

2011

REGIONE

SICILIANA

ASSESSORATO DELLE
AUTONOMIE LOCALI E
DELLA FUNZIONE
PUBBLICA

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE
PUBBLICA E DEL PERSONALE

**[LINEE GUIDA PER LA
PREDISPOSIZIONE DEI PIANI
PER LA RIDUZIONE DEGLI
ONERI ART. 25 LEGGE
REGIONALE 12 MAGGIO
2010, N. 11]**

Premessa

La riduzione degli oneri amministrativi è uno dei pilastri della politica di *better regulation* promossa nell'ambito della Strategia di Lisbona.

La Regione Siciliana, in linea con le raccomandazioni delle istituzioni comunitarie¹, ha fissato l'obiettivo di ridurre gli oneri amministrativi che gravano sulle imprese del 25% entro il 31 dicembre 2012.

Il meccanismo del "Taglia-oneri amministrativi" a livello statale è regolato dall'art. 25 del D.L. 25 giugno 2008 n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività,".

Nella Regione Siciliana il meccanismo del "Taglia-oneri amministrativi" è regolato dall'art. 25 legge regionale 12 maggio 2010, n. 11. Per la riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese è attività indispensabile individuare gli adempimenti obsoleti, ripetitivi o eccessivi rispetto agli obiettivi di tutela degli interessi pubblici oggetto della legislazione di settore. La finalità è quella di tracciare un chiaro quadro delle responsabilità, in funzione del raggiungimento dei risultati previsti, e di garantire una piena trasparenza verso i cittadini, le imprese e le loro associazioni rispetto alle iniziative programmate e realizzate.

Il comma 3 art 25 dispone che "*Ciascun Assessore regionale, di concerto con l'assessore regionale per le Autonomie locali e la funzione pubblica, adotta il piano di riduzione degli oneri amministrativi, che definisce le misure normative, organizzative e tecnologiche finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo....*" di riduzione del 25%, definendo tempi, responsabilità e modalità di verifica per la loro attuazione.

Queste linee guida, previste al comma 4 dell'art. 25, contengono gli indirizzi di carattere metodologico e procedurale per la predisposizione dei piani. Esse intendono offrire un supporto alle attività che saranno realizzate dagli assessorati regionali e di fornire indirizzi per garantire:

- 1) la rispondenza dei piani di riduzione a criteri comuni e la coerenza con gli impegni di riduzione del 25% degli oneri burocratici entro il 31 dicembre 2012, come stabilito in sede europea;
- 2) la trasparenza e l'efficacia dell'intero sistema di riduzione degli oneri e di valutazione dei risultati raggiunti.

Il comma 2 art. 25 dispone che "*il Dipartimento regionale della Funzione Pubblica e del Personale coordina le attività di misurazione in raccordo con i rami di amministrazione interessati per materia*".

L'attività di misurazione indispensabile ai fini della riduzione degli oneri e della predisposizione dei piani è coordinata dal Dipartimento regionale della Funzione Pubblica e del Personale in

¹ Commissione europea, *Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione Europea*, COM(2007)23 del 24 gennaio 2007 e Conclusioni del Consiglio Europeo dell'8 e 9 marzo 2007 in materia di *Better Regulation*.

collaborazione con il Formez – Deliberazione n. 126 del 15 maggio 2010 “Progetto di pianificazione e strumenti per le politiche di semplificazione e misurazione e riduzione degli oneri e dei tempi delle procedure autorizzatorie per le imprese - PON “Governance e azioni di sistema.

La Task Force MOA (misurazione oneri amministrativi) per l’applicazione del meccanismo “Taglia-oneri amministrativi” è costituita dai funzionari del Dipartimento della Funzione Pubblica e del Personale, dai funzionari dei Dipartimenti regionali delle aree di regolazione individuate nel Programma regionale per la misurazione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi per gli anni 2011/2012, dagli avvocati dell’Ufficio Legislativo e Legale, da funzionari regionali con specifiche conoscenze di statistica e dagli esperti Formez che assicurano l’assistenza tecnica mediante le attività di affiancamento all’amministrazione regionale per la realizzazione dei piani di misurazione e riduzione degli oneri.

Le linee guida si rivolgono, pertanto a tutti i dipartimenti regionali coinvolti nel processo di attuazione dell’art. 25 legge regionale 12 maggio 2010, n. 11.

Le linee guida sono messe a disposizione dei rappresentanti delle categorie economiche e sociali, ai quali vengono così forniti gli elementi necessari a parteciparvi in modo informato.

ALLEGATI - “Linee guida art. 25 legge regionale 12 maggio 2010, n.11”:

- Schema per la redazione del piano di riduzione
- Tabella A – Cruscotto indicatori per il monitoraggio e la verifica del piano di riduzione

1. Analisi preliminare e programmazione delle attività

Ciascun piano di riduzione è costruito a valle di un'attività di misurazione. Il prodotto di questa attività è costituito dalla stima degli oneri associati agli obblighi informativi² imposti alle imprese dalle normative di settore e dalla rilevazione delle principali criticità percepite dai destinatari delle norme e di suggerimenti di semplificazione.

I risultati relativi a ciascuna area di regolazione sono riportati in un documento analitico (cd. "Scheda MOA"), che, in sintesi, contiene:

- una ricognizione della normativa vigente, diretta a identificare e analizzare tutti gli obblighi informativi rilevanti (mappatura);
- la stima dei costi associati a ciascun obbligo analizzato,
- una prima analisi delle principali criticità e di possibili opzioni di semplificazione.

Realizzata l'analisi preliminare dei risultati dell'attività di misurazione, vanno attribuite le responsabilità e programmate le attività per la predisposizione del piano con tempi e cadenze definite, vanno inoltre individuate le modalità di coinvolgimento degli uffici interessati e, ove necessario, coinvolgere gli uffici periferici che operano a diretto contatto con il pubblico e/o altre amministrazioni.

La programmazione deve sempre tenere in debito conto l'esigenza di coinvolgere gli *Stakeholders*. La consultazione consente di raccogliere informazioni ulteriori rispetto a quelle già a disposizione dell'amministrazione e permette di conoscere le posizioni degli attori rilevanti e in particolare il punto di vista dei "destinatari" degli interventi di riduzione degli oneri, favorendo l'adozione di scelte informate e riducendo, di conseguenza, il rischio di inefficacia degli interventi.

La consultazione degli organismi di rappresentanza delle categorie economiche e sociali (*stakeholders*) va pianificata per ciascuna delle fasi di predisposizione del piano. In particolare, vanno previsti incontri con gli *stakeholders* per:

- la formulazione delle opzioni di riduzione,
- la stima degli effetti,
- la scelta degli interventi e la pianificazione delle attività,
- le attività di monitoraggio e di valutazione.

È utile definire un calendario, con adeguato anticipo, in modo da assicurare contemporaneamente il massimo coinvolgimento e la necessaria celerità del processo decisionale.

² Si tratta degli obblighi sostenuti dalle imprese per produrre, elaborare e trasmettere informazioni sulla propria azione o produzione ad autorità pubbliche o privati (ad esempio, moduli da compilare, documentazione da presentare, comunicazioni da effettuare, inclusi i costi per etichettature, relazioni, controlli, valutazioni e quelli relativi all'archiviazione delle informazioni e al supporto alle amministrazioni in sede di verifiche e controlli).

2. Formulazione degli interventi

Le azioni di riduzione devono concentrarsi sugli adempimenti di maggiore rilevanza e criticità. Un aspetto da considerare nell'individuazione degli obblighi informativi da semplificare è costituito dalla percezione di criticità da parte dei destinatari delle norme da rilevare attraverso la consultazione degli *stakeholders*.

Il passo successivo è costituito dall'individuazione di una o più opzioni di riduzione per gli obblighi considerati rilevanti. Nell'elaborazione delle opzioni devono essere presi in considerazione sia gli interventi realizzabili **per via amministrativa** (modifiche di carattere organizzativo o tecnologico), sia quelli da realizzare **per via normativa** (modifiche nella legislazione vigente) - art. 16 legge regionale 5 aprile 2011, n. 5³.

All'individuazione delle opzioni di intervento devono contribuire in modo significativo le indicazioni pervenute dagli *stakeholders* attraverso la consultazione anche al fine di definire proposte di semplificazione che siano maggiormente aderenti alle necessità delle imprese.

Lista di criteri generali di riduzione degli obblighi informativi:

- Eliminare gli obblighi informativi previsti da normative non più in vigore;
- Eliminare o ridurre gli obblighi informativi previsti da normative nazionali/regionali in attuazione della normativa comunitaria, ma non espressamente previsti da questa (cd. *goldplating*);
- Eliminare gli obblighi informativi relativi a dati già in possesso della stessa e di altre amministrazioni (anche attraverso l'interconnessione delle banche dati);
- Eliminare gli obblighi informativi non necessari o sproporzionati ai fini della tutela degli interessi pubblici oggetto della normativa in vigore;
- Eliminare le sovrapposizioni o le duplicazioni delle comunicazioni che uno stesso soggetto

³ Art. 16. "Riordino e semplificazione normativa e dei procedimenti amministrativi"

1. Entro il 31 marzo di ogni anno, il Governo della Regione presenta uno o più disegni di legge per la semplificazione, il riassetto normativo e l'eventuale coordinamento delle leggi regionali tra loro e rispetto alle leggi statali, predisposti in coerenza ai seguenti principi:

a) abrogazione espressa delle norme regionali già tacitamente abrogate o, comunque, prive di efficacia;
b) attuazione del coordinamento tra le norme e semplificazione del testo delle disposizioni;
c) individuazione, previa attività ricognitoria espletata per ambiti settoriali, delle disposizioni che operano un rinvio statico alla normativa statale e trasformazione del rinvio in dinamico, ove necessario;
d) semplificazione delle disposizioni di legge attraverso un linguaggio normativo adeguatamente chiaro e trasparente;
e) attuazione di una progressiva delegificazione nelle materie non coperte da riserva assoluta di legge.

2. Al comma 1 dell'articolo 1 della legge regionale 9 agosto 2002, n. 8, dopo le parole "entro il 31 gennaio di ogni anno" sono inserite le parole " , su proposta dell'Assessore regionale competente per materia, di concerto con l'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, da formularsi entro il 30 settembre di ogni anno,".

3. Il primo periodo del comma 2 dell'articolo 1 della legge regionale 9 agosto 2002, n. 8, è sostituito dal seguente: "Alla delegificazione dei procedimenti amministrativi di cui al comma 1 si provvede tramite regolamenti da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della relativa legge, con decreto del Presidente della Regione, previa delibera della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore regionale competente per materia di concerto con l'Assessore regionale per le autonomie locali e la funzione pubblica, sentito il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana e, ove necessario, la Conferenza Regione-Autonomie locali, le organizzazioni sindacali e/o di categoria e previo parere delle Commissioni parlamentari dell'Assemblea regionale siciliana competenti nella materia oggetto del singolo procedimento".

- deve fornire ad una stessa o a più amministrazioni pubbliche;
- Rendere omogenee le scadenze e la periodicità per l'adempimento agli obblighi informativi previsti da norme riferite a settori diversi;
 - Unificare le scadenze e le dichiarazioni nei casi di obblighi informativi relativi a procedimenti tra loro connessi;
 - Semplificare la modulistica e renderla accessibile on-line;
 - Rendere accessibili e chiare le modalità per adempiere agli obblighi informativi;
 - Rendere quanto più possibile omogenea la modulistica e le modalità di adempimento relative al medesimo procedimento su tutto il territorio nazionale;
 - Informatizzare gli obblighi informativi e gli adempimenti amministrativi, consentendo ai privati di interagire con le amministrazioni pubbliche con modalità telematiche;
 - Ridurre la frequenza delle richieste di informazioni;
 - Ridurre in modo mirato gli oneri informativi richiesti ad alcune categorie di soggetti e, in particolare, alle piccole imprese;
 - Ridurre in modo mirato il numero delle imprese e dei settori di attività coinvolti nell'adempimento agli obblighi informativi;
 - Sostituire gli obblighi informativi con forme di autoregolazione (es: certificazione di qualità);
 - Ridurre il numero di fasi procedurali.

Individuate le possibili opzioni di intervento, prima di procedere alla quantificazione degli effetti previsti, queste opzioni dovrebbero essere sottoposte a una verifica di sostenibilità.

In particolare, per ciascuna opzione devono essere presi in considerazione:

- l'attuabilità dell'intervento - a tal fine devono essere esaminate le condizioni necessarie alla realizzazione dell'intervento, sia dal punto di vista dell'amministrazione (condizioni organizzative e finanziarie per la sua realizzazione) sia dei destinatari (condizioni per l'adeguamento al regime semplificato);
- l'esigenza di coniugare l'irrinunciabile riduzione degli oneri informativi a carico delle imprese con la tutela degli interessi pubblici coinvolti.

3. Stima della riduzione degli oneri

Identificate e selezionate le opzioni di riduzione, per procedere alla decisione finale è necessario operare una stima dei possibili effetti derivanti dalla loro concreta adozione.

Dal punto di vista operativo, la stima della riduzione degli oneri amministrativi parte dall'analisi degli interventi di semplificazione ipotizzati, attraverso la quale è possibile individuare gli obblighi informativi o le specifiche attività amministrative ridotti o eliminati.

Sulla base di questa prima analisi è possibile formulare alcune stime preliminari della riduzione degli oneri su cui incidono le misure di semplificazione e, di conseguenza, del peso percentuale della stessa sui costi complessivi. La stima dei risparmi associati a ciascun intervento è costruita sui risultati della misurazione.

Le attività di misurazione saranno valutate dagli esperti Formez componenti della *Task Force* MOA.

A tal fine, saranno applicati alcuni criteri generali per la stima dei risparmi che vanno utilizzati tenendo conto delle specificità delle aree oggetto di analisi e verificate con riferimento ad ogni specifica situazione.

Il coinvolgimento degli *stakeholders*, anche attraverso la realizzazione di specifici focus group, è indispensabile nell'identificazione degli adattamenti da apportare ai criteri generali sulla base delle specificità degli adempimenti oggetto di stima.

Criteri per la stima dei risparmi:

- **Disaggregazione dei costi stimati** - Quando gli oneri disponibili in forma aggregata non permettono di risalire ai costi delle singole attività si applica, secondo un criterio di proporzionalità, il peso del costo delle singole attività sul totale dell'onere informativo corrispondente per il quale esiste la scomposizione in attività elementari (es: necessità di scomporre dati relativi ai costi esterni).
- **Riduzione della frequenza degli adempimenti** - Il costo dell'adempimento viene ponderato in base alla percentuale di riduzione della frequenza (es: se per un adempimento la frequenza diventa da mensile ad annuale per ottenere il nuovo costo si divide il vecchio costo annuale per 12).
- **Introduzione di procedure informatizzate per la trasmissione di Informazioni** - Si ipotizza che tali procedure influiscano sulle sole attività di reperimento moduli e invio della documentazione. L'ipotesi di base è che il risparmio dei costi di invio della documentazione sia del 90%, leggermente superiore a quello relativo al loro reperimento, che si ipotizza comporti un risparmio dei costi dell'80%.
- **Semplificazioni volte alla riduzione mirata degli oneri informativi richiesti ad alcune categorie di soggetti** - La riduzione va ponderata con il rapporto tra il numero di soggetti interessati dalla semplificazione (imprese del settore, imprese al di sotto di una determinata soglia dimensionale) e il totale dei destinatari della normativa oggetto di semplificazione.
- **Riduzione della quantità di informazioni da trasmettere** - In assenza di altre informazioni,

si assume che tutte le informazioni abbiano lo stesso peso. Su questa base la percentuale di riduzione dell'onere informativo è data dal rapporto tra il numero di informazioni richiesto nella nuova procedura e quello previsto dalla vecchia procedura.

- **Riduzione del numero di fasi procedurali** - In assenza di altre informazioni, si assume che tutte le fasi del procedimento abbiano un uguale peso. Su questa base la percentuale di riduzione dell'onere informativo è data dal rapporto tra il numero di fasi previste dalla nuova procedura e quello previsto dalla vecchia procedura.

4. Scelta degli interventi di riduzione e pianificazione

La decisione circa gli interventi da intraprendere si basa sugli esiti dell'attività di quantificazione dei risparmi previsti (punto 3). Operata la scelta, è necessario procedere alla pianificazione degli interventi di riduzione.

Per gli interventi di carattere amministrativo sarà necessario definire nel dettaglio le attività da realizzare, stabilendo, per ciascuna di esse:

- l'*output* atteso,
- la scadenza prevista,
- le eventuali risorse finanziarie necessarie alla realizzazione,
- l'ufficio responsabile,
- le altre amministrazioni eventualmente coinvolte.

Il piano di riduzione, dovrà essere organizzato in tre sezioni:

- la prima, di carattere introduttivo, illustra il percorso di pianificazione (modalità seguite per l'individuazione degli obblighi informativi rilevanti e per la formulazione degli interventi);
- la seconda descrive gli interventi programmati attraverso la compilazione di schede analitiche;
- la terza espone le forme di monitoraggio e valutazione del piano stesso (punto 5).

5. Monitoraggio e valutazione

La realizzazione del piano deve essere accompagnata da un'attività di monitoraggio e valutazione, tesa a verificare lo stato di avanzamento delle attività, il rispetto dei tempi e l'effettivo raggiungimento degli obiettivi prefissati. A tal fine, dovrà essere elaborato un cruscotto di indicatori.

Il cruscotto, da illustrare nel documento di pianificazione (**Tabella A**), andrà organizzato su tre livelli:

- **indicatori di realizzazione**: indicano lo stato di avanzamento delle attività previste per l'attuazione di ciascun intervento;
- **indicatori di risultato**: misurano gli effetti diretti e immediati delle azioni realizzate rispetto agli specifici obiettivi di ciascun intervento;
- **indicatori di impatto**: misurano la percezione degli *stakeholders* circa il grado di raggiungimento dell'obiettivo generale del piano in termini di riduzione dei costi amministrativi.

In fase di pianificazione andranno inoltre stabilite le modalità previste per la realizzazione delle attività di monitoraggio, con specifico riferimento al coinvolgimento delle categorie e dei soggetti

interessati.