

ALLEGATO A

LINEE GUIDA SUI CRITERI E LE MODALITÀ PER LA PUBBLICAZIONE
DEGLI ELENCHI DEGLI ONERI INTRODOTTI ED ELIMINATI



1. Premessa

L'art. 7 della legge 11 novembre 2011, n. 180, recante "Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle Imprese" prevede che "i regolamenti ministeriali o interministeriali, nonché i provvedimenti amministrativi a carattere generale adottati dalle amministrazioni dello Stato, al fine di regolare l'esercizio di poteri autorizzatori, concessori o certificatori, nonché l'accesso ai servizi pubblici ovvero la concessione di benefici, devono recare in allegato l'elenco di tutti gli oneri informativi gravanti sui cittadini e le imprese introdotti o eliminati con gli atti medesimi e sono pubblicati sui siti istituzionali delle amministrazioni."

L'obbligo di redigere l'elenco degli oneri informativi, di allegarlo al provvedimento, nonché di pubblicarlo sul sito web dell'amministrazione che lo emana, ha una duplice finalità:

- a) responsabilizzare le amministrazioni nell'individuazione, per ciascun atto, degli adempimenti introdotti o eliminati per cittadini e imprese, in modo da prevenire l'introduzione o il mantenimento di oneri sproporzionati o non necessari rispetto alle esigenze di tutela degli interessi pubblici;
- b) rendere immediatamente conoscibili ai cittadini e alle imprese tali adempimenti, in modo da assicurare certezza sull'interpretazione delle disposizioni adottate e da rendere verificabile l'operato dell'amministrazione pubblica nell'ambito della sua azione di semplificazione e di riduzione degli oneri.

Per assicurare effettiva trasparenza agli adempimenti introdotti o eliminati, è necessario garantire che gli atti predisposti dalle amministrazioni rispondano a criteri di chiarezza e omogeneità. Per chiarezza si intende anche immediata comprensibilità da parte di un pubblico non specializzato. L'omogeneità tra gli elenchi redatti dalle diverse amministrazioni è necessaria per assicurare quella trasparenza che consente "forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità" (art. 11, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150).

A tal fine è stato predisposto uno schema standard da utilizzare per la redazione dell'elenco contenente la descrizione degli oneri informativi introdotti o eliminati.

Il presente Allegato, che forma parte integrante del Regolamento, contiene indicazioni di carattere metodologico e procedurale per la corretta individuazione degli oneri informativi e per la compilazione dello schema da allegare all'atto.

L'Ufficio per la semplificazione amministrativa del Dipartimento della funzione pubblica fornirà supporto e assistenza alle amministrazioni interessate per tutte le attività necessarie al corretto adempimento della normativa (ufficiosemplificazione@governo.it). Gli atti e gli elenchi di cui all'art. 2 del DPCM devono essere pubblicati sul sito web istituzionale dell'amministrazione competente in una apposita area denominata "Oneri introdotti ed eliminati", all'interno della sezione "Come fare per ...".

Ai fini del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, la stessa area deve essere raggiungibile dalla sezione "Trasparenza, valutazione e merito".



Per assicurare la massima fruibilità delle informazioni, ciascuna amministrazione avrà cura di consentire sia la visualizzazione dell'intero documento che quella del solo elenco allegato.

2. Criteri per la predisposizione degli elenchi

Gli oneri informativi introdotti o eliminati con ciascun atto devono essere resi noti sulla base del seguente modello.

Modello per la predisposizione degli elenchi

ONERI ELIMINATI

... [*Denominazione dell'onere*]

Riferimento normativo interno (*articolo e comma*¹): _____

Comunicazione o dichiarazione

Domanda

Documentazione da conservare

Altro

Cosa cambia per il cittadino e/o l'impresa

.....

ONERI INTRODOTTI

... [*Denominazione dell'onere*]

Riferimento normativo interno (*articolo e comma*¹): _____

Comunicazione e dichiarazione

Domanda

Documentazione da conservare

Altro

Cosa cambia per il cittadino e/o l'impresa

.....

¹ da inserire solo nel caso di atti complessi



Lo scopo del modello è duplice: da un lato, esso fornisce ai soggetti responsabili della stesura degli elenchi una guida operativa per una corretta individuazione e definizione degli oneri rilevanti; dall'altro, esso garantisce la necessaria omogeneità degli elenchi pubblicati per ciascun atto, in modo da assicurare che le modifiche apportate agli oneri informativi siano chiaramente individuabili da parte dei cittadini e delle imprese.

Preliminarmente, pare opportuno evidenziare che gli oneri interessati sono quelli inseriti o eliminati da regolamenti o provvedimenti amministrativi generali che:

- 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).

In tali categorie di atti sono comprese le circolari e gli atti di indirizzo comunque denominati; sono invece esclusi i bandi relativi ad appalti pubblici.

I sottoparagrafi che seguono illustrano le fasi da seguire per la predisposizione di ciascun elenco, articolate come segue:

1. Identificazione e classificazione degli oneri;
2. Descrizione di cosa cambia per i cittadini e le imprese;
3. Compilazione dell'elenco.

Per ciascuna fase sono di seguito indicati i criteri da adottare per la compilazione del modello.

2.1 L' identificazione degli oneri informativi

In primo luogo occorre individuare gli oneri informativi presenti nella disciplina vigente oggetto del nuovo atto. Successivamente, occorre verificare la presenza nel nuovo provvedimento di disposizioni che introducono o eliminano oneri per i cittadini o per le imprese, rispetto alla disciplina precedente.

Si consiglia, inoltre, per evitare l'introduzione di oneri ridondanti e ridurre quelli già esistenti, di valutare il nuovo atto alla luce di una lista di controllo elaborata sulla base dell'esperienza maturata nella riduzione degli oneri (Appendice 1).

2.1.1 Cosa è un onere informativo

È importante innanzitutto chiarire la nozione di onere informativo. In base alle definizioni riconosciute a livello internazionale,¹ per onere 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.

Va notato che per generare un onere informativo non è necessario che ai cittadini o alle imprese sia richiesta la trasmissione di informazioni ad autorità pubbliche. Talora, infatti, le norme impongono ai soggetti interessati di raccogliere notizie, dati, informazioni e documenti da



conservare per essere fornite su richiesta o verificate in caso di ispezione (come, ad esempio, nel caso della tenuta di registri).

Non rientrano nella definizione di onere informativo né gli obblighi di natura fiscale, ossia quelli che consistono nel versamento di somme di denaro a titolo di imposte di varia natura, né gli obblighi che discendono dall'adeguamento di comportamenti, di processi produttivi o di prodotti (quali ad esempio l'adozione di misure di prevenzione in materia di salute e sicurezza sul lavoro). In caso di dubbio circa la natura degli oneri introdotti dall'atto esaminato si suggerisce comunque di contattare l'Ufficio per la semplificazione amministrativa del Dipartimento della funzione pubblica (cfr. par. 1).

Quadro 1 – Oneri informativi e obblighi 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 sull'attività aziendale.

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.

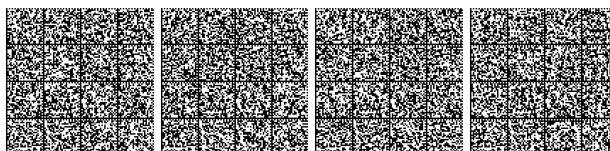
Ciascun onere informativo si compone di un certo numero di informazioni o documenti. Esso inoltre è rivolto a una determinata platea di destinatari (cittadini o imprese) e imposto con una certa frequenza (in corrispondenza di certi avvenimenti, oppure con cadenza periodica, ad esempio annuale, mensile,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

Nuove disposizioni normative possono quindi 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 oneri non solo disponendo la completa soppressione di adempimenti, ma anche riducendo le informazioni richieste, i soggetti obbligati o la frequenza di oneri preesistenti.

2.1.2 La classificazione degli oneri informativi

Una volta identificati gli oneri informativi introdotti o eliminati con il provvedimento che si intende adottare, occorre classificarli in base alle finalità perseguite e al tipo di interazione previsto tra destinatari e pubblica amministrazione. Tali categorie sono già indicate nel modello e sarà sufficiente barrare la relativa casella:

A) Comunicazione o dichiarazione alla pubblica amministrazione



B) Domanda alla pubblica amministrazione

C) Documentazione da conservare

Il prospetto 1 riporta alcuni esempi per ciascuna categoria. Se l'onere non rientra in nessuna delle categorie indicate barrare la casella altro.

Prospetto 1 – Categorie di oneri informativi

Categoria	Esempi
A. Comunicazione o dichiarazione alla pubblica amministrazione	Dichiarazione
	Comunicazione di attività o di evento
	SCIA
	Rapporto periodico
B. Domanda alla pubblica amministrazione	Domanda di autorizzazione, permesso o nulla osta
	Domanda di parere
	Domanda di iscrizione ad albo o registro
	Domanda di sussidio /sovvenzione/vantaggi economici/esenzioni/accesso a servizi
	Domanda di concessione
C. Documentazione da conservare	Certificazione/Attestazione/Dichiarazione
	Documento di trasporto e di accompagnamento
	Registro

Quadro 2 – Classificazione degli oneri

Esempio 1

Una nuova circolare del Ministero X impone a tutte le imprese operanti nel settore Y di comunicare al Ministero stesso, oltre che alla Provincia, il numero e la tipologia di alcuni impianti. La stessa circolare 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: "Comunicazione o dichiarazione alla pubblica amministrazione". Il secondo onere come: "Documentazione da conservare".

Esempio 2

Un nuovo regolamento elimina l'obbligo per una categoria di imprese di richiedere una autorizzazione all'esercizio dell'attività X, introducendo una semplice comunicazione al Comune.

L'onere informativo eliminato sarà classificato come: "Domanda alla pubblica amministrazione" e l'onere introdotto sarà classificato come "comunicazione o dichiarazione alla pubblica amministrazione".

2.2 Descrizione di "Che cosa cambia per i cittadini e le imprese"



Per compilare la sezione “Cosa cambia per i cittadini e le imprese” si consiglia di indicare gli elementi che seguono.

2.2.1 Cosa è stato modificato

E' opportuno specificare innanzitutto se l'eliminazione o l'introduzione riguarda l'intero onere o solamente parte della documentazione richiesta. Tale distinzione rileva in particolare per le comunicazioni, le dichiarazioni e le domande alla pubblica amministrazione, in quanto sovente composte da un “documento principale” (istanza, comunicazione, ecc.) e da una serie di allegati. Il box 3 contiene, a titolo esemplificativo, una lista di possibili oggetti delle modifiche da utilizzare per la descrizione di cosa viene modificato.

Quadro 3 – Cosa è stato modificato

A. Intero adempimento: modifiche (introduzioni o eliminazioni) apportate con riferimento all'unico documento (nel caso di oneri composti da un solo documento) o a tutta la documentazione (nel caso di oneri composti da un documento principale e da uno o più allegati) richiesta (ad esempio, riduzione della frequenza di un rapporto periodico all'autorità sanitaria).

B. Singoli documenti richiesti all'interno dell'adempimento: modifiche apportate con riferimento a parte soltanto della documentazione richiesta (ad esempio, eliminazione di un dato allegato a una richiesta di autorizzazione). Si citano a puro titolo di esempio:

- dichiarazione sostitutiva
- attestazione tecnica: documento a firma di un tecnico abilitato.
- planimetria, stralci cartografici, mappe catastali
- relazione tecnica descrittiva dell'attività, del processo produttivo, degli impianti o dell'opera
- relazione attestante il rispetto di specifiche soglie o standard
- titolo di proprietà

2.2.2 Come è stato modificato

Se l'onere è introdotto ex novo o eliminato completamente non occorre aggiungere altro. Se invece è introdotto o eliminato solo parzialmente è utile indicare come è stato modificato, sulla base del confronto con la situazione preesistente.

A titolo esemplificativo viene indicata una casistica utile a descrivere tali modifiche (cfr. quadro 4):

- sono mutati i soggetti obbligati, ossia categorie di cittadini o di imprese destinatari dell'imposizione;
- è cambiata la frequenza dell'adempimento, ossia eventi rilevanti (nascita o trasferimento dell'impresa, cambio di domicilio, ecc.) nel caso di adempimenti *una tantum* e tipo di cadenza (mensile, semestrale, annuale, ecc.) nel caso di adempimenti periodici;
- sono cambiate le informazioni richieste, ossia dati e notizie di cui è richiesta la produzione e, eventualmente, la trasmissione;
- sono cambiate le modalità di adempimento (numero di copie, modalità di acquisizione dell'eventuale modulistica, di conservazione e di trasmissione della documentazione).



Quadro 4 – Come è stato modificato – oneri introdotti/oneri eliminati

- A. Aumento/riduzione del numero dei soggetti obbligati:** modifiche che ampliano/riducono le tipologie dei soggetti obbligati a effettuare l'adempimento (ad esempio, aggiunta di nuovi settori di attività economica rilevanti per l'individuazione delle imprese obbligate a effettuare una data notifica, riduzione della fascia di età dei soggetti obbligati a effettuare una data comunicazione)
- B. Aumento/riduzione della frequenza:** modifiche che determinano un aumento/una riduzione del numero di volte in cui ciascun soggetto obbligato è tenuto a realizzare l'adempimento, (ad esempio, effettuazione di una data comunicazione per ogni variazione dell'attività, oltre che all'avvio; passaggio della periodicità della cadenza prevista da annuale a semestrale)
- C. Modifica delle modalità di acquisizione della modulistica:** modifiche alle modalità di reperimento dell'eventuale modulistica che comportano un maggiore/minore onere per i destinatari (ad esempio, passaggio da un'acquisizione online a un'acquisizione a sportello)
- D. Aumento/ riduzione delle informazioni richieste:** modifiche alle informazioni richieste sotto il profilo quantitativo e/o qualitativo (informazioni più complesse o più semplici da reperire o da produrre)
- E. Aumento/riduzione del numero di copie:** aumento del numero delle eventuali copie richieste, oltre all'originale
- F. Modifica delle modalità di tenuta o trasmissione:** modifiche alle modalità di tenuta o trasmissione della documentazione che comportano un maggiore/minore onere per i destinatari (ad esempio, passaggio dall'invio telematico di una comunicazione alla presentazione a sportello, riduzione del numero di amministrazioni a cui è necessario inviare una certa notifica)

2.3 Compilazione dell'elenco

Si ricapitolano di seguito, sulla base delle indicazioni fornite nei paragrafi precedenti, i passaggi necessari per la compilazione dell'elenco degli oneri introdotti o eliminati. Il modello, riportato nel paragrafo 2, prevede quattro campi da compilare per ogni onere informativo.

1) Denominazione

Il primo campo riguarda la denominazione che l'amministrazione intende dare all'onere informativo introdotto o eliminato. Al riguardo, sebbene, soprattutto nel caso di atti normativi, sia inevitabile il ricorso a termini che richiamino quelli utilizzati nel testo del provvedimento, è preferibile scegliere denominazioni sintetiche e facilmente comprensibili per i destinatari degli adempimenti.

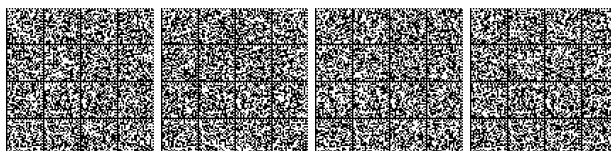
2) Riferimento normativo interno (*in caso di atti complessi*)

Nel caso di atti normativi, soprattutto quando è articolato e complesso, è necessario indicare il riferimento alla specifica disposizione che introduce o elimina un onere. Ciò ne facilita l'individuazione all'interno del testo del provvedimento e ne consente, dunque, un più immediato esame anche da parte dei destinatari.

3) Categoria dell'onere

In corrispondenza di questa voce è necessario indicare, barrando la relativa casella, in quale categoria, tra quelle illustrate nel par. 2.1.2 rientra l'onere informativo introdotto o eliminato. Nel caso in cui l'onere introdotto o eliminato non rientri in alcuna delle categorie suggerite, si indicherà una diversa categoria ritenuta adeguata al caso specifico.

4) Cosa cambia per il cittadino e/o l'impresa



L'ultimo campo deve contenere una descrizione della variazione intervenuta negli oneri informativi, sulla base dei criteri e della casistica illustrati nel par. 2.2 (cosa è stato oggetto di modifiche e come è stato modificato). L'impresa o il cittadino devono essere messi in grado di comprendere quali effetti il nuovo provvedimento produrrà a loro beneficio (o a loro carico) rispetto alla situazione previgente. La descrizione deve, quindi, essere quanto più possibile chiara e, dunque, svolta con un linguaggio comprensibile per i destinatari del provvedimento.



APPENDICE I

LISTA DI CONTROLLO PER LA VALUTAZIONE DEGLI ATTI DI CUI ALL'ARTICOLO 1, COMMA 1, DEL
REGOLAMENTO**1. Gli oneri informativi sono ridondanti?**

- Ci sono oneri informativi derivanti da disposizioni superate dalla disciplina in vigore 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 adempimenti ulteriori rispetto a quelli imposti dalla normativa comunitaria ?
- Sono richiesti dati e documenti già in possesso della stessa o di altre amministrazioni pubbliche?

2. Gli oneri informativi sono proporzionali alla tutela dell'interesse pubblico?

- Gli oneri informativi sono effettivamente necessari per la tutela degli interessi pubblici?
- È possibile ridurre la platea delle imprese o dei cittadini obbligati all'adempimento degli oneri informativi 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 per cittadini e imprese?

3. Gli oneri informativi sono eccessivamente costosi?

- 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 online?
- La modulistica può essere standardizzata su tutto il territorio nazionale?
- Possono essere adottate linee guida ed altri strumenti per eliminare incertezze interpretative?



APPENDICE 2

CHE COSA CAMBIA PER I CITTADINI E LE IMPRESE

COSA CAMBIA

- A. E' Stato eliminato l'intero adempimento
- B. Sono stati eliminati i singoli documenti richiesti all'interno dell'adempimento
- dichiarazione sostitutiva
 - Attestazione tecnica
 - Planimetria, stralci cartografici, mappe catastali
 - Relazione attestante il rispetto di specifiche soglie o standard
 - Titolo di proprietà
 - Altro documento (da indicare)

COME CAMBIA

- A. L' adempimento è stato introdotto o eliminato in modo parziale
- E' aumentato/ridotto il numero dei soggetti obbligati ad ottemperare
 - E' aumentata/ridotta la frequenza (n. di volte in cui è richiesto l'adempimento)
 - E' stata modificata la modalità con la quale l'utente acquisisce o compila la modulistica
 - E' stato aumentato/ridotto il numero delle informazioni richieste
 - E' stato aumentato/ridotto il numero il numero di copie da presentare o conservare
 - Sono state modificate le modalità di tenuta o trasmissione
 - Altro adempimento modificato (da indicare)

