type="checkbox"/>
	4 Domanda di sussidio /sovvenzione/vantaggi economici/esenzioni/accesso a servizi	<input type="checkbox"/>
	5 Domanda di concessione	<input type="checkbox"/>
	6 Altra domanda (<i>specificare</i>) _____	<input type="checkbox"/>
Documentazione da conservare	1 Certificazione/Attestazione/Dichiarazione	<input type="checkbox"/>
	2 Documento di trasporto e di accompagnamento	<input type="checkbox"/>
	3 Registro	<input type="checkbox"/>
	4 Altra documentazione (<i>specificare</i>) _____	<input type="checkbox"/>
Altro (<i>specificare</i>) _____ _____	(<i>specificare</i>) _____	<input type="checkbox"/>

B.1.3 Descrizione dell'obbligo

Scheda 2

B. 2 Denominazione dell'onere introdotto ex novo _____

B.2.1 Riferimento normativo interno (*articolo e comma*): _____

C) ONERI MODIFICATI

C.1. Denominazione dell'onere modificato: _____

C.1.1 Riferimento normativo interno (*articolo e comma*): _____

C.1.2 Classificazione

Categoria	Tipi di oneri	
Comunicazione e dichiarazione alla pubblica amministrazione	1 Dichiarazione	<input type="checkbox"/>
	2 Comunicazione di attività o di evento	<input type="checkbox"/>
	3 SCIA	<input type="checkbox"/>
	4 Rapporto periodico	<input type="checkbox"/>
	5 Altra comunicazione (<i>specificare</i>) _____	<input type="checkbox"/>
Domanda alla pubblica amministrazione	1 Domanda di autorizzazione, permesso o nulla osta	<input type="checkbox"/>
	2 Domanda di parere	<input type="checkbox"/>
	3 Domanda di iscrizione ad albo o registro	<input type="checkbox"/>
	4 Domanda di sussidio /sovvenzione/vantaggi economici/esenzioni/accesso a servizi	<input type="checkbox"/>
	5 Domanda di concessione	<input type="checkbox"/>
	6 Altra domanda (<i>specificare</i>) _____	<input type="checkbox"/>
Documentazione da conservare	1 Certificazione/Attestazione/Dichiarazione	<input type="checkbox"/>
	2 Documento di trasporto e di accompagnamento	<input type="checkbox"/>
	2 Registro	<input type="checkbox"/>
	4 Altra documentazione (<i>specificare</i>) _____	<input type="checkbox"/>
Altro (<i>specificare</i>) _____ _____	(<i>specificare</i>) _____	<input type="checkbox"/>

C.1.3 Descrizione delle variazioni intervenute

Variazione intervenuta		Descrizione della variazione
Soggetti obbligati	<input type="checkbox"/>	
Informazioni richieste	<input type="checkbox"/>	
Frequenza	<input type="checkbox"/>	
Modalità con la quale l'utente acquisisce o compila la modulistica	<input type="checkbox"/>	
Numero di copie da presentare o conservare	<input type="checkbox"/>	

Modalità di tenuta o trasmissione	<input type="checkbox"/>	
Altro	<input type="checkbox"/>	
La modifica intervenuta si traduce in un maggior onere informativo?	<input type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO

Scheda 2

C.2. Denominazione dell'onere modificato: _____

C.2.1 Riferimento normativo interno (*articolo e comma*): _____

.....

SEZIONE 2 – QUADRO RIEPILOGATIVO

Quadro riepilogativo dell’impatto del provvedimento di futura emanazione in termini di oneri informativi

TIPOLOGIA DI ONERE INFORMATIVO	Numero
Oneri confermati	_
Oneri eliminati	_
Oneri introdotti ex novo	_
Oneri modificati in senso peggiorativo	_
Oneri modificati in senso migliorativo	_