



COMMISSIONE EUROPEA
SEGRETARIATO GENERALE

Gruppo ad alto livello di parti interessate indipendenti sugli oneri amministrativi

L'Europa può fare meglio

Relazione sulle buone pratiche degli Stati membri per
l'attuazione della normativa UE con il minor onere
amministrativo

Gruppo ad alto livello di parti interessate indipendenti sugli
oneri amministrativi

Varsavia, 15 novembre 2011

Poche cose sono più dure da sopportare del fastidio di un buon esempio.

Mark Twain, Wilson lo svitato (1894)

II GAL

Il gruppo ad alto livello di parti interessate indipendenti sugli oneri amministrativi (GAL) è stato istituito nel 2007 per consigliare la Commissione europea sull'attuazione del programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea. Il gruppo, presieduto da Edmund Stoiber, ex primo ministro della Baviera, è composto da 15 membri nominati in funzione delle loro competenze in materia di regolamentazione intelligente e/o nei settori di intervento interessati dal programma d'azione.

Il GAL ha adottato oltre 30 pareri e ha espresso più di 300 suggerimenti su come ridurre gli oneri amministrativi che gravano sulle aziende, prospettando un risparmio potenziale di oltre 41 miliardi di euro l'anno.

Nell'ambito del mandato rinnovato e prorogato il 17 agosto 2010, il GAL è stato incaricato di elaborare la presente relazione.

Per ulteriori informazioni, si veda:
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/ind_stakeholders/ind_stakeholders_en.htm

PREAMBOLO del presidente

Come presidente del gruppo ad alto livello di parti interessate indipendenti sugli oneri amministrativi, mi sono reso conto in diverse occasioni, parlando con responsabili di imprese, organizzazioni di portatori di interesse e cittadini, che l'Unione è ritenuta responsabile di oneri burocratici essenzialmente derivanti dal modo in cui le amministrazioni nazionali attuano le normative UE. In alcuni settori, come quello degli appalti pubblici, vi sono differenze notevoli tra gli Stati membri.

Per diminuire il peso di un'inutile burocrazia che grava su ben 23 milioni di aziende europee e valorizzare le politiche dell'Unione agli occhi di cittadini e imprese, il gruppo ad alto livello ha elaborato un questionario e ha avviato una consultazione per raccogliere esempi di buone pratiche di attuazione delle normative UE. La presente relazione, che si basa sui numerosi esempi raccolti, verificati e raffrontati, intende facilitare lo scambio transfrontaliero di esperienze e metodi, essenziale per il buon esito del programma d'azione.

Colgo l'occasione per ringraziare i membri relatori, Paul Mollerup e Johannes Ludewig, e tutti coloro che hanno contribuito alla relazione. Desidero inoltre ringraziare i governi nazionali, i rappresentanti delle autorità regionali e locali, le imprese e le organizzazioni imprenditoriali europee per il prezioso contributo che testimonia nel concreto la possibilità di migliorare il processo legislativo europeo e garantire una crescita e un'occupazione migliori, fattori che contribuiscono a loro volta a valorizzare l'immagine dell'Unione europea.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Edmund Stoiber', is centered on the page. The signature is fluid and cursive, with a large initial 'E' and 'S'.

Dr. Edmund Stoiber

SINTESI

L'UE è ritenuta di solito responsabile per buona parte degli oneri amministrativi che gravano sulle aziende negli Stati membri. **In generale, alla normativa europea viene attribuito tra un terzo e la metà degli oneri amministrativi totali a carico delle imprese.** Nell'ottica del mondo imprenditoriale, questa visione condiziona profondamente la percezione dei benefici offerti dall'Unione.

Il lavoro nell'ambito del programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea mostra che **circa un terzo degli oneri amministrativi imputati alla normativa UE in realtà non deriva dai requisiti UE, ma scaturisce essenzialmente da un'attuazione inefficiente a livello nazionale.** In altri termini, se in tutti gli Stati membri la legislazione dell'Unione fosse recepita secondo lo stesso principio di efficienza utilizzato dallo Stato membro più efficiente, gli oneri amministrativi potrebbero ridursi fino al 32% che, su un totale stimato di 124 miliardi di euro, equivale ad un **abbattimento potenziale di circa 40 miliardi di euro.**

Vi sono differenze sostanziali nel modo in cui il diritto dell'Unione viene recepito e attuato negli Stati membri – si pensi alle discrepanze in termini di durata e costi delle procedure per gli appalti pubblici – il che lascia un ampio margine di manovra per garantire un'attuazione più efficiente della normativa UE negli Stati membri. **Un'attuazione meno gravosa del diritto dell'Unione può essere determinante per semplificare la vita alle imprese e rafforzare l'economia e la competitività dell'UE.**

La presente relazione elaborata dal gruppo ad alto livello di parti interessate indipendenti sugli oneri amministrativi (GAL) nell'ambito del mandato prorogato il 17 agosto 2010 fornisce esempi concreti di buone pratiche di attuazione del diritto dell'Unione con il minor onere amministrativo. Gli esempi riportati indicano soluzioni intelligenti che possono essere parzialmente o totalmente esportate in altri Stati membri o in altri settori per abbattere gli oneri a carico delle aziende e delle amministrazioni di tutta Europa, garantendo al tempo stesso più coesione al mercato interno.

Gli esempi di buone pratiche individuati dal GAL consistono in **approcci trasversali alla regolamentazione intelligente e alla buona attuazione della normativa UE**, come il *marchio di qualità dei servizi* dei Paesi Bassi, che definisce un quadro di riferimento grazie al quale le amministrazioni comunali possono misurare la qualità dei servizi alle aziende e identificarne i punti deboli, oppure il *nuovo quadro di recepimento* del Regno Unito, che definisce una serie di principi guida specifici su come attuare efficacemente le direttive europee, o ancora il *monitor tedesco per le PMI*, che informa le piccole e medie imprese sulle iniziative previste dal programma di lavoro della Commissione segnalandone la rilevanza secondo un sistema di "semafori". L'allegato 7 della relazione passa in **rassegna l'impostazione istituzionale e l'approccio sistematico degli Stati membri alla regolamentazione intelligente** e indica diverse soluzioni per realizzare il programma d'azione e ottenere risultati benefici per le aziende in ambito nazionale.

Il GAL ha selezionato inoltre **esempi di buone pratiche settoriali raggruppandole per caratteristiche o incentivi.** Una delle principali soluzioni che consente di attuare la legislazione UE con il minore onere amministrativo è l'**amministrazione online (eGovernment)**. Tra gli esempi di buone pratiche in questo ambito: lo *sportello unico svedese* per l'attuazione della direttiva servizi; il *divieto di richiedere gli stessi dati più di una volta* introdotto dall'Estonia per spingere l'amministrazione a riutilizzare i dati di cui

già dispone; il *sistema di appalti pubblici completamente informatizzato* in Portogallo. Gli altri incentivi di buone pratiche consistono in **approcci basati sulla valutazione dei rischi**, si pensi al *portale online tedesco per i controlli di conformità alle norme di commercializzazione*, oppure in pratiche quali il **ricorso a opzioni o agevolazioni** previste dalla normativa UE, come l'*attuazione dei fondi strutturali nelle Fiandre tramite le opzioni di costi semplificati*, o la **cooperazione transfrontaliera**, come l'iniziativa rivolta alle PMI nei settori artigianato/servizi/edilizia delle regioni di frontiera di Austria, Repubblica ceca e Germania ("*Grenzoffensive*") o la *cooperazione sulle domande necessarie per l'autorizzazione all'immissione in commercio di medicinali* (Francia). Vi è infine la pratica consistente a **coinvolgere ulteriormente i portatori di interessi e a garantire la partecipazione sistematica degli utenti finali**, come nel caso dei *servizi statistici finlandesi con il programma per lo sviluppo della raccolta di dati societari* o dalla regione di Karlovarske nella *Repubblica ceca per le domande di rilascio di autorizzazioni integrate ambientali*. Un importante incentivo consiste inoltre nel fornire **orientamenti utili** all'attuazione e all'applicazione della normativa UE; un buon esempio in tal senso è fornito dall'Irlanda che ha messo a punto uno *strumento online per la valutazione dei rischi e la dichiarazione di sicurezza: "BeSmart!"*. L'**accorpamento di processi e permessi**, come nel caso del *regime di permessi ambientali dell'agenzia ambientale britannica*, può migliorare ulteriormente l'attuazione della normativa UE. In casi specifici, anche **iniziative non normative** possono promuovere un'attuazione appropriata, come nel caso dell'*ufficio unico per la gestione dei reclami dei passeggeri creato dalle società ferroviarie in Germania*.

Sulla scorta degli esempi analizzati per redigere la relazione, il **GAL raccomanda agli Stati membri – con il sostegno della Commissione – di elaborare un quadro per uno scambio periodico e strutturato di buone pratiche** sull'attuazione del diritto dell'Unione.

A livello dell'Unione è opportuno che tutti gli attori si impegnino maggiormente e con determinazione per far sì che il processo legislativo sia orientato ai principi della regolamentazione intelligente. Allo stesso modo gli Stati membri dovrebbero incoraggiare la messa a punto di programmi nazionali di regolamentazione intelligente in grado di promuovere il rinnovamento culturale dell'amministrazione, puntando in particolare ad un maggior coinvolgimento dei portatori di interessi e degli utenti finali, all'elaborazione di un assetto istituzionale solido e a un approccio **strutturato alla valutazione d'impatto**. Occorre esaminare attentamente la questione degli **oneri percepiti** e le **implicazioni della normativa per PMI e microimprese**. Il GAL raccomanda agli Stati membri di continuare a introdurre **nuovi obiettivi quantitativi**, per tenere vivo lo slancio verso la riduzione degli oneri a carico delle imprese, e **creare condizioni il più possibile vivibili e prevedibili per le aziende**. Per quanto riguarda il *gold plating* e il **ricorso a esenzioni o agevolazioni** a favore delle PMI, il GAL raccomanda di applicare un **approccio del tipo "comply or explain"** (conformarsi o motivare).

Il GAL sostiene con convinzione il **ricorso all'eGovernment, a soluzioni telematiche e a approcci basati sulla valutazione dei rischi**, e l'**elaborazione di orientamenti utili**.

Sulla scorta del lavoro svolto, il GAL ha elaborato una **check-list per la buona attuazione della normativa UE** che si augura verrà sistematicamente utilizzata dalle autorità preposte all'attuazione onde evitare il più possibile soluzioni onerose. **La check-list passa in rassegna i seguenti punti: obiettivo della normativa, scambio di buone**

pratiche sull'attuazione, ricorso a valutazioni d'impatto e analisi, margine di discrezionalità dell'attuazione, ricorso a deroghe e agevolazioni, *gold plating* attivo e passivo, approcci basati sulla valutazione dei rischi, attuazione mirata all'utente finale, soluzioni elettroniche e riutilizzo dei dati.

La relazione mostra in che misura gli Stati membri che hanno trovato soluzioni eccellenti per recepire la normativa UE nei sistemi nazionali si siano avvalsi di un ampio inventario di strumenti dai quali gli altri Stati possono e devono trarne insegnamento. Il GAL invita le parti interessate e gli utenti finali a servirsi di questi esempi raffrontandoli a quanto accade nelle rispettive realtà nazionali. **Il gruppo è profondamente convinto che il lavoro non finisca qui e che il rinnovamento culturale che emerge dagli esempi di buone pratiche dovrà consolidarsi e rafforzarsi ulteriormente. È proprio così: l'Europa può fare meglio.**

IL GAL RACCOMANDA:

- 1. CHE GLI STATI MEMBRI – SOSTENUTI DALLA COMMISSIONE – SVILUPPINO UN QUADRO PER UNO SCAMBIO PERIODICO E STRUTTURATO DI BUONE PRATICHE SULL'ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA UE**
 - 2. CHE TUTTI GLI ATTORI A LIVELLO DELL'UNIONE SI IMPEGNINO MAGGIORMENTE E CON DETERMINAZIONE AFFINCHÉ IL PROCESSO LEGISLATIVO SIA ORIENTATO ALLA REGOLAMENTAZIONE INTELLIGENTE**
 - 3. CHE GLI STATI MEMBRI SVILUPPINO PROGRAMMI NAZIONALI DI REGOLAMENTAZIONE INTELLIGENTE IN GRADO DI PROMUOVERE UN RINNOVAMENTO CULTURALE IN SENO ALL'AMMINISTRAZIONE, PUNTANDO IN PARTICOLARE:**
 - a) SU UN MAGGIOR COINVOLGIMENTO DI PORTATORI DI INTERESSI E UTENTI FINALI**
 - b) SU UN ASSETTO ISTITUZIONALE SOLIDO**
 - c) SU UN APPROCCIO STRUTTURATO ALLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**
 - d) SULLA QUESTIONE DEGLI ONERI PERCEPITI**
 - e) SULLE IMPLICAZIONI DELLA NORMATIVA PER PMI E MICROIMPRESE**
 - f) SULL'INTRODUZIONE DI NUOVI OBIETTIVI QUANTITATIVI PER TENERE VIVO LO SLANCIO TESO ALLA RIDUZIONE DEGLI ONERI PER LE AZIENDE**
 - g) SU CONDIZIONI QUANTO PIÙ SEMPLICI E PREVEDIBILI PER LE IMPRESE**
 - 4. IL RICORSO AD UN APPROCCIO "COMPLY OR EXPLAIN" PER QUANTO RIGUARDA**
 - a) IL *GOLD PLATING***
 - b) IL RICORSO A DEROGHE O AGEVOLAZIONI**
 - 5. L'UTILIZZO DELL'E-GOVERNMENT E DI SOLUZIONI TELEMATICHE**
 - 6. IL RICORSO AD APPROCCI BASATI SULLA VALUTAZIONE DEI RISCHI**
 - 7. L'ELABORAZIONE DI ORIENTAMENTI UTILI**
- L'UTILIZZO DELLA "CHECK-LIST PER LA BUONA ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA UE"**

INDICE

PREAMBOLO DEL PRESIDENTE	3
SINTESI.....	4
INDICE.....	7
I. INTRODUZIONE	9
II. OBIETTIVI	16
III. METODOLOGIA / APPROCCIO	17
1. DEFINIZIONE DI BUONE PRATICHE.....	18
2. LE SFIDE	18
a) <i>La raccolta di esempi</i>	18
b) <i>Spoglio iniziale</i>	19
c) <i>Verifica degli esempi</i>	20
d) <i>Selezione definitiva</i>	20
IV. RISULTATI DEL PROGETTO / BUONE PRATICHE	22
1. INTRODUZIONE.....	22
2. BUONE PRATICHE DI APPROCCI TRASVERSALI ALLA REGOLAMENTAZIONE INTELLIGENTE E ALLA BUONA ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA UE	22
a) <i>Legiferare meglio/regolamentazione intelligente</i>	23
(1) <i>Programmi di semplificazione / riduzione degli oneri amministrativi</i>	24
(2) <i>Valutazioni di impatto</i>	27
(3) <i>Impostazione istituzionale / sostegno politico per attuare le iniziative "legiferare con intelligenza"</i>	27
(4) <i>Coinvolgimento diretto delle parti interessate e degli utenti finali</i>	30
(5) <i>I costi della conformità: andare oltre gli oneri amministrativi</i>	32
(6) <i>Date comuni di entrata in vigore</i>	33
b) <i>Approcci trasversali alla buona attuazione della normativa UE</i>	34
(1) <i>Gold plating</i>	34
(2) <i>Riflettori sulle PMI</i>	36
(3) <i>Esenzioni e agevolazioni</i>	38
(4) <i>Indicazioni comportamentali</i>	38
(5) <i>Forum per lo scambio di buone pratiche</i>	39
(6) <i>Approccio generale agli orientamenti</i>	39
3. BUONE PRATICHE SETTORIALI RAGGRUPPATE PER CARATTERISTICHE/INCENTIVI.....	40
a) <i>Amministrazione online: eGovernment</i>	40
(1) <i>Portali di eGovernment</i>	41
(2) <i>Riutilizzo dei dati</i>	43
(3) <i>Verso un'informatizzazione maggiore o obbligatoria</i>	46
(4) <i>Collaborazione transfrontaliera per soluzioni di eGovernment</i>	49
(5) <i>Strumenti elettronici per pratiche manuali</i>	49
b) <i>Approcci basati sulla valutazione dei rischi</i>	50
c) <i>Applicazioni di opzioni e agevolazioni previste dalla normativa UE</i>	52
d) <i>Cooperazione intergovernativa/transfrontaliera</i>	54
e) <i>Maggiore coinvolgimento dei portatori di interesse e partecipazione sistematica degli utenti finali</i>	56
f) <i>Esempi di orientamenti utili o di soluzioni formative modello</i>	57
g) <i>Accorpamento di processi/permessi</i>	61
h) <i>Esempi di autoregolamentazione, di iniziative di cooperazione volontaria e di codici di condotta alternativi alla legislazione in determinati casi</i>	61
i) <i>Altre idee</i>	62
j) <i>Settori principali</i>	64
k) <i>Eliminare gli ostacoli allo scambio di buone pratiche</i>	66

V. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI.....	68
1. LO SCAMBIO DI BUONE PRATICHE.....	68
2. L'IMPEGNO DI TUTTE LE ISTITUZIONI EUROPEE.....	68
3. UNA REGOLAMENTAZIONE INTELLIGENTE IN AMBITO NAZIONALE.....	69
<i>a) Una nuova cultura: la partecipazione di portatori di interesse e utenti finali</i>	69
<i>b) Il quadro istituzionale</i>	69
<i>c) Un approccio strutturato alle valutazioni d'impatto</i>	70
<i>d) Il peso degli oneri percepiti (il punto di vista degli utenti finali)</i>	70
<i>e) Riflettori sulle PMI e sulle microimprese</i>	70
<i>f) Rinnovare gli obiettivi</i>	70
<i>g) In generale: creare condizioni semplici e prevedibili per le imprese</i>	70
4. IL FENOMENO DEL <i>GOLD PLATING</i>	71
5. ESENZIONI E AGEVOLAZIONI, SOPRATTUTTO PER PMI E MICROIMPRESE.....	71
6. AMMINISTRAZIONE ONLINE E SOLUZIONI TELEMATICHE.....	72
<i>a) Portali di eGovernment</i>	72
<i>b) Riutilizzo dei dati</i>	72
<i>c) Verso un'informatizzazione maggiore o obbligatoria</i>	72
7. APPROCCI BASATI SULLA VALUTAZIONE DEI RISCHI.....	72
8. ORIENTAMENTI UTILI PER LE IMPRESE.....	72
VI. CHECK-LIST PER LA BUONA ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA UE	74
1. OBIETTIVO DELLA NORMATIVA	74
2. SCAMBIO DI BUONE PRATICHE: DARE UN'OCCHIATA OLTREFRONTIERA	74
3. VALUTAZIONI D'IMPATTO E ANALISI IN AMBITO NAZIONALE	74
4. MARGINE DI DISCREZIONALITÀ DELL'ATTUAZIONE	74
5. RICORSO A DEROGHE E AGEVOLAZIONI	75
6. <i>GOLD PLATING</i> "ATTIVO" E "PASSIVO"	75
7. APPROCCI BASATI SULLA VALUTAZIONE DEI RISCHI.....	75
8. ATTUAZIONE MIRATA ALL'UTENTE FINALE	75
9. SOLUZIONI ELETTRONICHE E RIUTILIZZO DEI DATI	76
VII. L'EUROPA PUÒ FARE MEGLIO: LA STRADA DA SEGUIRE	77
ALLEGATI ALLA RELAZIONE.....	78

I. INTRODUZIONE

L'Unione europea, il più grande spazio unico e la maggiore economia al mondo¹, è regolamentata da un quadro giuridico stabile e di elevata qualità applicabile a tutti gli Stati membri, condizione essenziale affinché le aziende operino in un clima propizio. Per garantire la competitività degli Stati membri in un mondo globalizzato, l'UE rivede e migliora costantemente il quadro giuridico, e in tal senso si impegna a ridurre oneri amministrativi superflui che gravano sulle imprese.

Negli ultimi anni la Commissione ha fatto grandi passi definendo una politica del "legiferare con intelligenza" che comporta, da un lato, l'esame delle misure in vigore tese ad evidenziarne riuscite e insuccessi (valutazione *ex post*) e, dall'altro, una valutazione d'impatto prospettiva (*ex ante*) delle nuove proposte normative dell'Unione. Il Parlamento europeo e il Consiglio stanno studiando soluzioni per valutare l'impatto dei rispettivi interventi quando, come colegislatori, modificano e adottano proposte di nuovi testi normativi. La Commissione si è inoltre impegnata a ricorrere maggiormente ai cosiddetti "controlli di idoneità" (*fitness check*²) in settori specifici per determinare in che misura il quadro disciplinare di un intero settore possa beneficiare di una revisione generale che individui eventuali oneri amministrativi in eccesso, sovrapposizioni, lacune, incoerenze e/o misure obsolete, e stabilire l'impatto complessivo della normativa. Tutte queste misure mirano a migliorare la qualità della nuova legislazione.

La regolamentazione è importante e necessaria, anche se la sua attuazione può comportare dei costi, in parte connessi all'obbligo giuridico di fornire informazioni a interlocutori pubblici o privati (costi amministrativi). Si definisce per l'appunto "onere amministrativo" la parte di costi direttamente imputabile alle informazioni che le aziende non raccoglierebbero né trasmetterebbero se non vi fossero tenute per legge. Le informazioni e la rendicontazione sono essenziali per il corretto funzionamento del mercato interno, ma occorre vigilare che i vantaggi che ne derivano compensino l'obbligo di rendicontazione e gli oneri amministrativi che ne conseguono. L'equilibrio tra questi due aspetti cambia peraltro nel tempo: le procedure in vigore possono a volte diventare inutilmente onerose perché richiedono troppo tempo o sono eccessivamente complicate o obsolete, le informazioni possono essere già disponibili presso altre fonti³. Si pensi soprattutto alle opportunità offerte dalle nuove tecnologie, che possono alleggerire o rendere superflui gli obblighi di informazione attualmente in vigore.

- *Programma d'azione* -

All'inizio del 2007 l'UE ha avviato un programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea, un'iniziativa che persegue l'obiettivo generale di stimolare la crescita e l'occupazione in Europa. Il programma, che prende di mira 72 atti

¹ [http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_\(nominal\)#cite_note-imf2010gdp-world-eu-3](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_(nominal)#cite_note-imf2010gdp-world-eu-3) che presenta classifiche del FMI, della Banca Mondiale e del CIA World Factbook.

² http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/index_en.htm; nello specifico http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/fitness_check_en.pdf

³ Comunicazione della Commissione, *Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea*, COM(2007) 23, pag. 4.

giuridici dell'Unione in 13 settori⁴, copre, secondo le stime della Commissione, circa l'80% degli oneri amministrativi generati dall'UE⁵. Lo scopo è ridurli del 25% entro il 2012. Questo obiettivo comune può però trovare realizzazione solo tramite una condivisione delle responsabilità e uno sforzo di tutti gli Stati membri e le istituzioni europee. Più che puntare alla deregolamentazione o a modificare gli obiettivi politici posti dalla normativa UE, il programma d'azione intende snellire e alleggerire il modo in cui questi vengono realizzati. Gli esempi di buone pratiche qui forniti possono contribuire a raggiungere l'obiettivo del programma d'azione perché danno un'idea di come la normativa UE viene attuata a livello nazionale, regionale e locale.

"L'Europa deve spingere sulle idee e l'innovazione senza porre ostacoli burocratici. In questo modo si potrà rilanciare veramente la crescita economica europea", Edmund Stoiber

L'abbattimento degli oneri del 25% apporterà notevoli vantaggi all'economia dell'Unione perché, lasciando alle aziende più tempo per le attività essenziali, permetterà di ridurre i costi di produzione e generare ulteriori investimenti e attività innovative, capaci a loro volta di migliorare la produttività e la competitività in generale. Secondo la comunicazione della Commissione sul programma d'azione, ne potrebbe derivare un aumento del PIL dell'Unione dell'1,4%, per un importo di 150 miliardi di euro nel medio periodo⁶. Il GAL ritiene che il risultato atteso potrà materializzarsi solo se l'abbattimento del 25% non verrà neutralizzato da oneri amministrativi derivanti dalla nuova legislazione.

I vantaggi economici non sono però gli unici risultati importanti del programma d'azione: altrettanto fondamentale è il rinnovamento culturale dell'amministrazione europea e delle amministrazioni nazionali a diversi livelli di governo. Il servizio pubblico deve mostrare che il problema dell'eccessiva burocrazia è affrontato lungo l'intero ciclo legislativo: dal progetto di legge alle fasi di attuazione e applicazione. Occorre comunicare chiaramente il perché determinate questioni sono regolate in un certo modo, per non dare l'impressione che si tratti semplicemente di un esercizio burocratico. L'abbattimento degli oneri amministrativi permetterà inoltre maggiore conformità con la normativa UE. Non si tratta solo di facilitare la vita alle imprese ma anche di garantire che le leggi dell'Unione raggiungano realmente gli obiettivi posti.

- Il gruppo ad alto livello -

Nell'agosto del 2007 la Commissione ha istituito il gruppo ad alto livello di parti interessate indipendenti sugli oneri amministrativi ("GAL") per consigliarla circa

⁴ Agricoltura e sovvenzioni agricole (AGRI), conti annuali / diritto societario (CLA), politica di coesione (COH), ambiente (ENV), servizi finanziari (FIN), pesca (FISH), sicurezza alimentare (FOS), legislazione farmaceutica (PHA), appalti pubblici (PP), statistiche (STAT), tassazione / dazi doganali (TAX), trasporti (TRAN), ambiente lavorativo / rapporti di lavoro (WE).

⁵ Documento di lavoro della Commissione, *Riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea, relazione intermedia del 2007 e prospettive per il 2008*, COM(2008) 35, pag. 3.

⁶ Comunicazione della Commissione, *Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea*, COM(2007) 23, pag. 4.

l'attuazione del programma d'azione⁷. Il gruppo è composto dal presidente Edmund Stoiber, ex primo ministro della Baviera, e altri 14 membri tra esponenti di diversi organismi incaricati di combattere la burocrazia a livello nazionale, rappresentanti del mondo industriale, di piccole e medie imprese (PMI), di organizzazioni ambientali, dei consumatori e delle parti sociali (per l'elenco completo, si veda l'allegato 1), tutti dotati di esperienza diretta in materia di regolamentazione intelligente. Il Parlamento europeo, il Comitato delle regioni (CdR) e i comitati indipendenti di supervisione normativa *Actal* (NL) e *Regelrådet* (SE) ne seguono l'operato in veste di osservatori. Il GAL ha nominato un membro relatore per ciascuno dei 13 settori che rientrano nel campo d'applicazione del programma d'azione.

Il compito principale del gruppo, insediato a gennaio 2008, è esprimere pareri sulle misure di riduzione degli oneri amministrativi suggerite dai consulenti, mediante consultazioni via internet e workshop locali da tenersi negli Stati membri. Partendo dalle relazioni dei consulenti sul calcolo degli oneri amministrativi e basandosi sulle indicazioni delle parti interessate e dei servizi della Commissione, i membri relatori hanno redatto pareri su proposte di riduzione degli oneri amministrativi in ciascuno dei 13 settori prioritari. Il GAL si è espresso inoltre su suggerimenti dalle parti interessate che esulavano dai 13 settori prioritari o che gli sono pervenuti dopo l'adozione dei pareri settoriali. Altri pareri riguardano questioni specifiche: azioni rapide, ampliamenti del programma d'azione, consultazione sulla regolamentazione intelligente. A settembre 2009 il gruppo ha presentato una relazione intermedia che sarà seguita da una relazione finale verso la fine del 2012. Ad oggi il GAL ha adottato oltre 30 pareri formulando più di 300 suggerimenti su come ridurre gli oneri amministrativi a carico delle aziende, per un risparmio potenziale stimato ad oltre 41 miliardi di euro l'anno.

Ecco alcuni dei maggiori suggerimenti del gruppo per abbattere gli oneri⁸:

- facilitare la fatturazione elettronica tra aziende equiparando le fatture elettroniche a quelle cartacee; riduzione potenziale fino a 18,4 miliardi di euro;
- tachigrafo: estendere le esenzioni attualmente previste per determinate categorie artigiane dall'obbligo di installare e utilizzare un tachigrafo negli autoveicoli in un raggio compreso tra i 50 e i 150 Km dalla sede dell'impresa; riduzione potenziale fino a 59 milioni di euro;
- microimprese: ridurre gli obblighi contabili europei per le imprese di dimensioni molto ridotte; riduzione potenziale fino a 6,3 miliardi di euro.

Secondo le stime, gli oneri amministrativi totali derivanti dai 72 atti legislativi nel mirino del programma d'azione ammontano a 124 miliardi di euro⁹. Con l'ausilio del GAL, la Commissione ha già presentato proposte in grado di abbattere questi oneri di oltre 40 miliardi di euro, ovvero una riduzione del 33%. Di queste proposte, i colegislatori hanno

⁷ Decisione 2007/623/CE della Commissione, del 31 agosto 2007, che istituisce il gruppo ad alto livello di parti interessate indipendenti sugli oneri amministrativi.

⁸ Per maggiori informazioni sullo stato delle cose, si vedano i piani settoriali di riduzione, periodicamente aggiornati:
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/result_burden/result_burden_en.htm

⁹ Comunicazione della Commissione, *Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'UE - Piani settoriali di riduzione e azioni 2009*, COM(2009) 544, pag. 4.

già adottato misure per un valore di 27 miliardi di euro (22%), mentre sono tuttora in attesa di adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio misure per un valore di 13,7 miliardi di euro (11%). Sebbene l'obiettivo di riduzione posto dall'Unione non sia netto, l'importanza data all'abbattimento degli oneri amministrativi produrrà molto probabilmente effetti positivi anche sulla nuova legislazione. Affinché l'abbattimento degli oneri sia risentito dalle imprese, è innanzi tutto essenziale che il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione collaborino per raggiungere un accordo sull'adozione di altre proposte che permetteranno di ridurre gli oneri amministrativi indotti dall'UE. In secondo luogo, è imprescindibile che le misure adottate a livello UE vengano attuate e applicate negli Stati membri senza ritardi ingiustificati e con il minor onere amministrativo per le imprese. È questo l'obiettivo della presente relazione del gruppo ad alto livello.

Visione d'insieme della riduzione degli oneri amministrativi a livello UE (agosto 2011)¹⁰

	Adottata	In attesa di adozione del colegislatore	Totale proposto dalla Commissione	Totale proposto dal GAL
Riduzione potenziale (in milioni di €)	-27100,1	-13695,5	-40795,6	> -41 000
Riduzione potenziale (in %)	-21,90%	-11,10%	-33,00%	> -33%

Le misurazioni mostrano in generale notevoli differenze tra gli Stati membri quanto al recepimento e all'attuazione della normativa UE. Dai dati utilizzati per misurare gli oneri amministrativi prodotti dai 42 atti legislativi originari emanati nei 13 settori prioritari del programma d'azione, è possibile stimare che gli oneri amministrativi di origine UE percepiti dalle aziende negli Stati membri sono imputabili nella misura del 32% all'attuazione nazionale¹¹. La grande maggioranza degli oneri eccessivi avvertiti dalle imprese è riconducibile alle inefficienze delle procedure amministrative nazionali (28%), cioè al fatto che in molti casi le disposizioni della normativa UE vengono recepite nella legislazione nazionale imponendo oneri di gran lunga superiori rispetto a quanto accade in quegli Stati membri che hanno adottato requisiti "intelligenti" e meno onerosi (ad esempio, moduli online precompilati invece di moduli cartacei in bianco, sportelli unici invece di diverse autorità decentrate). Soltanto una piccola parte degli oneri in eccesso deriva dalla decisione di alcuni Stati membri di andare oltre i requisiti della legislazione dell'UE (il cosiddetto *gold plating*, 4%). Questo discorso riguarda anche l'attuazione a livello regionale o locale.

¹⁰ Per i piani settoriali di riduzione dettagliati, si veda: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/result_burden/result_burden_en.htm

¹¹ Comunicazione della Commissione, *Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'UE - Piani settoriali di riduzione e azioni 2009*, COM(2009) 544, pag. 6; documento del consorzio pubblicato su: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/smart-regulation/documents/files/abs_transposition_en.pdf.

Se si considera che, dei 124 miliardi di euro di oneri amministrativi di origine UE, il 32% è imputabile all'attuazione nazionale, l'abbattimento potenziale degli oneri connessi agli strumenti legislativi europei misurati nel contesto del programma d'azione ammonta a quasi 40 miliardi di euro. Questa cifra è quasi equivalente a quella stimata per le proposte di riduzione degli oneri amministrativi già presentate dalla Commissione (40,8 miliardi di euro), anche se i due calcoli riflettono elementi diversi: nel primo caso la riduzione potenziale degli oneri è ottenuta eliminando le inefficienze di attuazione della normativa UE a livello nazionale, nel secondo è il risultato di proposte presentate a livello UE. Poiché le misure già presentate dalla Commissione sono destinate a diminuire gli oneri complessivi, le due cifre si influenzano a vicenda; sovrapponendosi in parte, esse non possono essere sommate. Si tratta tuttavia di dati significativi che dimostrano quanto sia necessario che gli Stati membri intervengano in maniera decisiva e la presente relazione offre alcuni suggerimenti per progredire in tal senso.

Il settore degli appalti pubblici offre un esempio eloquente delle differenze in termini di recepimento e attuazione. La Commissione ha condotto di recente una valutazione d'impatto della legislazione UE in materia di appalti pubblici¹² per verificare se le norme europee riescano a stimolare la trasparenza e la concorrenza transfrontaliera al fine di migliorare il funzionamento degli appalti pubblici. Lo studio ha evidenziato tra le altre cose che la durata tipica di una procedura d'appalto, dalla pubblicazione del bando all'aggiudicazione del contratto, va dai 77 giorni (LV) ai 241 giorni (MT), mentre il costo medio delle procedure (in giorni/addetto per autorità e aziende) varia tra i 22 giorni (LU) e i 93 giorni (BG). Mentre per le aziende i costi vanno dai 10 giorni/addetto (FI/FR) ai 34 giorni (MT), per le autorità i costi oscillano tra gli 11 giorni/addetto (LU) e i 68 giorni (BG). Queste differenze indicano che in alcuni Stati membri vi è un ampio margine per rendere più efficiente la gestione degli appalti pubblici che, se sfruttato, potrebbe a sua volta ridurre i costi per le imprese e per le autorità.

Costi medi delle procedure di appalti pubblici UE negli Stati membri (in giorni/addetto per autorità e imprese)

	Risultati migliori	Risultati peggiori	Differenza
Autorità	11	68	57
Imprese	10	43	33
Autorità + società aggiudicataria insieme	22	93	71

Un altro studio comparativo, non direttamente legato all'attuazione della normativa UE, riguardante tra l'altro le procedure di autorizzazione per l'installazione sui tetti di piccoli sistemi fotovoltaici ha rilevato anch'esso differenze notevoli delle procedure tra gli Stati membri. Mentre in alcuni casi, come in Germania, non occorre alcun permesso, in altri casi sono richiesti fino a 4 diversi permessi e la durata delle procedure può arrivare fino a 50 settimane¹³. Da uno studio condotto dall'organizzazione degli industriali bavaresi *vbw* emergono differenze considerevoli in termini di costi nell'attuazione delle direttive sulla

¹² http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/evaluation/index_en.htm

¹³ *Comparison of legal-administrative procedures for PV projects in the EU*, risultati del progetto LEGAL per il fotovoltaico; per maggiori dati comparativi, si veda <http://www.epia.org/projects/ec-projects/reduction-of-bureaucratic-barriers-for-successful-pv-deployment-in-the-eu.html>

parità di trattamento e della direttiva per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra¹⁴.

Altro esempio di recepimento e attuazione inefficienti: il settore del mercato ferroviario. Nell'intento di garantire un accesso equo e non discriminatorio alla rete e ai servizi ferroviari, il primo pacchetto ferroviario del 2001 prevede tra le altre cose l'istituzione di organismi di regolamentazione che devono essere dotati del personale e delle risorse adeguate per poter rispondere alle questioni sollevate dagli operatori ferroviari e altri in modo puntuale e efficace. Anche volendo considerare le diverse dimensioni e caratteristiche dei mercati, è difficile pensare che organismi in cui lavorano solo 2 dipendenti (Estonia, Finlandia e Slovenia) possano svolgere i propri compiti garantendo altrettanta efficienza e non discriminazione rispetto ad organismi composti da 150 dipendenti (Regno Unito).¹⁵

Nell'attività finora svolta, il GAL si è trovato inoltre ad esaminare suggerimenti e reclami di portatori di interessi che, in alcuni casi, denunciano problemi nell'attuazione nazionale della normativa UE e evidenziano la necessità di pratiche migliori. Si veda il 7° parere del GAL dell'11 marzo 2011 sui suggerimenti delle parti interessate (*offline-consultation*) che analizza questioni molto disparate: dai problemi che insorgono in uno Stato membro per il riconoscimento dei documenti di registrazione di un'autovettura di importazione rilasciati in un altro Stato membro, alla mancata applicazione da parte delle autorità regionali delle semplificazioni previste dal regolamento sulle spedizioni di rifiuti, passando per le procedure macchinose per l'accettazione delle qualifiche professionali. Esempi di buona e cattiva attuazione della normativa UE si rinvencono anche nelle relazioni di Cap Gemini, Deloitte e Ramboll Management sugli oneri amministrativi nei 13 settori prioritari¹⁶.

In ambito UE, la Commissione esamina suggerimenti e denunce rivolte a diversi strumenti, come illustra la 28a relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea, che rende conto delle tendenze in fatto di applicazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri e spiega come sono gestiti le infrazioni e i casi¹⁷. Il sistema "CHAP" è uno strumento informatico per la registrazione e la gestione delle denunce e delle richieste di informazioni da parte dei cittadini europei sull'applicazione del diritto dell'Unione negli Stati membri. La maggior parte dei casi trova soluzione in una risposta diretta della Commissione, mentre un residuo 17% è gestito dal progetto "EU Pilot" che risponde in modo rapido e puntuale agli interrogativi di cittadini o

¹⁴ Si veda vbw "*Bürokratiekosten durch EU-Vorschriften*", novembre 2011; direttiva 2002/73/CE che modifica la direttiva 76/207/CEE del Consiglio relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro, la direttiva 2006/54/CE riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego; la direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità.

¹⁵ Tipologia e struttura degli organismi di regolazione nel settore ferroviario dell'Unione europea, <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=IT&file=42228>

¹⁶ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/meas_data/meas_data_en.htm

¹⁷ COM(2011) 588 del 29 settembre 2011.

imprese e trova soluzioni a problemi riguardanti l'applicazione del diritto UE, favorendo a tal fine una comunicazione e cooperazione migliori tra i servizi della Commissione e le autorità degli Stati membri.

La 28° relazione annuale evidenzia inoltre le lacune nel recepimento e nell'applicazione del diritto dell'Unione. Se da un lato è diminuito il numero totale dei procedimenti di infrazione avviati dalla Commissione contro gli Stati membri per mancata applicazione della normativa UE, è aumentato dall'altro il numero di procedimenti per recepimento tardivo delle direttive. Questo dato riguarda anche le direttive sul mercato interno¹⁸, comprese quelle espressamente mirate ad abbattere gli oneri amministrativi che gravano sulle PMI. Ad esempio, il 29 settembre e il 27 ottobre 2011 la Commissione ha ammonito tre Stati membri a osservare l'obbligo di dare piena attuazione alla direttiva 2009/49/CE per quanto riguarda taluni obblighi di comunicazione a carico delle società di medie dimensioni e l'obbligo di redigere conti consolidati. La direttiva, il cui termine di attuazione è scaduto il 1° gennaio 2011, esenta le PMI dall'onere di rendicontazione¹⁹.

"L'esempio non è la cosa che influisce di più sugli altri: è l'unica cosa."
Albert Schweitzer

Nella comunicazione del 22 ottobre 2009, la Commissione così conclude: "differenze di rilievo negli oneri imposti dalle misure nazionali di attuazione della legislazione comunitaria mostrano che lo scambio delle prassi ottimali consentirebbe di ridurre nettamente il livello degli oneri amministrativi di molti Stati membri." Per stimolare questo processo e sfruttare maggiormente il potenziale insito nell'abbattimento degli oneri, la Commissione ha chiesto al GAL di elaborare la presente relazione sulle buone pratiche degli Stati membri per l'attuazione della normativa UE con il minor onere amministrativo.

La relazione è una delle principali realizzazioni del gruppo nell'ambito del mandato prorogato il 17 agosto 2010²⁰ che ribadisce la funzione consultiva del gruppo consistente ad esprimere pareri sulle misure di riduzione degli oneri amministrativi suggerite dai consulenti e ne amplia i compiti al programma modulato di semplificazione; il gruppo aiuterà inoltre la Commissione a far progredire l'adozione da parte del Consiglio e del Parlamento europeo delle proposte riguardanti la riduzione degli oneri amministrativi e organizzerà scambi strutturati e periodici con il comitato per la valutazione d'impatto. Con la relazione sulle buone pratiche, l'attuazione nazionale del diritto dell'Unione diventa centrale anche nell'attività del GAL.

¹⁸ Si veda il quadro di valutazione del mercato interno (*Internal Market Scoreboard*) pubblicato il 29 settembre 2011: http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm

¹⁹ Si vedano IP/11/1114 del 29 settembre 2011 e IP/11/1282 del 27 ottobre 2011.

²⁰ Decisione della Commissione, del 17 agosto 2010, recante modifica della decisione 2007/623/CE che istituisce il gruppo ad alto livello di parti interessate indipendenti sugli oneri amministrativi, GU C 223 del 18.8.2010, pagg. 6-7.

II. OBIETTIVI

La strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva individua priorità centrali dell'Unione che si rafforzano a vicenda nei prossimi anni²¹. La crescita intelligente fa appello ad iniziative che consentono di migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI, e a una regolamentazione corretta, quale fattore essenziale per conseguire una crescita intelligente. Si avvalora quindi la necessità di legiferare con intelligenza, principio enunciato dalla Commissione nell'ottobre 2010²². Per contribuire a migliorare il clima imprenditoriale, creare e proteggere l'occupazione, le norme devono essere concepite o modificate in modo che le aziende, e non solo, possano conformarvisi più facilmente e con minori oneri.

Per quanto importante, l'azione legislativa è però solo uno degli strumenti che incide sul clima imprenditoriale. Un altro aspetto fondamentale è la reale attuazione delle norme. Un'attuazione efficiente e intelligente può permettere alle aziende e alla pubblica amministrazione di tagliare i costi, garantendo al tempo stesso un miglior rispetto delle norme in modo da facilitare la realizzazione degli obiettivi posti dall'azione legislativa. Questa relazione si pone l'obiettivo di abolire, o quanto meno di ridurre sensibilmente, il 28% degli oneri che si ritiene derivi da procedure amministrative nazionali inefficienti.

Attualmente l'attuazione della normativa UE negli Stati membri non sembra rivolgere lo sguardo oltre i confini nazionali. Questo atteggiamento scaturisce naturalmente dal ruolo dell'amministrazione che, dovendo di solito garantire un'attuazione a livello nazionale (regionale o locale) conforme ai requisiti giuridici, è l'organo preposto a valutare come integrare la nuova normativa nel corpus giuridico esistente alla luce delle caratteristiche specifiche dell'ordinamento nazionale. Tuttavia il confronto con le pratiche in uso negli altri Stati membri può dare idee e incentivi per migliorare l'attuazione in ambito nazionale. Il che non significa seguire pedissequamente l'esempio di un altro; si tratta piuttosto di arricchire e potenziare le proprie soluzioni nazionali con elementi innovativi. Lo scambio di esperienze e dei motivi per cui una normativa viene recepita in un determinato modo permettono di migliorarne l'attuazione a beneficio di tutti gli interessati.

La presente relazione propone idee concrete per migliorare l'attuazione della normativa UE. È chiaro che gli esempi di buone pratiche qui proposti non sono tutti trasferibili in qualsiasi Stato membro. Tuttavia anche le soluzioni non facilmente trasferibili possono alimentare la riflessione su come migliorare determinati aspetti dell'attuazione, a vantaggio tanto delle aziende che della pubblica amministrazione.

La relazione intende agevolare uno scambio più regolare e strutturato di buone pratiche tra gli Stati membri che favorisca la diffusione di soluzioni simili. In alcuni settori lo

²¹ Comunicazione della Commissione, *EUROPA 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020.

²² Comunicazione della Commissione, *Legiferare con intelligenza nell'Unione europea*, COM(2010) 543.

scambio è già pratica corrente²³ e questi esempi incoraggianti andrebbero estesi ad altre aree. Allo scambio devono inoltre partecipare i funzionari impegnati "in prima linea", e non soltanto esperti iperspecializzati, se si vuole che i vantaggi concreti degli esempi di buone pratiche siano percepiti da chi può agire direttamente per migliorare l'attuazione delle norme.

Riassumendo, la relazione intende soprattutto presentare esempi concreti di soluzioni modello che permettano di attuare la normativa UE con il minor onere amministrativo possibile. Si tratta di soluzioni, parzialmente o completamente esportabili in altri Stati membri o in altri settori, che permettono di abbattere gli oneri gravanti sulle aziende di tutta Europa e di rendere quindi più coeso il mercato interno. Il GAL ha poi deciso di spingersi oltre la semplice compilazione di un elenco di esempi. Le buone pratiche sono qui analizzate partendo da tratti e caratteristiche comuni in modo da dare indicazioni su quegli elementi che incidono sulla loro adeguatezza, il che permette di capire come convertire le pratiche amministrative in pratiche buone o eccellenti. In tal senso, la relazione reca in allegato (allegato VI) una check-list per la buona attuazione della normativa europea.

La carrellata sull'impostazione istituzionale e sull'approccio sistematico degli Stati membri alla regolamentazione intelligente (allegato 7 della relazione) offre diversi spunti per far progredire l'iniziativa "legiferare con intelligenza" e mettere a segno risultati concreti per le aziende in ambito nazionale. La carrellata, basata sullo studio dell'OCSE nell'ambito del progetto UE 15²⁴, riporta dati aggiornati forniti da tutti e 27 gli Stati membri. Il GAL auspica che, al momento di attuare norme specifiche, i decisori politici degli Stati membri provvedano a scambiarsi buone pratiche e sappiano trarre ispirazione dal modo i vari Stati membri hanno organizzato e promuovono gli obiettivi della regolamentazione intelligente. Alcuni esempi in tal senso sono riportati alla sezione IV, punto 2, lettera a.

III. METODOLOGIA / APPROCCIO

Paul Mollerup e Johannes Ludewig sono stati nominati dal GAL i membri relatori che hanno coordinato la presente relazione. Gli esempi di buone pratiche sono stati raccolti tramite un questionario (si veda l'allegato 2) trasmesso ai capi di Stato e di governo di tutti gli Stati membri e alle organizzazioni di portatori di interessi; il questionario è pubblicato sul sito del GAL. Il Comitato delle regioni (CdR) ha consultato contestualmente gli organismi regionali e locali dell'UE, sotto gli auspici di Karl-Heinz Lambertz, osservatore del CdR in seno al GAL, basandosi su un questionario riadattato. I servizi della Commissione sono stati anch'essi invitati a fornire ulteriori esempi di buone pratiche.

²³ Si veda l'allegato 5; ad esempio il gruppo di esperti sulla semplificazione dell'agricoltura, la rete europea IMPEL per l'attuazione e il controllo del rispetto del diritto all'ambiente.

²⁴ http://www.oecd.org/document/24/0,3746,en_2649_34141_41909720_1_1_1_1,00.html

1. Definizione di buone pratiche

La questione da affrontare in via preliminare è cosa si intende per "buona pratica" nel contesto della presente relazione. **Il GAL considera "buone pratiche" quelle che permettono di ottenere sistematicamente risultati superiori a quelli raggiunti con altri mezzi**²⁵.

Le buone pratiche presentate nella presente relazione, selezionate da un corpo di esempi forniti in prima battuta dagli Stati membri, sono rappresentative di soluzioni molto apprezzate dagli Stati stessi. Sin dalle prime fasi, il GAL ha fatto in modo di coinvolgere nella trasmissione e nella valutazione delle buone pratiche gli esperti dei governi nazionali, il CdR, i servizi della Commissione e le organizzazioni di portatori di interessi. Il gruppo non esclude tuttavia l'esistenza di buone pratiche che non siano state portate alla sua attenzione o di soluzioni equivalenti o migliori di quelle presentate nella relazione (già in uso o in via di elaborazione). Il GAL è perfettamente consapevole che le buone pratiche adottate da uno Stato membro in ambito giuridico e istituzionale possono essere inadeguate in un altro Stato membro.

Per il gruppo questa premessa non diminuisce in alcun modo il valore della relazione, che va vista come il primo passo di un processo proteso a un'attuazione migliore e meno onerosa della normativa UE, e non come un traguardo. Il concetto di "buone pratiche" è in ogni caso tutt'altro che statico: pratiche "buone" in passato possono rivelarsi "cattive" se non vengono costantemente perfezionate e elaborate, così come, evolvendosi, perfezionandosi, adattandosi e espandendosi, pratiche "buone" possono diventare ancora "migliori".

Le buone pratiche presentate di seguito sono intese come parametri utili per misurare le prestazioni o il livello qualitativo dell'attuazione della normativa UE.

2. Le sfide

L'elaborazione della presente relazione ha posto una serie di sfide.

a) La raccolta di esempi

Innanzitutto è stato necessario raggiungere un numero sufficientemente elevato di possibili esempi di buone pratiche. All'inizio di novembre 2010 è stato così inviato un questionario a tutti gli Stati membri; i governi nazionali ci hanno inviato circa 130 esempi su un'ampia gamma di settori. Alcuni governi hanno fornito esempi di buone pratiche in occasione delle riunioni del GAL (si veda l'allegato 4).

La consultazione delle autorità regionali e locali di tutta l'UE condotta dal CdR ha consentito di raccogliere 51 esempi di buone pratiche che sono stati analizzati e sono andati a sommarsi ad altri 30 esempi estratti da uno studio condotto a maggio 2011²⁶. A

²⁵ <http://www.businessdictionary.com/definition/best-practice.html>

²⁶ Progress Consulting S.r.l. e Living Prospects Ltd, *Administrative burden reduction at the regional and local level* (riduzione degli oneri amministrativi a livello regionale e locale); pubblicato insieme ai contributi ricevuti.

questi 81 esempi in ambito regionale, si sono aggiunti 14 inviati direttamente al segretariato del GAL o presentati durante le riunioni del gruppo, portando il totale a 95.

Il questionario è stato inoltre inviato a diverse organizzazioni di portatori di interessi ed è stato pubblicato sul sito del GAL; alcune organizzazioni, come quelle industriali di Austria, Danimarca, Finlandia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi e Spagna, ci hanno segnalato altri 20 esempi.

Esempi sono stati poi raccolti consultando le fonti esistenti e i servizi della Commissione, che hanno ci fornito dati su energia, trasporti, sanità e sicurezza sul lavoro, consumatori, salute degli animali e la direttiva sui servizi. Per raccogliere dati per la relazione si è poi provveduto a esaminare con attenzione altre relazioni su esempi di buone pratiche, come quella della Presidenza svedese del 2009²⁷, una relazione dell'IMPEL²⁸ e alcune relazioni del consorzio di consulenti²⁹ assunti per l'esercizio di misurazione degli oneri amministrativi.

In alcuni casi ci siamo trovati davanti a doppioni provenienti da fonti diverse, ad esempio stesse pratiche segnalate sia dai governi che dalle organizzazioni imprenditoriali, o ad esempi già noti e forniti in una forma aggiornata, come quelli della relazione della Presidenza svedese.

In totale, nella fase iniziale sono stati passati in rassegna oltre 300 esempi, che sono pubblicati sul sito del GAL insieme alla relazione³⁰.

b) Spoglio iniziale

Dopo un primo esame degli esempi raccolti da parte della segreteria del GAL, unità C1 del segretariato generale, mirante a individuarne le caratteristiche specifiche³¹, un elenco iniziale di esempi con informazioni su ciascun di essi è stato trasmesso ai membri del gruppo, che ne hanno esaminato il contenuto e si sono espressi sulla qualità basandosi sui

²⁷ Relazione della Presidenza svedese del Consiglio, dicembre 2009 : *Better Regulation – Presentation of practical exercise on sharing good examples* (legiferare meglio – presentazione di un'esercitazione pratica sulla condivisione dei buoni esempi); pubblicata insieme ai contributi ricevuti.

²⁸ IMPEL: rete europea per l'attuazione e il controllo del rispetto del diritto all'ambiente, si veda anche la relazione *Practical Application of Better Regulation Principles in Improving the Efficiency and Effectiveness of Environmental Inspection Authorities* (applicazione pratica dei principi "legiferare meglio" per migliorare l'efficienza e l'efficacia delle autorità di ispezione ambientale), <http://impel.eu/projects/practical-application-of-better-regulation-principles-in-improving-the-efficiency-and-effectiveness-of-environmental-inspection-authorities>

²⁹ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/meas_data/meas_data_en.htm

³⁰ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/smart-regulation/administrative-burdens/high-level-group/index_en.htm

³¹ Ad esempio informazioni sul risparmio potenziale stimato degli oneri amministrativi, elementi di eGovernment, rapporto con la normativa UE, carattere metodologico, *gold plating*, elementi transfrontalieri, fase di attuazione, chiarimenti di normative complesse, soluzioni in funzione di esigenze specifiche, approcci basati sulla valutazione dei rischi, fusione di diversi procedimenti, coinvolgimento degli utenti finali, attenzione per le PMI.

seguenti parametri qualitativi: misurazioni accurate del potenziale di risparmio; utilizzo di nuove metodologie o di nuovi strumenti specifici, come gli approcci basati sulla valutazione dei rischi; applicazioni avanzate e/o particolari soluzioni di eGovernment; esempi di cooperazione transfrontaliera riuscita; soluzioni di attuazione concepite a vantaggio delle PMI, ecc. I membri del GAL hanno inoltre valutato la necessità di ulteriori informazioni, temi ricorrenti o caratteristiche specifiche dei loro settori di competenza, coinvolgendo in via informale anche le parti interessate. Sulla base dei riscontri dei membri del GAL, è stato compilato e loro distribuito un elenco comprendente circa 150 esempi di buone pratiche, come documento di discussione per la riunione del GAL del 14 luglio 2011.

Si noti che, già in una prima fase del processo, il GAL aveva deciso che la distribuzione degli esempi di buone pratiche in base alla provenienza geografica e al tema non sarebbe stato un criterio decisivo per la preselezione. Nel selezionare gli esempi per la relazione, il gruppo si è attenuto principalmente ad un criterio di qualità, non di provenienza. Il GAL è convinto che buoni esempi di attuazione della normativa UE con oneri amministrativi minimi si rinvengono nella maggior parte degli Stati membri.

c) Verifica degli esempi

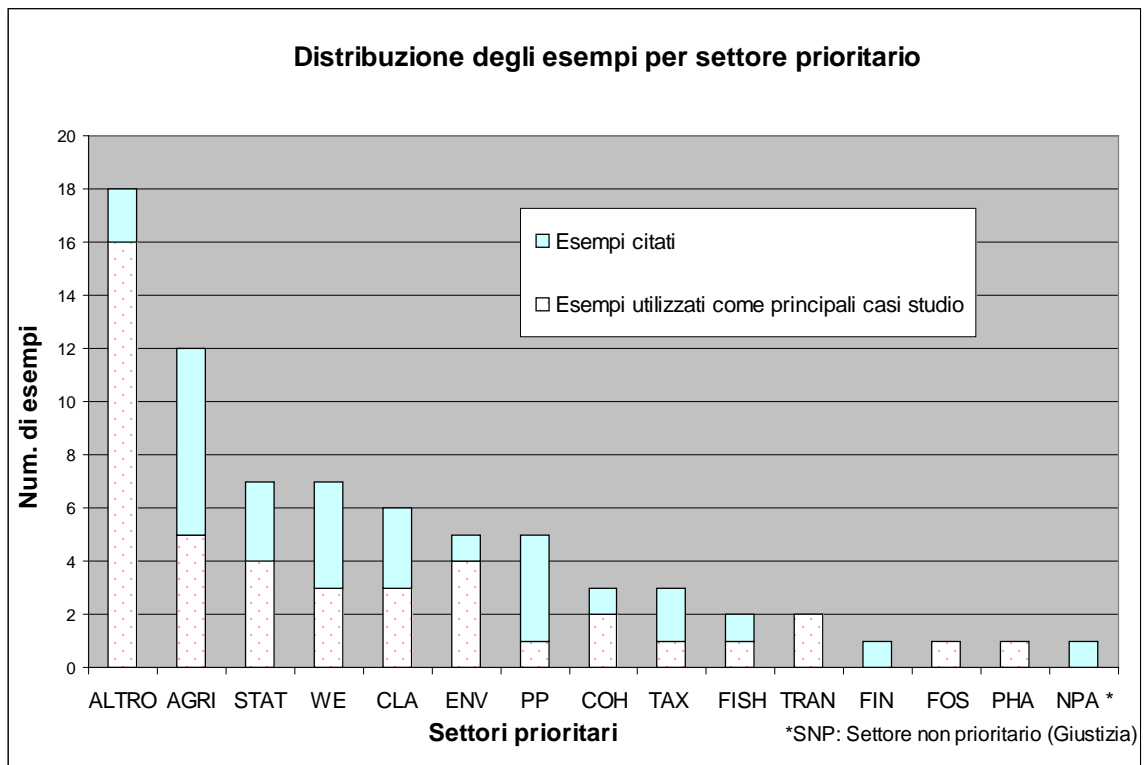
La verifica degli esempi, cioè accertare se gli le pratiche presentate come buone lo erano di fatto, è stato un passaggio particolarmente laborioso della stesura della relazione. Oltre al vaglio iniziale da parte dei membri del GAL e della sua segreteria, il gruppo ha deciso di sottoporre l'elenco ridotto di esempi di buone pratiche all'attenzione dei servizi della Commissione competenti, dei governi nazionali, del CdR e di alcune organizzazioni scelte di portatori di interessi. Durante la consultazione, nei mesi di luglio e agosto 2011, è stato chiesto a tutti i partecipanti di verificare con particolare attenzione gli esempi presentanti dalle altre fonti (ad esempio, se le organizzazioni di portatori di interessi concordavano con gli esempi trasmessi dai governi e viceversa, se i servizi della Commissione condividevano la valutazione degli esempi fatta dai governi o dai portatori di interesse, e così via). I governi nazionali hanno così avuto modo di valutare se le loro pratiche di recepimento della normativa UE fossero analoghe se non migliori di quelle degli Stati membri che in quel momento figuravano nell'elenco delle buone pratiche.

Il GAL ha fatto in modo di coinvolgere quanto più possibile i portatori di interesse, poiché il suo intento è stato individuare esempi di buone pratiche realmente utili per le aziende e non soltanto esempi ritenuti "eleganti" da chi doveva porli in essere.

Come già detto, il GAL si spinge oltre la mera compilazione di esempi di buone pratiche. La relazione analizza infatti gli esempi di attuazione della normativa UE con il minor onere amministrativo nell'intento di stabilire che cosa li caratterizza e li motiva.

d) Selezione definitiva

Il progetto di relazione, discusso nelle riunioni del GAL del 22 settembre e 20 ottobre, è stato adottato nella riunione dal gruppo del 15 novembre 2011 a Varsavia.



Per le abbreviazioni dei settori prioritari, si veda la nota 4.

IV. RISULTATI DEL PROGETTO / BUONE PRATICHE

Longum iter est per praecepta, breve et efficax per exempla. (Lunga è la strada dei precetti, breve ed efficace quella degli esempi.)

Seneca il giovane, Epistula Moralium ad Lucilium

I 44 esempi di buone pratiche presentati di seguito sono "scorciatoie" che consentono di attuare la normativa UE riducendo gli oneri amministrativi a carico delle, con il vantaggio inoltre di semplificare la vita anche delle autorità pubbliche. Gli esempi sono forniti in riquadri; il testo al di fuori del riquadro ("T1"- "T30") illustra brevemente altre buone pratiche (30 in totale). Per ulteriori dettagli sugli esempi, si rimanda ai contributi originali pubblicati sul sito internet del GAL. L'allegato 3 fornisce una breve panoramica degli esempi utilizzati nella relazione.

Gli esempi citati provengono da numerosi settori e Stati membri. L'analisi degli esempi dimostra che è possibile individuare alcune caratteristiche comuni per un'attuazione intelligente della normativa UE. Il GAL ha utilizzato i risultati dell'analisi per compilare una check-list per la buona attuazione della normativa europea, presentata nel capitolo VI.

1. Introduzione

Il GAL ha ricevuto esempi specifici in singoli settori e numerosi esempi di approcci più generali e trasversali alla regolamentazione intelligente e alla buona attuazione della normativa UE. La relazione passa in rassegna prima questi ultimi (si veda il punto 2.) per poi analizzare quelli riguardanti questioni o settori specifici (3.).

È stato scelto di presentare gli esempi raggruppandoli per caratteristiche (ad esempio, soluzione digitale) e sono stati inoltre identificati i settori in cui le buone pratiche trasmesse sono predominanti (3.j). Esaminando i motivi per cui alcuni settori sono più soggetti a iniziative di riduzione rispetto ad altri, il GAL ha individuato altri elementi che caratterizzano un'attuazione adeguata della normativa UE.

L'ultima osservazione introduttiva riguarda i beneficiari. Sebbene il programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi fosse mirato alle aziende, le buone pratiche di attuazione della normativa UE possono andare a vantaggio sia delle imprese che delle autorità pubbliche. Il GAL ha quindi deciso di adottare questo come criterio di selezione degli esempi, perché le buone pratiche non sono solo quelle che trasferiscono i costi dalle aziende al settore pubblico.

2. Buone pratiche di approcci trasversali alla regolamentazione intelligente e alla buona attuazione della normativa UE

Per dare dei suggerimenti su come sviluppare a livello nazionale diversi aspetti di una regolamentazione migliore e più intelligente, sono stati scelti alcuni esempi che illustrano

pratiche di approcci più generali e trasversali. In particolare, a titolo di esempio per gli altri Stati membri, vengono presentati alcuni elementi specifici dei programmi nazionali di regolamentazione intelligente. Il GAL ritiene che programmi di questo tipo riescano a promuovere un'attuazione adeguata della normativa UE perché spingono i funzionari preposti al recepimento e all'attuazione a cercare soluzioni meno onerose nell'estendere o attuare le norme.

La sezione 3 offre una selezione di buone pratiche per il recepimento di specifici atti normativi UE e illustra alcuni elementi trasversali, come l'eGovernment o gli approcci basati sulla valutazione dei rischi, mediante esempi specifici di recepimento della normativa UE in settori diversi.

a) Legiferare meglio/regolamentazione intelligente

I programmi mirati a legiferare meglio/garantire una regolamentazione intelligente sono una prassi consolidata in molti Stati membri, e in alcuni casi presso numerose regioni o enti locali. Vi è convergenza di vedute sul fatto che la normativa debba essere efficiente e il meno onerosa possibile per non distogliere imprese, cittadini e amministrazioni dalle loro attività e dai loro compiti quotidiani. Lo stesso vale per la regolamentazione che trae origine dalle normative UE. Per raggiungere questo obiettivo bisogna tuttavia impegnarsi in un processo continuo che presuppone un rinnovamento culturale tanto delle pratiche amministrative quanto del modo di concepire l'attività normativa in tutta l'Unione. Promuovere questo cambiamento culturale in seno all'UE e alle amministrazioni nazionali, regionali e locali è uno degli elementi più importanti dell'iniziativa "legiferare meglio".

La spinta verso il rinnovamento culturale proviene da diverse fonti.

Innanzitutto i regolatori stessi cominciano a capire che il modo migliore per raggiungere gli obiettivi settoriali definiti a livello politico non sta tanto nell'introdurre nuove norme e nuovi obblighi di informazione, quando nell'adottare approcci di "regolamentazione intelligente", ovvero realizzare gli obiettivi politici desiderati con norme quanto meno onerose possibile sul piano amministrativo. In questo senso può essere necessario esaminare dell'intero corpus normativo in vigore in un determinato settore, come è stato fatto a livello UE con l'introduzione dei cosiddetti "controlli d'idoneità" (*fitness check*³²).

Il cambiamento culturale è poi voluto dalla comunità imprenditoriale che spinge per una normativa più intelligente e meno onerosa. L'intento è non sprecare risorse in pratiche burocratiche ma dedicarle ad attività con una ricaduta positiva immediata sull'attività commerciale, in modo da migliorare la produttività e competitività – e in ultima analisi la redditività.

Ci sono infine ONG, sindacati, associazioni di lavoratori e consumatori, organizzazioni ambientali, che riconoscono la necessità di norme in grado di raggiungere gli obiettivi delle politiche con il minor onere amministrativo possibile. Sebbene a volte sembrano assumere posizioni discordanti, le ONG e i sindacati, da una parte, e la comunità imprenditoriale, dall'altra, sono spesso in grado di accordarsi su soluzioni che mirano a

³² http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/fitness_check_en.pdf

ridurre gli oneri. Ad esempio, gran parte dei pareri del GAL sulla riduzione degli oneri è stata adottata all'unanimità, anche quando dalla discussione emergevano pareri divergenti sugli obiettivi delle politiche.

Non tutti gli Stati membri rispondono tuttavia allo stesso modo a questa richiesta di rinnovamento culturale. Se si considerano però i programmi mirati a legiferare meglio e gli obiettivi nazionali di riduzione degli oneri amministrativi presenti in tutti gli Stati membri, è ovvio che queste iniziative assorbono molte energie a livello nazionale.

Gli Stati membri affrontano la regolamentazione intelligente secondo approcci diversi; i diversi approcci presentano caratteristiche che possono definirsi buone pratiche (per una panoramica completa, si veda l'allegato 7). Ecco di seguito alcune di queste tendenze.

(1) Programmi di semplificazione / riduzione degli oneri amministrativi

A settembre 2009 tutti gli Stati membri avevano dato seguito alla richiesta del Consiglio di primavera nel 2007 di fissare obiettivi nazionali ambiziosi per ridurre gli oneri amministrativi a carico delle imprese. I traguardi che gli Stati si sono posti, che vanno dal tasso di riduzione del -15% di Lussemburgo e Malta a quello del -30% di Lituania e Spagna, non sono direttamente paragonabili perché in alcuni casi si ricorre ad obiettivi lordi, che tengono conto unicamente del potenziale di riduzione degli oneri amministrativi aboliti, in altri di obiettivi netti, che includono nel calcolo della riduzione totale anche l'effetto negativo dei nuovi oneri introdotti nello stesso periodo (il che diminuisce l'entità della riduzione positiva). Alcuni Stati membri che hanno già raggiunto i traguardi iniziali, o che sono in procinto di farlo, ne hanno già fissati di ulteriori (i Paesi Bassi sono attualmente al terzo traguardo) o di nuovi su questioni quali gli oneri a carico dei cittadini (Austria) e i costi dalla conformità (Germania e Paesi Bassi).

L'attuazione dei programmi nazionali ha stimolato una serie di iniziative mirate a migliorare la gestione quotidiana delle imprese. Nel cercare soluzioni per ridurre gli oneri a carico delle aziende, gli Stati membri hanno esplorato diverse tecniche: soluzioni di eGovernment, esenzioni per determinate tipologie di imprese, trasmissioni di dati meno frequenti, richieste di informazioni di portata limitata, allineamento dei requisiti di rendicontazione per atti legislativi diversi, attendibilità del campione, applicazione del principio *una tantum*, ecc.

Alcuni programmi nazionali di regolamentazione intelligente danno particolare peso all'attuazione della normativa UE (così Portogallo, Germania, Regno Unito); ad esempio il programma portoghese Simplegis mette l'accento sull'attuazione puntuale delle direttive UE.

1 Portogallo: il programma Simplegis

Il programma portoghese Simplegis, che succede ad altre iniziative di regolamentazione intelligente, persegue tre obiettivi: semplificare la legislazione, rendere le leggi più accessibili a cittadini e imprese e garantirne un maggior rispetto. Il programma tiene espressamente conto della legislazione UE: la semplificazione si propone tra l'altro di azzerare il ritardo nel recepimento delle direttive dell'UE in modo che cittadini e imprese

beneficino immediatamente dell'armonizzazione delle normative. Nel 2010 rigorosi test di necessità hanno consentito al governo di emanare il più basso numero di decreti legislativi degli ultimi 10 anni. In futuro il programma prevede che i decreti legge e i decreti attuativi pubblicati nella gazzetta ufficiale versione online³³ siano accompagnati di una sintesi in portoghese e inglese formulata in un linguaggio semplice.

Il programma consentirà di abbattere i costi annui diretti a carico di cittadini e imprese di 200 milioni di euro.

Gli obiettivi nazionali di riduzione, che permettono di puntare l'attenzione sull'incidenza della normativa per le imprese, possono essere utilizzati per promuovere le iniziative sugli oneri amministrativi e/o sulla semplificazione. Includere in questi programmi la legislazione nazionale che recepisce le norme europee e estendere l'obiettivo di riduzione anche a questa permette di promuovere ulteriormente un'attuazione meno onerosa. Ad esempio la Germania fa rientrare nel calcolo di base anche tutta la legislazione nazionale che recepisce le direttive UE, anch'essa soggetta all'obiettivo nazionale di riduzione del 25%. Stesso dicasi per i processi nazionali istituzionalizzati che includono, nei programmi su oneri amministrativi e/o semplificazione, anche il recepimento della normativa UE contribuendo così a promuovere un'attuazione più puntuale dell'iniziativa "legiferare meglio", sia in generale, sia per quanto riguarda il diritto dell'Unione.

Altro aspetto importante delle iniziative sugli oneri amministrativi e sulla semplificazione: la comunicazione dei risultati. Numerosi esempi illustrano in particolare come far conoscere i vantaggi e i risultati concreti delle iniziative in questo ambito; si pensi all'iniziativa danese "LET Administration" (T1). Si tratta di iniziative miranti nella maggior parte dei casi a risolvere il problema degli oneri percepiti e a sfatare la falsa credenza che l'amministrazione non si attivi a riguardo. Gli esempi consistono nel ricorso a strumenti di comunicazione specifici (siti internet dove gli utenti possono segnalare proposte di semplificazione³⁴) o a certificazioni/riconoscimenti per iniziative o servizi di qualità, come il "marchio di qualità dei servizi".

2 Paesi Bassi: il marchio di qualità dei servizi

Per migliorare i servizi che i comuni offrono alle imprese, il governo dei Paesi Bassi ha sviluppato un "marchio di qualità dei servizi", consistente in un certificato rilasciato dal gruppo per la riforma normativa, grazie al quale i comuni sono in grado di valutare, avendo presente un quadro di riferimento, la qualità dei servizi alle aziende e individuare eventuali punti deboli da migliorare. Il quadro si basa su un sistema di standard, elaborato in collaborazione con comuni e organizzazioni di PMI e industriali, che indica i dieci aspetti più importanti che il servizio comunale deve garantire alle aziende. Gli standard

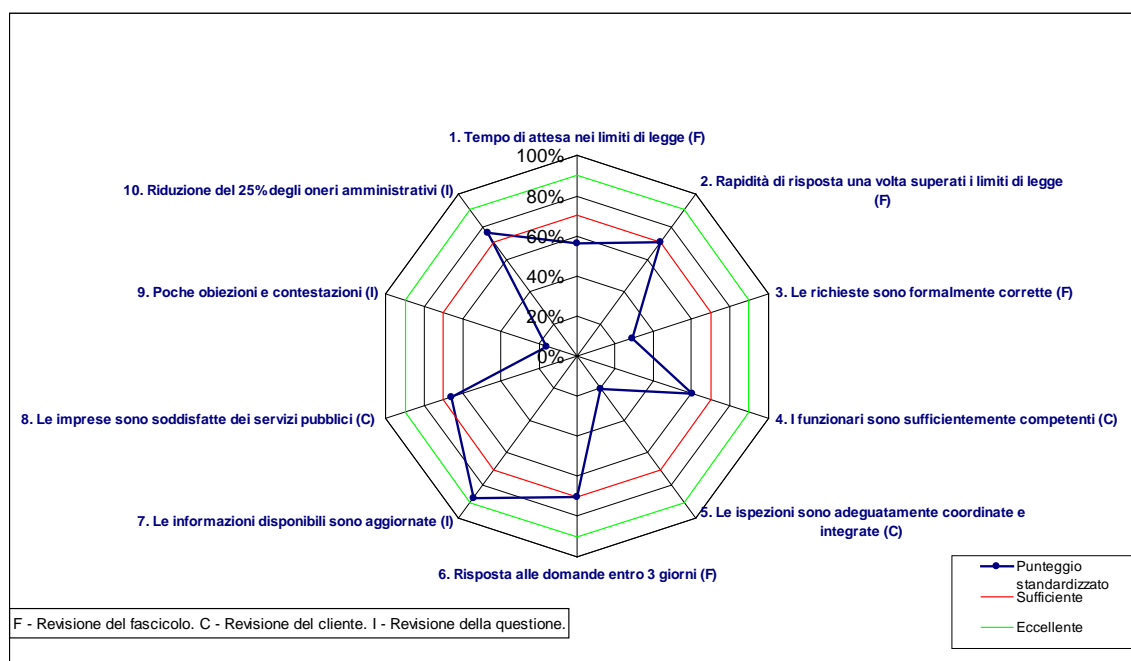
³³ <http://www.dre.pt/>

³⁴ Si veda Belgio, DAV (*Dienst Administratieve Vereenvoudiging*) / ASA (*Agence pour la Simplification Administrative*) sito: <http://www.simplification.be/showpage.php?iPageID=210&sLangCode=NL>; Regno Unito (Business Link / Better Regulation Executive): <http://www.businesslink.gov.uk/bdotg/action/detail?itemId=1084699441&type=PIP>; Lombardia ("Semplific@ con noi"): <http://www.rl2.it/segnalazioni/>

permettono non solo di misurare e migliorare la qualità dei servizi alle imprese, ma definiscono anche le condizioni di base che comuni e imprese si impegnano a rispettare (ad esempio, per i comuni, un catalogo che indica i principali prodotti per le imprese; per le imprese, la presentazione delle domande in conformità alle norme di inoltro, la risposta a richieste entro i termini fissati).

Grazie al "marchio di qualità dei servizi", le aziende sanno cosa aspettarsi dai comuni e i comuni sanno dove intervenire per migliorare i servizi sulla base di standard misurati. Nel mese di novembre 2011, 88 comuni su 418 avevano pienamente aderito all'iniziativa e il governo intende coinvolgere 200 comuni, ovvero circa il 70% della popolazione, entro i primi mesi del 2012.

- esempio di certificato di qualità dei servizi -



Le iniziative di semplificazione e di riduzione degli oneri amministrativi coinvolgono di solito anche gli enti locali, soprattutto quando questi hanno prerogative regolamentari. Nei Paesi Bassi, ad esempio, esistono accordi tra province e comuni, da un lato, e lo Stato, dall'altro, per ridurre gli oneri amministrativi a carico di cittadini e imprese (attualmente 5% l'anno a partire dal 2012). Il GAL ha ricevuto svariati esempi di azioni regionali e ha assistito ad una presentazione su una recente iniziativa in Lombardia.

3 Italia: agenda "Lombardia Semplice"

Nel 2010 la regione Lombardia ha elaborato una strategia di semplificazione globale – "Agenda di Governo 2011-2015 per la semplificazione e la modernizzazione del sistema Lombardia – Lombardia Semplice" – che coinvolge la semplificazione amministrativa e/o normativa, l'informatizzazione e la riorganizzazione dei processi amministrativi a livello regionale. Per elaborare la strategia, e attuare il programma, sono stati consultati numerosi interlocutori. Nel 2011, tenendo presente le necessità dell'utente finale, sono stati individuati e mappati 47 processi che incidono in maniera significativa sui gruppi di

destinatari; l'intento è misurarne gli oneri amministrativi e analizzarne gli aspetti critici. I gruppi di destinatari comprendono, oltre alle imprese, anche i cittadini e l'amministrazione pubblica. Un interessante sistema di incentivi premia i dirigenti che portano a termine il processo di semplificazione stabilito. Per ridurre al minimo la creazione di nuovi oneri, è stata elaborata una check-list di dieci punti che guida gli estensori delle misure amministrative. Il programma prevede inoltre un corso di formazione speciale per i funzionari pubblici.

(2) Valutazioni di impatto

In molti casi i programmi di riduzione degli oneri amministrativi si concentrano unicamente sugli oneri imposti dalla legislazione in vigore. È comunque necessario evitare che anche la nuova normativa non gravi i destinatari con nuovi oneri inutili. Per mantenere questo risultato, in una prima fase bisogna garantire trasparenza in modo che i legislatori, le imprese e altri portatori di interessi conoscano le ricadute implicite e esplicite delle nuove norme. In molti Stati membri vige l'obbligo per i legislatori di condurre valutazioni d'impatto prima di prendere una decisione finale. La valutazione d'impatto descrive l'obiettivo della norma, le opzioni e le ricadute sociali, ambientali ed economiche. Nella maggior parte dei paesi membri queste ultime comprendono gli oneri amministrativi e altri costi.

Perché si compia il cambiamento culturale sperato – obiettivo generale di una regolamentazione intelligente – è necessario che i funzionari coinvolti nel processo legislativo valutino gli effetti della normativa che si accingono ad emanare. Dovendo condurre valutazioni d'impatto e giustificare la validità delle proposte legislative tenendo presente gli oneri che queste creano, i funzionari hanno interesse a ridurre al minimo il livello degli oneri imposti. Le valutazioni di impatto – e in particolare le misurazioni ex-ante degli oneri – sono pertanto fondamentali per diffondere una visione improntata alla regolamentazione intelligente.

Gli approcci degli Stati membri alle valutazioni d'impatto sono illustrati in dettaglio all'allegato 7, che offre una carrellata sull'impostazione istituzionale e sull'approccio sistematico degli Stati membri alla regolamentazione intelligente.

(3) Impostazione istituzionale / sostegno politico per attuare le iniziative "legiferare con intelligenza"

Dalla carrellata sull'impostazione istituzionale negli Stati membri (allegato 7) emerge con chiarezza l'assenza di uniformità quanto all'organizzazione delle iniziative miranti alla regolamentazione intelligente nei singoli Stati. Vi sono tuttavia tratti comuni che vale la pena analizzare.

In molti Stati membri la regolamentazione intelligente è affrontata in modo sistematico: la responsabilità di attuare la strategia nel suo insieme e di monitorarne i progressi spetta a un ministero o a un'agenzia governativa. In Germania, ad esempio, la responsabilità spetta al sottosegretario alla Cancelleria federale, ovvero il cuore pulsante del governo; il sottosegretario presiede un comitato di sottosegretari sulla riduzione della burocrazia, che si riunisce ogni due mesi e riferisce trimestralmente al governo. La centralizzazione è un fattore molto importante perché, dando visibilità a una questione piuttosto astratta, quella

del legiferare meglio, permette di sensibilizzare l'opinione pubblica. La centralizzazione garantisce inoltre che il sostegno politico si situi alle alte sfere, elemento essenziale per la riuscita delle iniziative di regolamentazione intelligente.

4 KAFKA in Belgio

Kafka è un'iniziativa innovativa lanciata nel 2003 per ridurre la burocrazia e permettere a cittadini e aziende di proporre suggerimenti online (www.kafka.be) su come abolire o semplificare le norme. L'iniziativa ha permesso di abrogare o semplificare oltre 200 tra leggi e normative. Il suo successo è legato a quanto pare alla pubblicità e al sostegno politico ricevuti; l'opinione pubblica ha associato l'iniziativa al ministro responsabile, di cui si diceva fosse "la faccia di KAFKA".

Tutti gli Stati membri hanno fissato obiettivi e scadenze per dare impulso a iniziative miranti a ridurre gli oneri amministrativi. Grazie ai programmi di riduzione degli oneri e alle valutazioni d'impatto che descrivono esplicitamente gli oneri indotti dalle nuove norme, i governi e il pubblico possono monitorare i risultati conseguiti dai programmi nazionali e controllarne l'evoluzione. Spesso questo risultato è raggiunto utilizzando obiettivi di riduzione netti, in virtù dei quali l'imposizione di nuovi oneri è compensata dalla soppressione di vecchi.

Un aspetto importante di alcune iniziative recenti consiste nel costringere i decisori politici a pensarci bene prima di introdurre regole che impongono nuovi oneri amministrativi alle imprese. L'idea è analizzare e valutare la necessità di introdurre nuove norme tenendo presente che gli stessi obiettivi possono essere raggiunti seguendo altre strade, come l'autoregolamentazione o misure non vincolanti (*soft law*). Se queste iniziative riscuotono il favore della comunità imprenditoriale, alcuni temono che così facendo venga bocciata la normativa necessaria a realizzare determinati obiettivi politici o che vengano accantonate norme che prima si ritenevano necessarie (insieme ai loro obiettivi).

Riportiamo qui un esempio di iniziativa di alto profilo nel Regno Unito. Il GAL seguirà con particolare interesse i progressi e i risultati di questa misura, tenendo presente i vantaggi e i rischi previsti.

5 Regno Unito: approccio "One In, One Out" e moratoria per le piccole imprese

Il governo britannico ha adottato un approccio detto "One In, One Out" basato sul principio secondo il quale, nei settori di sua competenza, non possono essere introdotte nuove norme primarie o secondarie che impongano costi alle aziende o alle organizzazioni della società civile a meno che non vengano abrogate norme in vigore di pari valore. In pratica, se un ministero vuole introdurre una norma ("In") che impone un costo alle aziende, deve abrogare o modificare una norma vigente ("Out") in modo da garantire il pareggio per le aziende. Si tratta quindi di un particolare esempio di "obiettivo netto" utilizzato in diversi Stati (Germania, Paesi Bassi, Svezia) per evitare che le

iniziative di riduzione degli oneri avviate in un settore siano vanificate dall'aumento degli oneri in altri settori.

L'approccio "*One In, One Out*" è sotto la vigilanza del *Regulatory Policy Committee* (la commissione per la politica normativa), un organo indipendente che ha il compito: 1) di confermare che i ministeri valutino correttamente l'orientamento delle misure proposte (se di regolamentazione o di deregolamentazione) e stabiliscano se si tratta di introdurre o abolire un onere (IN o OUT); 2) di confermare che si tratti di introdurre o abolire oneri consistenti e credibili calcolati secondo la metodologia "*One In, One Out*"; 3) di verificare la presunta inapplicabilità del principio "*One In, One Out*" a determinate proposte come sostenuto dai ministeri. Questa supervisione esterna e indipendente dei costi e benefici previsti per le imprese è per il governo britannico un modo di accreditare maggiormente il processo.

Il governo ha inoltre introdotto una moratoria di tre anni per le microimprese e le imprese di recente costituzione, che fino al marzo del 2014 sono esentate da qualsiasi nuova normativa che comporti oneri a loro carico³⁵.

Mentre nella maggior parte degli Stati membri la responsabilità di monitorare gli obiettivi miranti a legiferare meglio è affidata esclusivamente alle strutture governative esistenti, alcuni governi nazionali (Germania, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito) si sono dotati di comitati di vigilanza indipendenti (cosiddetti "organismi di controllo"). I Paesi Bassi sono stati i primi e sono tuttora all'avanguardia: nel 2000 è stato creato un organismo indipendente, Actal, che svolge un ruolo attivo nel processo legislativo, il cui mandato viene costante ampliato.

Gli organi di controllo, composti da esperti indipendenti del mondo imprenditoriale e scientifico e da esperti del governo con esperienza di prima mano, controllano gli aspetti legati alla regolamentazione intelligente e riferiscono in merito; la funzione è garantire l'efficacia dei programmi di governo. Nella maggior parte dei casi, gli organi di controllo verificano la qualità delle valutazioni di impatto della nuova legislazione per assicurare la massima trasparenza in termini di ricadute. Coinvolgere organi di controllo indipendenti nel processo legislativo dando loro il compito di considerare le valutazioni di impatto è non solo un incentivo in più per far sì che i funzionari svolgano valutazioni adeguate e elaborino norme con il minor onere amministrativo possibile, ma permette anche di dare più credibilità ai programmi miranti a legiferare con intelligenza, garantendo un livello elevato di trasparenza.

6 Svezia: il *Regelrådet*

Il *Regelrådet* è un consiglio di vigilanza indipendente nominato dal governo svedese per verificare il rispetto del principio della regolamentazione intelligente. Il consiglio svolge compiti consultivi nell'ambito delle regolari attività di elaborazione e organizzazione del processo decisionale.

³⁵ Si vedano la guida pubblicata dal governo all'indirizzo <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/g/11-1198-guidance-moratorium-on-new-domestic-regulation.doc>, e la guida sulla metodologia One-in, One-out: <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/o/11-671-one-in-one-out-methodology>

Il *Regelrådet* esamina le proposte di nuove leggi o di modifica di quelle esistenti che potrebbero incidere sulla vita delle aziende, sulla competitività o su altri aspetti rilevanti. Spetta inoltre al consiglio verificare che il governo e le relative agenzie amministrative effettuino le valutazioni d'impatto obbligatorie e valutare se le proposte legislative conseguono gli obiettivi nel modo più semplice e con costi amministrativi relativamente bassi per le imprese. Il *Regelrådet* valuta la qualità delle valutazioni di impatto, segue gli sviluppi in materia di regolamentazione intelligente, fornisce informazioni e formula pareri per promuovere una regolamentazione efficace che tenga conto dei costi.

Di recente il mandato del *Regelrådet* è stato modificato e le sue funzioni consultive sono state ampliate. Il mandato prevede ora esplicitamente che il consiglio fornisca orientamenti su come modificare le valutazioni d'impatto giudicate insoddisfacenti; il consiglio guida, su richiesta, le commissioni d'inchiesta su come eseguire valutazioni di impatto efficaci, redige un elenco sistematico di esempi per illustrare come le ricadute della legislazione possono essere meglio descritte, esamina le valutazioni d'impatto dell'UE sulle proposte considerate particolarmente rilevanti per le imprese svedesi e consiglia di eseguire in ambito nazionali eventuali valutazioni d'impatto integrative su determinati punti.

(4) Coinvolgimento diretto delle parti interessate e degli utenti finali

Diverse pratiche consistono nel coinvolgere gli utenti finali nell'elaborazione della legislazione, anche quella dell'Unione, altre nel garantire la partecipazione dei portatori di interesse coinvolti. Si tratta di aspetti importanti per una regolamentazione migliore e intelligente. Mentre il coinvolgimento delle parti interessate serve a garantire che siano presi in considerazione i diversi aspetti di un'iniziativa legislativa, la partecipazione degli utenti finali è maggiormente mirata a coinvolgere coloro cui la normativa verrà praticamente applicata.

7 Lettonia: coinvolgimento delle parti interessate e degli utenti finali nell'elaborazione del piano d'azione per il miglioramento del clima imprenditoriale

In Lettonia il piano d'azione per il miglioramento del clima imprenditoriale è elaborato in stretta collaborazione con imprenditori e rappresentanti delle organizzazioni imprenditoriali. Per individuare i settori e le attività di intervento vengono ascoltati rappresentanti del mondo imprenditoriale (selezionati mediante metodi statistici che garantiscono una rappresentanza adeguata per settore di attività, dimensioni, regione, importazioni/esportazioni, ecc.) sulle base di valutazioni internazionali del clima imprenditoriale e di sondaggi settoriali condotti ogni due anni, riguardanti soprattutto gli oneri amministrativi e burocratici. Nel 2011 sono stati affrontati tra l'altro temi quali l'eGovernment, la registrazione immobiliare e l'amministrazione fiscale. Negli ultimi 10 anni questa pratica è stata ripetuta periodicamente, il che ha permesso di seguire nel lungo termine i problemi individuati e le caratteristiche specifiche dei settori esaminati. La pratica si è rivelata uno strumento utile per valutare l'efficacia delle riforme promosse. Nel 2011 erano previste almeno 700 risposte al sondaggio: le risposte sono di norma elaborate in una relazione che viene discussa da gruppi di lavoro composti da esperti di ministeri, ONG, economisti e imprenditori e che formulano suggerimenti e raccomandazioni per le riforme.

I progetti di legge e le proposte miranti a migliorare il clima imprenditoriale sono inoltre discussi dal Consiglio economico, istituzione indipendente collegata al ministero dell'Economia cui partecipano anche rappresentanti di ONG di tutti i settori.

La Danimarca sfrutta l'esperienza di prima mano dei funzionari pubblici che si occupano dei problemi delle aziende nell'uniformarsi alla legislazione.

8 Danimarca: il progetto "*Burden Hunter*"

Il progetto danese *Burden Hunter* (caccia all'onore) è un esempio di coinvolgimento diretto degli utenti finali. In origine il progetto si basava sulle considerazioni tratte dal lavoro fatto per ridurre i tempi che le imprese destinavano al rispetto degli obblighi di informazione, sulla base della metodologia del modello dei costi standard. Il progetto è poi evoluto ponendo maggiormente l'accento sull'onere *avvertito* dalle imprese - in altre parole, sull'onere percepito.

Nell'ambito del progetto, i funzionari hanno visitato personalmente le aziende per raccogliere informazioni di prima mano sui problemi connessi al rispetto delle normative, per coinvolgere attivamente le imprese e dare loro la possibilità di segnalare gli oneri più fastidiosi. L'intento è sostanzialmente mettere chi elabora e applica le norme nella prospettiva "di quelli che stanno dall'altra parte", per capire le implicazioni pratiche. Questo approccio incentrato sull'utente ha permesso da un lato alle stesse aziende di stabilire le priorità dell'azione normativa e contribuire a individuare soluzioni per ridurre gli oneri amministrativi, dall'altro ha consentito una comprensione completa della gestione quotidiana delle imprese e della loro esperienza con le autorità.

L'applicazione del metodo *Burden Hunter* ha lanciato una serie di iniziative per ridurre gli oneri; nel caso del modulo per la richiesta delle ferie dei dipendenti, ad esempio, sono stati modificati i processi amministrativi e la normativa nazionale in modo da informatizzare il modulo, che viene ora generato elettronicamente, con un notevole risparmio in termini di spese di spedizione e tempo per autorità, dipendenti e imprese. Il servizio informatico, una volta pienamente applicato, permetterà di sostituire in media 3 milioni di moduli cartacei per le richieste di ferie.

Esistono numerosi portali per raccogliere suggerimenti su come ridurre la burocrazia³⁶. L'iniziativa belga Kafka è già stata citata in precedenza quale uno dei primissimi esempi in tal senso. Il riquadro qui sotto riporta un'iniziativa più recente.

9 Regno Unito: il *Red Tape Challenge*

Il governo britannico ha creato il *Red Tape Challenge*, un sito internet a cui imprese e cittadini possono trasmettere osservazioni su quali norme funzionano o meno, su quali norme andrebbero abrogate, su quello che andrebbe mantenuto e quello che andrebbe

³⁶ Il 17 ottobre 2011 il governo norvegese ha avviato una nuova iniziativa che illustra la semplificazione con materiale video trasmesso durante una partita di calcio, si veda www.enklerleger.no.

semplificato³⁷. A scadenze periodiche vengono pubblicate le norme che riguardano un settore o un'industria specifici, accompagnate dalle leggi generali che si applicano a tutti i settori. Le imprese possono esprimere osservazioni e i ministeri hanno poi tre mesi di tempo per stabilire quali norme intendono mantenere. Poiché si parte dal tacito presupposto che le norme più onerose debbano essere abrogate, i ministeri devono fornire ottimi motivi per mantenerle in vita. L'iniziativa e l'inversione dell'onere della prova sono un metodo interessante per promuovere un dibattito aperto su come soddisfare gli obiettivi delle norme in vigore nel modo meno oneroso possibile.

L'allegato 7 offre una carrellata sull'impostazione istituzionale e sull'approccio sistematico degli Stati membri alla regolamentazione intelligente e fornisce ulteriori informazioni sugli approcci nazionali alla consultazione delle parti interessate. Molto spesso un coinvolgimento assiduo sia delle parti interessate sia degli utenti finali è utile ad assicurare che la legislazione imponga il minor onere possibile per le imprese/soggetti a cui si applica.

(5) I costi della conformità: andare oltre gli oneri amministrativi

Una relazione del 2007 pubblicata dall'OCSE e dalla Banca mondiale sull'approccio dei Paesi Bassi alla riduzione degli oneri amministrativi raccomanda di ampliare la portata delle riforme agli effetti più ampi della regolamentazione, soprattutto per quanto riguarda i costi di conformità, ovvero l'insieme dei tempi e dei costi misurabili necessari per rispettare i requisiti di legge. La relazione si basava sul fatto che le imprese non ritenessero sufficientemente ambiziose le misure di riduzione del programma olandese. È infatti evidente che gli oneri amministrativi, per quanto incidano notevolmente sulle aziende, sono molto inferiori rispetto ai costi complessivi prodotti dalle normative.

Il problema si è posto anche in altri Stati e oggi si delinea un tendenza generale a livello internazionale in virtù della quale i costi di conformità vengono inclusi nei programmi sulla regolamentazione intelligente (NL, SE, UK). Gli oneri amministrativi, che rientrano nei costi di conformità, devono tuttavia continuare ad essere un elemento fondamentale delle iniziative tese a legiferare con intelligenza.

10 Germania: un approccio più esteso alla regolamentazione intelligente

Il 27 gennaio 2010 il governo tedesco ha esteso la portata della regolamentazione intelligente ai costi di conformità e ha fissato l'obiettivo di ridurre del 25% i costi di conformità in 8 settori di intervento, ad esempio riguardo all'elaborazione e all'attuazione di norme su progetti infrastrutturali, dichiarazioni fiscali (obblighi di produrre documenti giustificativi in materia fiscale e doganale), armonizzazione e riduzione dei termini di conservazione e valutazione in materia commerciale, fiscale e sociale.

³⁷ <http://www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk/home/index/>

Inoltre, con la modifica introdotta il 16 marzo 2011 alla legge che istituisce un consiglio nazionale per il controllo normativo, prima che il governo prenda una decisione il *Normenkontrollrat* è tenuto a verificare non solo gli oneri amministrativi ma anche i costi di conformità che le nuove norme impongono ad imprese, cittadini e amministrazioni. Il consiglio esamina quindi l'intero onere normativo e garantisce trasparenza quanto all'impatto delle nuove norme.

Per acquisire credibilità nel dibattito politico, il governo ha proposto un metodo per il calcolo dell'impatto dei costi di conformità comprensibile, solido e universalmente accettato. Il metodo, sviluppato partendo dal modello dei costi standard, è stato approvato dal *Normenkontrollrat* e dal governo federale³⁸. Nello stesso senso, il governo dei Paesi Bassi ha chiesto ha conferito all'*Actal*, l'organismo di controllo indipendente, il compito di valutare i costi di conformità della nuova legislazione.

(6) Date comuni di entrata in vigore

Modifiche legislative frequenti possono produrre anch'esse oneri (amministrativi) per le imprese, e in particolare per le piccole imprese, che si ritrovano a dover cambiare i processi, ad adeguare i sistemi elettronici, ecc. Un modo per ovviare a questo problema è stabilire una data comune di entrata in vigore, cioè fare in modo che le norme che incidono sulle imprese entrino in vigore a determinate date fisse, il che permette un flusso più scorrevole e informazioni più tempestive sulle nuove norme. L'idea è stata già accolta dallo *Small Business Act*³⁹ sull'esempio di un sistema in vigore nel Regno Unito.

11 Regno Unito: data comune di entrata in vigore

Nel Regno Unito la maggior parte delle nuove leggi riguardanti le imprese entra in vigore a due date annue prestabilite: il 6 aprile e il 1° ottobre. In questo modo le aziende possono prepararsi all'introduzione di requisiti nuovi o modificati.

Il sito Web del governo⁴⁰ informa sulle norme che entrano in vigore a ciascuna data e aggiorna su quelle che stanno per entrare in vigore o sono appena entrate in vigore. È inoltre previsto un servizio e-mail che informa le imprese sugli ultimi aggiornamenti. La sezione "*Statement of New Regulation*" offre poi una panoramica di tutte le disposizioni che saranno attuate o sono in programma in un determinato periodo.

Tramite il sito, collegato peraltro via link al sito *Red Tape Challenge*, le imprese possono infine proporre suggerimenti per migliorare la normativa, il che incoraggia il coinvolgimento delle parti interessate.

³⁸ http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Publikationen/2011-07-20-leitfaden-erf_C3_BCllungsaufwand.html

³⁹ Comunicazione della Commissione, *Pensare anzitutto in piccolo (Think Small First)* - Uno "*Small Business Act*" per l'Europa, COM(2008) 394, pag. 7; si veda inoltre http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/common-commencement-dates/index_en.htm#h2-common-commencement-dates-at-eu-level

⁴⁰ <http://www.businesslink.gov.uk/bdotg/action/detail?type=ONEOFFPAGE&itemId=1075320304#>

Sistemi analoghi, peraltro non necessariamente limitati alla normative per le imprese, sono presenti in altri Stati membri, come i Paesi Bassi e la Svezia, (in Svezia le date di entrata in vigore sono generalmente il 1° gennaio e il 1° luglio). Il GAL ritiene che gli Stati membri e la Commissione debbano valutare la possibilità di armonizzare quanto più possibile le date comuni di entrata in vigore, affinché le imprese possano beneficiarne al massimo.

b) Approcci trasversali alla buona attuazione della normativa UE

Oltre alle pratiche sulla regolamentazione intelligente, il GAL ha ricevuto diversi esempi di approcci trasversali per una buona attuazione della normativa UE. Si tratta di approcci di portata generale, cioè non limitati ad atti legislativi specifici.

(1) *Gold plating*

Il fenomeno del *gold plating* è spesso citato, o in esempi di singoli atti legislativi che hanno permesso di ridurre o eliminare il fenomeno o nel caso di salvaguardie (procedurali) che hanno permesso di ovviare al problema al momento di recepire la normativa UE.

Il GAL constata che il termine "*gold plating*" designa realtà diverse. La comunicazione della Commissione "Legiferare con intelligenza"⁴¹ ne dà una definizione estesa che comprende qualsiasi prassi tramite la quale le autorità nazionali regolamentano oltre i requisiti imposti dalla normativa UE, laddove consentito dal diritto dell'Unione. Nel contesto della misurazione degli oneri amministrativi il termine è invece utilizzato in senso più ristretto e indica obblighi di informazione che vanno al di là dei requisiti UE: una maggiore frequenza di rendicontazione, richieste di informazioni superiori al necessario, richieste di informazioni già trasmesse ad altre autorità o rivolte a più imprese del necessario, ecc. Per quanto riguarda il *gold plating* riferito a norme che regolamentano oltre i requisiti imposti, va ricordato che in determinati settori, come l'ambiente, la protezione dei consumatori o il posto di lavoro, la legislazione UE di fatto prevede spesso requisiti minimi o una normativa quadro; in alcuni casi le norme UE contemplano addirittura disposizioni facoltative. In questi casi, il legislatore nazionale può andare oltre i requisiti minimi, completare il quadro, garantire una tutela maggiore e imporre requisiti o norme più stringenti, dal momento che non è stato possibile raggiungere la massima armonizzazione. In alcuni casi, gli oneri amministrativi che ne risultano non possono ritenersi automaticamente "non necessari". Inoltre, gli Stati membri a volte accompagnano alle misure di recepimento un aggiornamento o consolidamento più ampio della legislazione esistente nel settore interessato.

⁴¹ Si veda la nota 15: "Il termine *gold plating* si riferisce alla prassi delle autorità nazionali di regolamentare oltre i requisiti imposti dalla legislazione UE, in sede di recepimento o di attuazione in uno Stato membro", COM(2010) 543, http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/glossary_en.htm#_G.

Requisiti amministrativi superiori a quelli previsti dalla normativa UE che, nella maggior parte dei casi, differiscono da uno Stato membro a un altro, o persino da una regione a un'altra, sono un fastidio per le imprese, soprattutto se non si applicano ai concorrenti degli altri Stati membri. Quando propongono una misura di recepimento o di attuazione, è importante che gli Stati membri specifichino chiaramente quali disposizioni sono previste dal diritto dell'Unione e quali sono invece di iniziativa nazionale, motivando attentamente il perché di queste "aggiunte". In questo ambito, il GAL raccomanda agli Stati membri di argomentare le proprie decisioni spiegandone i motivi all'opinione pubblica, come per l'approccio "comply or explain" nel governo societario⁴²: anche quando le motivazioni per andare oltre i requisiti UE sono valide, è infatti importante comunicarle al pubblico (e aprire al dibattito pubblico). Detto ciò, andrebbe comunque evitato il *gold plating* inteso come creazione di requisiti e oneri amministrativi superflui a carico delle imprese, ad esempio rendicontazioni più frequenti, richieste di informazioni superiori al necessario, richieste di informazioni già trasmesse ad altre autorità o rivolte a più aziende del necessario, ecc.

Essendovi diversi modi di intendere il *gold plating*, esistono anche diverse possibilità per ridurlo. Alcuni Stati membri ci hanno trasmesso esempi di riduzione del *gold plating* per atti legislativi singoli. L'Italia ad esempio ha fornito un esempio di riduzione del *gold plating* nel codice per la protezione dei dati personali (T2). Altri Stati membri hanno fornito esempi di buone pratiche per evitare del tutto il *gold plating*. Il GAL ritiene si tratti di fatto di buone pratiche, in quanto presuppongono un approccio sistematico al tentativo di evitare un'attuazione onerosa della normativa UE.

12 Germania: valutazione indipendente del *gold plating*

La recente modifica della legge che istituisce un consiglio nazionale per il controllo normativo ha conferito al *Normenkontrollrat* tedesco il compito di valutare non soltanto gli oneri amministrativi e i costi di conformità delle nuove norme, ma anche se la nuova normativa comporta *gold plating*. Secondo gli orientamenti del *Normenkontrollrat*, le valutazioni d'impatto delle nuove proposte di recepimento della normativa UE devono spiegare perché le norme nazionali vanno oltre i requisiti UE, cosa non prevista finora dalle valutazioni d'impatto. Il *Normenkontrollrat* dovrà quindi vigilare attentamente sul rispetto di questo obbligo e potrà eventualmente richiedere spiegazioni al ministero competente.

Va ricordato che esistono essenzialmente due possibilità di *gold plating* inteso come requisiti amministrativi o standard più elevati: in un primo caso, durante o dopo il processo di recepimento, il legislatore nazionale o regionale decide intenzionalmente di aggiungere altri requisiti a quelli introdotti dall'UE (*gold plating* "attivo"); in un secondo caso, la nuova normativa UE sostituisce (in parte) la legislazione nazionale in vigore e il legislatore decide di non abrogare le norme esistenti che vanno oltre quelle dell'UE appena introdotte (*gold plating* "passivo"). In quest'ultimo caso, il legislatore nazionale o

⁴² Per maggiori informazioni sull'approccio, si veda uno studio sui sistemi di controllo e applicazione concernenti le norme degli Stati membri in materia di governo societario, disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/internal_market/company/ecgforum/studies_en.htm

regionale solitamente controlla se la legislazione vigente è in linea con i requisiti UE, ma non sempre si preoccupa di verificare che vi siano requisiti nazionali eccessivi o non necessari da abrogare. Una tale verifica va in realtà considerata una buona pratica.

13 Regno Unito: il nuovo britannico di recepimento

Il governo britannico ha esortato i responsabili e decisori politici a porre fine al cosiddetto *gold plating* rispetto alle norme UE, per non svantaggiare le aziende britanniche rispetto ai concorrenti europei. Il programma di lavoro del Regno Unito negli ultimi anni portato intende assicurare che l'attuazione della legislazione UE non si ripercuota negativamente sulla competitività delle imprese britanniche. Il governo ha pubblicato di recente una serie di "principi guida" per il recepimento della normativa UE che tutti i ministeri sono tenuti a rispettare. Il governo ha inoltre impartito regole precise su come attuare efficacemente le direttive UE. Nel recepire le direttive, i servizi dei ministeri devono elaborare una valutazione d'impatto che evidenzii eventuali casi di *gold plating*; le valutazioni sono poi esaminate dal comitato per la politica normativa e approvate dal comitato per la riduzione della regolamentazione. La procedura impone inoltre espressamente ai ministeri di verificare che non restino in vigore norme nazionali più stringenti di quelle imposte dalla direttiva⁴³. I dipartimenti devono infine verificare di aver assicurato la massima semplificazione tra la nuova disciplina e quella in vigore, tenendo conto dell'intero ambito normativo su cui incide una direttiva, al fine di evitare sovrapposizioni o disposizioni contraddittorie.

(2) Riflettori sulle PMI

Le piccole e medie imprese sono una categoria specifica di portatori di interessi e di utenti finali per i quali gli obblighi di informazione comportano in genere oneri proporzionalmente maggiori, soprattutto nel caso delle PMI più piccole⁴⁴. In molti casi, ad esempio, le PMI non hanno al loro interno personale con conoscenze specifiche su tutta la normativa vigente e si vedono costrette a rivolgersi a consulenti esterni (potenzialmente costosi). Questo problema è stato affrontato di recente da un'iniziativa del governo tedesco in collaborazione con le organizzazioni di PMI.

14 Germania: il monitor per le PMI

Il monitor per le PMI gestito dal ministero federale tedesco dell'Economia e della Tecnologia è un interessante progetto di coinvolgimento di specifiche categorie di parti interessate (PMI). Il monitor per le PMI è uno strumento che permette alle aziende di acquisire, già in un primo stadio del processo, informazioni sulle iniziative in programma destinate alle PMI e di partecipare ad attività e consultazioni in corso. In cooperazione

⁴³ <http://www.bis.gov.uk/policies/better-regulation/policy/european-legislation/guiding-principles-eu-legislation> e link alla guida specifica al recepimento per un'attuazione efficace delle direttive UE.

⁴⁴ COM(2009) 544, pag. 5.

con le organizzazioni delle PMI, il ministero esamina le iniziative elencate nel programma di lavoro della Commissione europea e ne segnala la rilevanza per le PMI utilizzando un sistema di semafori (rosso: forte rilevanza, giallo: presumibilmente rilevante, verde: non rilevante). Il monitor per le PMI, pubblicato per la prima volta ad aprile 2011, viene aggiornato con frequenza annuale e fornisce link a consultazioni passate e in corso, tabelle di marcia e ulteriori informazioni pubblicate dalla Commissione⁴⁵.

Oltre ad avere una funzione esterna per le PMI e le organizzazioni di PMI, il monitor svolge una funzione governativa interna: i ministeri competenti ricevono infatti l'elenco delle osservazioni delle PMI su come risolvere meglio le problematiche rilevate, cui devono dare seguito (legislativo). L'elenco può anche servire da spunto per il dialogo con altri responsabili politici e lobbisti, per sensibilizzare le parti interessate sull'importanza delle iniziative individuate per le PMI. Il monitor costituisce quindi un importante strumento di lotta agli oneri amministrativi superflui e di ricerca di soluzioni adatte per le PMI.

Una classificazione chiara aiuta le PMI a concentrarsi sulle iniziative presumibilmente più rilevanti per le loro attività. Il concetto può essere adottato in altri settori e da altre parti interessate.

- estratto dal monitor per le PMI -

Num.	COM CWP	COM GD	Titolo	Tema e obiettivi, processo	Osservazioni aggiuntive	Rilevanza per le PMI
19	I-19	EMPL	Revisione della direttiva 2003/88/CE; legislativo	Obiettivi della revisione sono l'adeguamento della direttive alle nuove circostanze intervenute in seguito ai recenti sviluppi in termini di organizzazione dell'orario di lavoro e una programmazione più chiara dell'attuazione, in particolare per quanto riguarda i turni di reperibilità. La portata della revisione sarà determinata previa consultazione delle parti sociali.	Adozione prevista: terzo trimestre 2011; link a info della COM, link a tabella di marcia	Si
101	Ia-61		Iniziativa sull'imprenditoria sociale	Obiettivo dell'iniziativa è la promozione dell'imprenditoria sociale e il suo sviluppo nel mercato unico.	Possibile iniziativa, presentata per la revisione	Possibile
169	Ib-37		Proposta per l'introduzione di norme comuni per la raccolta delle prove nelle cause penali	L'iniziativa legislativa è tesa ad agevolare il (mutuo) riconoscimento (dell'ottenimento) delle prove	Adozione prevista: 2012	No

⁴⁵ <http://bmwi.de/BMWi/Navigation/Europa/eu-mittelstandsmonitor.html>

(3) Esenzioni e agevolazioni

In alcuni casi le direttive prevedono esenzioni o agevolazioni la cui applicazione, a discrezione agli Stati membri, permette di ridurre sensibilmente gli oneri amministrativi. Un esempio eloquente è l'esenzione dall'obbligo di revisioni legali di cui possono beneficiare le piccole imprese, già citata nel parere reso dal GAL a luglio 2008 sul diritto societario; se tutti gli Stati membri vi ricorressero appieno, il GAL prevede un'ulteriore riduzione degli oneri amministrativi fino a 584 milioni di euro⁴⁶.

È però vero che, nell'applicare le deroghe, gli Stati membri devono evitare di dar vita a 27 insiemi di norme diversi – magari persino più onerosi – che determinerebbero una frammentazione non intenzionale del mercato unico.

Un buon esempio dell'applicazione generale di esenzioni o agevolazioni facoltative è il nuovo quadro per il recepimento del Regno Unito illustrato sopra. In forza dei principi guida del governo britannico al recepimento delle direttive e degli orientamenti per evitare il *gold plating*, quando le norme di attuazione proposte non sfruttano pienamente eventuali deroghe che consentono di ridurre al minimo i requisiti, i servizi competenti devono spiegarne il perché nella valutazione d'impatto, e il loro operato è poi soggetto al vaglio del comitato per la politica normativa e all'approvazione del comitato per la riduzione della regolamentazione. La sezione 3 riporta esempi specifici di atti legislativi individuali.

(4) Indicazioni comportamentali

Per conseguire gli obiettivi politici i governi si avvalgono da sempre di un'ampia gamma di strumenti. Gli strumenti "tradizionali", come la legislazione, la regolamentazione e le misure fiscali – gettito e spesa pubblica – sono storicamente un modo per incentivare i cittadini ad assumere determinati comportamenti. Strumenti di questo tipo hanno permesso buona parte dei grandi miglioramenti nella qualità della vita delle persone.

Il problema di fondo però è che molte delle questioni pubbliche oggi sul tappeto sono altrettanto soggette al comportamento della gente. Possiamo tutti citare circostanze in cui siamo consci di dover agire in un determinato modo nel nostro interesse o per il bene comune, ma per una ragione o per l'altra facciamo diversamente. I tradizionali strumenti di governo si sono rivelati meno efficaci ad affrontare alcuni di questi problemi comportamentali e i governi si sforzano di trovare soluzioni alternative, attuando una politica che contribuisca a incoraggiare un tale shift comportamentale.

In alcuni settori la normativa UE pone l'obbligo per gli Stati di conseguire un determinato risultato, senza stabilire in che modo. Ad esempio nel campo delle statistiche, l'UE può stabilire per legge che gli Stati membri devono trasmettere determinati dati a Eurostat, senza però indicare come raccogliarli. In questi casi, fornire indicazioni comportamentali

⁴⁶ Paragrafo 33 del parere del GAL del 10 luglio 2008, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/smart-regulation/files/080710_hlg_op_comp_law_final_en.pdf; relazione prodotta da Cap Gemini, Deloitte e Ramboll Management sugli oneri amministrativi nel diritto societario, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/meas_data/meas_data_en.htm

potrebbe suggerire soluzioni concrete garantendo un maggior rispetto delle norme e ridurre gli oneri effettivi e percepiti a carico delle imprese⁴⁷.

15 Regno Unito: *Behavioural Insights Team, Nudge unit*

Il governo britannico si avvale di un *Behavioural Insights Team* (team per le indicazioni comportamentali) per applicare gli insegnamenti dall'economia e dalla scienza comportamentali al processo decisionale. In sintesi, il team aiuta i servizi statali ad elaborare politiche che riflettano meglio i comportamenti reali delle persone, e non quelli presunti. Così facendo, il team si pone al servizio della coalizione di governo impegnata a ridurre gli oneri amministrativi sulle imprese e la società e a conseguire questi obiettivi nella modo più economico e efficace possibile.

Il *Behavioural Insights Team*, che fa capo al gabinetto del primo ministro, è formato da un gruppo ristretto di funzionari pubblici che si ispirano a studi accademici e a prove empiriche elaborati da esperti di economia e scienza comportamentali di fama mondiale.

(5) Forum per lo scambio di buone pratiche

La presente relazione tratta un tema molto specifico, quello delle buone pratiche per l'attuazione della normativa UE con il minor onere amministrativo, nell'intento di stimolare uno scambio di buone pratiche che permetta di ridurre i costi a carico delle aziende. In questo contesto è opportuno ricordare che esistono già (svariati) siti internet e gruppi di esperti a livello UE che incoraggiano lo scambio di buone pratiche. Un esempio interessante è il sito www.epractice.eu, gestito dalla Commissione europea, che offre una banca dati con oltre 1000 esempi di buone pratiche. Il sito intende facilitare lo scambio di pareri, esperienze ed eventi sull'eGovernment, dell'eInclusion e dell'interoperabilità. Vi sono inoltre diversi esempi di forum settoriali per lo scambio di buone pratiche. Per facilitare lo scambio di buone pratiche, il GAL ha selezionato una serie di siti internet e gruppi di esperti a livello UE attivi in questo ambito (allegato 5).

(6) Approccio generale agli orientamenti

Per mettersi in regola con le normative, i diretti interessati devono poter capire che cosa ci si aspetta da loro. Ciò implica in primo luogo che la legislazione sia formulata in modo preciso e quanto più chiaro possibile. Per rispondere a questa necessità, alcuni governi, come quello tedesco, hanno creato dei "checkpoint" interni dove i funzionari si occupano esclusivamente della comprensibilità delle proposte legislative.

Spesso però la legislazione disciplina questioni complesse, per cui in molti casi è indispensabile che l'amministrazione fornisca orientamenti facilmente accessibili e disponibili con ampio anticipo prima dell'entrata in vigore delle disposizioni giuridiche. È importante che gli orientamenti siano concepiti in funzione dei destinatari, magari con

⁴⁷ Per quanto indicazioni comportamentali possano portare a oneri amministrativi ridotti, non è necessariamente sempre così, ad esempio quando l'obiettivo è influenzare il comportamento degli utenti finali e non delle entità oggetto della regolamentazione.

spiegazioni semplici mirate specificamente ai soggetti interessati e con esempi pratici delle modalità con cui ottemperare agli obblighi. In tal senso, il governo britannico ha prodotto una guida di tre pagine su come redigere principi guida rivolti ad un particolare gruppo di destinatari, le piccole imprese⁴⁸, che può essere utilizzata come check-list per gli estensori.

3. Buone pratiche settoriali raggruppate per caratteristiche/incentivi

In questa sezione vengono presentati singoli esempi di buone pratiche raggruppati per caratteristiche e incentivi, cioè individuando gli elementi che le rendono per l'appunto "buone". Per maggiori dettagli sugli esempi riportati nella sezione, si rimanda ai contributi originali pubblicati sul sito internet del GAL. L'allegato 3 fornisce una breve panoramica di tutti gli esempi utilizzati nella relazione.

a) Amministrazione online: eGovernment

Sin dall'inizio il GAL è partito dal presupposto che gli esempi di eGovernment e di processi di informatizzazione sarebbero stati numerosi. Difatti, da un attento esame, gli esempi scelti per la relazione sono risultati, in oltre la metà dei casi, soluzioni di eGovernment per l'attuazione della normativa UE. Per eGovernment si intende nello specifico l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione per gestire i rapporti tra pubblica amministrazione, dal un lato, e imprese e cittadini, dall'altro, e per la gestione interna all'amministrazione; scopo dell'eGovernment è un servizio pubblico migliore, un'interazione più efficace con cittadini e imprese e processi amministrativi efficienti.

Le iniziative segnalate illustrano diversi aspetti dell'eGovernment: da siti internet di informazione a portali più avanzati che permettono di espletare procedure e rendicontazioni amministrative per via telematica. Spesso le applicazioni di eGovernment prevedono anche metodologie per il riutilizzo dei dati da parte della pubblica amministrazione. Si tratta di caratteristiche che favoriscono un'attuazione efficiente e di qualità della normativa UE, e il GAL sostiene con convinzione l'impiego di soluzioni telematiche in tal senso. Anzi il GAL raccomanda di prendere in considerazione le tecnologie dell'informazione già in fase di elaborazione della normativa, sia essa UE, nazionale, regionale o locale, per non creare negli Stati membri barriere normative a soluzioni telematiche, come succede ad esempio per l'obbligo della firma manuale o della presenza fisica. Secondo il GAL, problemi analoghi vanno evitati anche per quanto riguarda l'identificazione elettronica; il gruppo raccomanda infatti il mutuo riconoscimento della firma elettronica e simili per facilitarne l'utilizzo transfrontaliero. Tener presente le tecnologie dell'informazione al momento dell'elaborazione normativa può essere inoltre utile per assicurare che gli obblighi di fornire nuove informazioni e i sistemi elettronici corrispondenti si adeguino al flusso di lavoro delle aziende, incoraggiandole a riutilizzare i dati esistenti.

⁴⁸ *Getting your message across: advice on drafting guidance for small businesses* (come far passare il messaggio: suggerimenti per redigere orientamenti rivolti alle piccole imprese), <http://www.bis.gov.uk/policies/enterprise-and-business-support/business-environment/better-guidance>

Qui di seguito viene presentata una selezione di esempi che mostrano un uso interessante dell'eGovernment.

(1) Portali di eGovernment

Tra gli esempi segnalati ci sono da un lato numerosi portali di eGovernment a carattere generale, come quelli aziendali generici, e dall'altro portali dedicati a particolari settori professionali, come agricoltura, pesca, industria farmaceutica, ecc. I portali sono di solito organizzati come una sorta di punto unico di contatto per le aziende che hanno accesso a diversi "servizi", erogati spesso da autorità diverse; il termine utilizzato è spesso "sportello unico". Di norma i portali informano le aziende, anche se le ultime versioni presentano spesso funzionalità avanzate, come la registrazione online che permette alle aziende di trasmettere dati alle autorità pubbliche in modo sicuro. Alle volte i portali danno accesso a "dati personalizzati" sulle aziende, cioè dati sulle imprese registrate presso le autorità pubbliche estrapolati da rendicontazioni precedenti.

Una caratteristica importante di questi portali è che i processi rispecchiano le procedure aziendali: l'intento è evitare alle imprese di produrre nuovi dati e permettere loro di riutilizzare i dati esistenti generati dalle procedure in vigore. Per raggiungere questo risultato è necessario coinvolgere gli utenti finali nello sviluppo di questo tipo di portali o siti internet.

16 Regno Unito: il portale per le imprese e la sezione agricoltura

Business Link (www.businesslink.gov.uk) è il portale inglese della pubblica amministrazione che fornisce informazioni, supporto e servizi di base alle aziende; il portale presenta anche casi di buone pratiche. In un primo momento il settore agricolo aveva un portale a sé ("*whole farm approach*") con consigli, orientamenti, strumenti di autovalutazione e servizi accessibili su un unico sito di facile consultazione, che è stato poi integrato nel portale per le imprese, sotto la sezione agricoltura.

Il portale presenta diversi aspetti interessanti: la sezione agricoltura, originariamente concepita in collaborazione con gli agricoltori mettendo l'accento sull'utente finale, è stata integrata nel portale per le imprese dando vita ad uno sportello unico molto avanzato, completo e di facile accesso. L'inclusione della sezione agricoltura nel portale è inoltre destinata a svolgere un ruolo importante nell'ambito dell'approccio "*digital first*" - in virtù del quale il canale elettronico diventa la principale modalità di comunicazione con la pubblica amministrazione - raccomandato a maggio 2011 dalla *British Farming Regulation Task Force Review*⁴⁹. La prossima introduzione di una connessione a banda larga potenziata nelle zone rurali e il continuo sviluppo dei servizi contribuiranno peraltro ad estendere l'utenza, garantendo un risparmio sui costi e ulteriori vantaggi.

Il portale cura una rubrica generale di servizi online all'agricoltura. La sezione agricoltura attua tra l'altro il regime di pagamento unico per gli agricoltori (regolamento (CE) n. 73/2009): gli agricoltori possono per esempio scaricare domande precompilate di

⁴⁹ <http://www.defra.gov.uk/publications/2011/05/17/pb13527farming-reg-report/>

pagamento diretto, risalire alle domande già inoltrate e consultare le richieste trasmesse e accolte (27 000 utenti). Altro servizio degno di nota: il *Cattle Tracing System Online*, ovvero il sistema per ritracciare del bestiame online (37 000 utenti). La sezione offre inoltre un'interessante selezione di orientamenti e strumenti di autovalutazione, come il *Cross Compliance Self Assessment Tool*, lo strumento per l'autovalutazione della conformità incrociata. Sono inoltre presenti link ad aspetti intersettoriali, come la pianificazione delle attività agricole (orientamenti e strumenti per il *benchmarking*, la compilazione del bilancio e la gestione fiscale delle aziende agricole), le risorse ambientali, la gestione dei rifiuti, la salute degli animali e delle piante, ecc.

Il GAL ha ricevuto numerosissimi altri esempi di soluzioni interessanti di portali e sportelli unici che non è possibile riportare integralmente in questa sezione, si pensi ad esempio allo sportello unico per la trasmissione di informazioni tributarie e statistiche in Bulgaria (T3), il portale austriaco *FinanzOnline* (T4) e il portale finlandese *palkka.fi* (T5) per agevolare l'adempimento degli obblighi dei datori di lavoro.

I portali di eGovernment svolgono inoltre un ruolo importante per i servizi transfrontalieri offerti dagli Stati membri alle imprese. Internet è ovviamente lo strumento più diffuso in tal senso. L'aspetto transfrontaliero pone però non poche sfide alle pubbliche autorità e alle aziende degli Stati membri, perché rende ad esempio necessari servizi in lingue diverse. I servizi elettronici transfrontalieri sollevano peraltro problematiche connesse al mutuo riconoscimento delle firme elettroniche nazionali per agevolare l'espletamento completo delle procedure telematiche. Si tratta di sfide complesse, sulle quali si continua a lavorare. Su quest'ultimo punto, per agevolare i progressi tra gli Stati membri, nel 2012 la Commissione intende proporre di modificare la direttiva sulla firma e l'identificazione elettronica e vuole presentare una proposta sul mutuo riconoscimento dell'identificazione e autenticazione elettroniche.

17 Svezia: sportello unico www.verksamst.se per l'attuazione della direttiva servizi

Obiettivo della direttiva servizi (direttiva n. 2006/123/CE) è definire un quadro giuridico che permetta di eliminare gli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi e alla libera circolazione dei servizi tra gli Stati membri. La direttiva stabilisce che, entro la fine del 2009, gli Stati membri devono creare punti di contatto unici, ovvero portali di eGovernment dove tutte le aziende abbiano accesso a tutte le informazioni e possano svolgere le procedure necessarie per creare un'impresa e prestare servizi online transfrontalieri.

Il punto di contatto unico svedese ricalca il modello del già esistente portale di eGovernment per le aziende che permette di espletare diverse procedure online. Per creare un'impresa, è possibile per esempio fare la registrazione, richiedere le licenze necessarie e chiedere la partita IVA online. Per numerose procedure le informazioni e i moduli, in svedese e in inglese, possono essere trasmessi elettronicamente.

Essendo obbligatori, punti di contatto di questo tipo esistono in tutti gli Stati membri. Quello svedese è stato selezionato come buona pratica perché offre una serie di servizi in inglese e va oltre i requisiti della direttiva, contemplando procedure (quelle fiscali) e settori non previsti dal testo (ad es. le professioni mediche o i servizi di trasporto).

L'offerta di servizi in più offre alle aziende benefici superiori a quelli previsti dalla direttiva servizi.

Un altro esempio degno di nota è il portale di eGovernment lussemburghese.

18 Lussemburgo: www.Guichet.lu, il fiore all'occhiello dell'amministrazione

In Lussemburgo, il punto di contatto unico rientra nel progetto generale di eGovernment. *Le Guichet* è uno sportello unico completo e integrato per lo scambio elettronico di informazioni tra autorità, cittadini e imprese. Il portale offre informazioni e servizi ai cittadini in francese e tedesco e servizi e informazioni alle imprese in francese e inglese. Per chi vuole creare un'impresa, il sito offre informazioni e domande di avviamento. Sono inoltre disponibili informazioni su questioni fiscali, relative alle risorse umane, ecc. Inoltre, tramite il portale le autorità collaborano con diversi Stati membri sulle modalità di erogazione di procedure online semplici per servizi transfrontalieri. Il portale offre infine un'interfaccia mobile accessibile mediante gli smartphone più diffusi.

Negli ultimi tempi si è assistito al moltiplicarsi di attività negli Stati membri per il miglioramento dei servizi e la semplificazione del clima imprenditoriale, in particolare per le PMI. Il gruppo ha infatti ricevuto numerosi esempi interessanti in questo senso. Ad esempio, in Slovenia i tempi di registrazione delle imprese sono passati da 60 giorni a un massimo di tre giorni grazie all'introduzione del portale e-VEM (T6). Inoltre, in una riunione con l'inviato UE delle PMI⁵⁰ tenutasi a Bruxelles il 14 settembre 2011, i responsabili dei 27 Stati membri hanno sottoscritto l'obiettivo di rendere possibile in tutti gli Stati membri l'avviamento di impresa in tre giorni e a un costo non superiore a 100 euro⁵¹. I vari punti di contatto unici svolgeranno un ruolo chiave nella realizzazione di questo obiettivo.

(2) Riutilizzo dei dati

Un interessante elemento comune a diversi casi segnalati è il riutilizzo dei dati già trasmessi da imprese e cittadini da parte delle autorità pubbliche. Lo scopo è ridurre il

⁵⁰ L'inviato UE delle PMI (*EU SME envoy*), nominato dalla Commissione, è incaricato di aprire canali di comunicazione tra la Commissione e le PMI e le loro organizzazioni di rappresentanza. L'inviato promuove gli interessi delle PMI in tutta la Commissione, accertandosi in particolare che venga applicato efficacemente il principio "Pensare anzitutto in piccolo". Inoltre, ciascuno Stato membro ha nominato inviati delle PMI che si adoperano analogamente per promuovere gli interessi delle PMI a livello nazionale e per garantire una maggiore rappresentanza dei loro interessi a tutti i livelli di elaborazione politica. Gli inviati nazionali delle PMI fungono peraltro da interfaccia principale tra la Commissione europea e i responsabili nazionali delle politiche, per contribuire al dialogo sull'attuazione dello *Small Business Act*. http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/sme-envoy/index_en.htm

⁵¹ http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemlongdetail.cfm?item_id=5398&lang=en&tpa_id=0&displayType=news. Per una panoramica degli sportelli unici con tempi e costi delle procedure di avviamento negli Stati membri nel 2010 si veda http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/startups2010_en.pdf

livello di oneri amministrativi a carico di imprese e cittadini chiedendo loro di trasmettere i dati una sola volta. Si tratta di un aspetto fondamentale, poiché spesso le aziende lamentano di dover fornire più volte ai regolatori gli stessi dati o dati simili.

19 Germania: riutilizzo dei dati per le statistiche agricole

I dati sul numero e sul tipo di capi di bestiame per le indagini statistiche raccolti due volte l'anno vengono ora ricavati da fonti amministrative esistenti (registro del bestiame) senza che gli agricoltori debbano informare ulteriormente le autorità. Gli agricoltori interessati sono circa 150 000.

Il sistema è piuttosto sofisticato e richiede tra l'altro un determinato investimento finanziario. Il Lussemburgo ha elaborato un sistema adatto ai paesi più piccoli.

Il riutilizzo di dati presuppone sistemi elettronici in grado di interagire e trasmettere dati tra i diversi livelli amministrativi. Il grado di riutilizzo dei dati nei diversi Stati membri dipende quindi essenzialmente dalla maturità dei sistemi informativi (informatici) delle amministrazioni. Benché il GAL veda con favore le iniziative a sostegno del riutilizzo dei dati all'interno della pubblica amministrazione, il gruppo sottolinea anche l'importanza del non limitarsi esclusivamente a scaricare l'onere della trasmissione dei dati sulle pubbliche amministrazioni: questa risorsa va utilizzata per risparmiare tempo. Pertanto, è importante che i nuovi obiettivi formulati dagli Stati membri per il riutilizzo dei dati riflettano un piano di investimenti in soluzioni digitali che possano garantire in tempi relativamente brevi un ritorno favorevole dell'investimento sotto forma di ore/addetti.

Benché gli sviluppi informatici siano essenziali per le iniziative di riutilizzo dei dati negli Stati membri, spesso sono altrettanto cruciali i mezzi specifici adottati dagli Stati Membri per garantire la protezione di dati di imprese e cittadini. Far sì che i dati raccolti per uno scopo vengano utilizzati in un altro contesto non è sempre semplice. In primo luogo, i dati specifici possono essere sensibili. In secondo luogo, un riutilizzo più esteso dei dati potrebbe alimentare timori di usi inappropriati e di controlli ingiustificati.

È comunque evidente che il riutilizzo dei dati può consentire notevoli risparmi in termini di tempo e denaro per le imprese, i cittadini e le autorità pubbliche; gli sviluppi tecnologici offrono peraltro nuove possibilità di riutilizzare i dati in modo efficiente. L'importante è individuare il giusto equilibrio tra livello di riutilizzo efficiente e protezione dei dati.

20 Lituania: utilizzo di dati IVA a fini statistici

Statistics Lithuania, l'ufficio statistico nazionale, usa i dati IVA presenti nella banca dell'ispettorato fiscale a fini statistici. I dati IVA sostituiscono in parte quelli per l'indagine statistica a breve termine sull'attività industriale che in precedenza venivano raccolti separatamente. La sostituzione è iniziata in via sperimentale nel 2008 ed è stata poi stata pienamente applicata nel 2010. Il risultato è che il 12% delle piccole imprese utilizzate come campione per l'indagine sull'industria non deve più compilare il questionario statistico.

Gli esempi presentati dimostrano come il riutilizzo dei dati possa essere sfruttato in molti settori, ad esempio in ambito statistico, avvalendosi di informazioni che le imprese hanno già fornito per altri fini. Un ambito particolarmente rilevante in questo senso è la gestione dei fondi europei, in cui il riutilizzo dei dati rappresenta uno strumento cruciale per assicurare un'attuazione efficace della normativa UE. Nei due riquadri sono illustrati esempi di riutilizzo o condivisione di dati tra le pubbliche autorità. Uno è un approccio tecnico specifico alla condivisione dei dati, l'altro è un approccio generale per promuovere il riutilizzo dei dati tra le autorità pubbliche.

21 Galles: portale online dell'ufficio per i fondi europei – WEFO Online⁵²

Nell'ambito della modernizzazione generale del *Welsh European Funding Office* (WEFO, l'ufficio gallese per i fondi europei), è stato adottato un nuovo processo per le aziende sotto forma di portale interattivo destinato ai beneficiari dei fondi e al personale. Nel portale dispone di una cosiddetta "stanza di compensazione", un sistema informatico per gestire gli interventi dei fondi strutturali/di coesione⁵³ e per lo scambio di dati tra autorità competenti. La stanza di compensazione è una piattaforma che permette di immagazzinare e condividere dati tra autorità diverse: nell'inoltrare la domanda di fondi i beneficiari forniscono dati e informazioni una sola volta, con una riduzione evidente degli oneri amministrativi. La "stanza di compensazione" comporta 3 aspetti: 1) un sistema di gestione delle informazioni su programmi e progetti, che archivia elettronicamente la documentazione con informazioni sulle domande; 2) un sistema di banche dati consultabili da autorità e organi in cui sono archiviati i dati trasmessi dai beneficiari per provare l'ammissibilità; 3) linee guida chiare sulle informazioni richieste e sui dettagli da fornire.

Rispetto alla situazione precedente, in cui le domande venivano presentate in forma cartacea, il nuovo sistema dà informazioni in tempo reale sui progetti e i dati dei beneficiari, consente la validazione automatica e offre un servizio completo online. In precedenza, circa il 30% delle domande presentate manualmente richiedeva un certo grado di rielaborazione, che l'obbligatorietà della trasmissione elettronica ha praticamente eliminato. I beneficiari ricevono informazioni più rapide ed accurate sulle domande (il 96% entro 15 giorni). Tra i vantaggi della nuova gestione: relazioni automatizzate, opzioni innovative di rendicontazione dei dati, procedure di revisione più accurate e maggiori possibilità di condivisione delle informazioni.

Si noti che il personale dell'ufficio pagamenti del WEFO è passato da 40 a 16 persone. Inoltre, parti del sistema sono sfruttate anche in altri ambiti amministrativi, come il sistema sicuro di messaggistica o di gestione delle domande e il sistema di gestione della documentazione per l'operatività del *Welsh Child Trust Fund*. Rispetto alla situazione precedente, il portale è un esempio maturo e intelligente di gestione e riutilizzo dei dati all'interno della pubblica amministrazione che favorisce un processo di gestione scorrevole delle domande di finanziamenti europei.

⁵² <http://wefo.wales.gov.uk/?skip=1&lang=en>

⁵³ Si vedano i regolamenti (CE) n. 1080-1084/2006, in particolare il regolamento (CE) n. 1080/2006 sul Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR) e il regolamento (CE) n. 1081/2006 sul Fondo sociale europeo (FSE).

Un altro esempio interessante di riutilizzo si rinviene nei Paesi Bassi, dove l'indagine europea sulla struttura retributiva (regolamento (CE) n. 540/1999) si basa esclusivamente su fonti di dati esistenti, senza indagini aggiuntive o ulteriori trasmissioni da parte delle aziende (T7). Per evitare di chiedere alle imprese di trasmettere due volte gli stessi dati, l'Estonia ha adottato una soluzione piuttosto radicale.

22 Estonia: divieto di richiedere gli stessi dati più di una volta

L'Estonia ha approntato riforme per ridurre gli oneri amministrativi a carico delle imprese relativamente alla raccolta di dati. Prima le aziende erano tenute a fornire gli stessi dati in rendiconti annuali, relazioni statistiche o altre relazioni. I dati venivano presentati in forma cartacea o in formati che non ne consentivano l'elaborazione automatica. Nel 2010 è stato introdotto un sistema per la trasmissione elettronica di rendiconti annuali che permette di elaborare i dati ed è stato posto il divieto di richiedere gli stessi dati più di una volta. La legge in materia contabile proibisce infatti al governo di richiedere alle aziende dati che sono già stati trasmessi al registro commerciale mediante i rendiconti annuali elettronici.

Questa misura indice direttamente su una serie di norme, ad esempio il regolamento (CE) n. 295/2008 relativo alle statistiche strutturali sulle imprese. Il nuovo sistema di rendiconti annuali elettronici consente la trasmissione automatica dei dati per la relazione EKOMAR (indagine strutturale sulle imprese estoni) per la produzione di relazioni statistiche. La presentazione della relazione EKOMAR è un obbligo annuo per oltre 10 000 imprese. L'impatto del nuovo sistema è ancora più ampio, in quanto i dati sono utilizzati anche da altre autorità pubbliche.

Questo esempio è un approccio molto interessante sia perché permette di limitare gli oneri amministrativi a carico delle imprese, sia perché rende più efficiente l'amministrazione grazie all'automazione delle procedure. Va ricordato che l'approccio impone alle autorità pubbliche di sviluppare soluzioni tecniche che consentano la condivisione dei dati, ad esempio per la trasmissione elettronica dei rendiconti annuali.

(3) Verso una maggiore/obbligatoria informatizzazione

Un altro elemento interessante presente in alcuni esempi è la tendenza a fare delle procedure elettroniche il principale mezzo di comunicazione tra autorità e imprese, o addirittura il canale obbligatorio di comunicazione. In determinati ambiti, questo vuol dire abbandonare definitivamente la tradizionale comunicazione cartacea, telefonica, ecc, con imprese e cittadini.

Alcuni Stati membri hanno trovato soluzioni intelligenti per spingere le imprese ad adottare rendicontazioni elettroniche, utilizzando incentivi speciali. In alcuni casi, il fisco elabora la dichiarazione dei redditi in tempi più rapidi, il che velocizza i rimborsi sui tributi versati in eccesso, in altri casi le aziende che ricorrono alle comunicazioni elettroniche hanno diritto ad un trattamento preferenziale.

Il fisco bavarese incoraggia la dichiarazione elettronica dei redditi mettendo in palio un'automobile.

Verlosung in Bayern

Gewinnen Sie mit ELSTER einen nagelneuen Audi A3 Sportback oder einen von 29 weiteren attraktiven Preisen.

Wenn Sie Ihre Steuererklärung bis 31. August 2011 in Bayern elektronisch abgeben, nehmen Sie automatisch an der Verlosung teil.

Es spielt keine Rolle, welches Steuerprogramm Sie verwenden. Entscheidend ist nur: Die Steuererklärung muss elektronisch erstellt und über das Internet abgegeben werden.

Alle Preise

1. Preis: Ein roter Audi A3 Sportback
2. Preis: Gutschein für einen Aufenthalt in einem Wellness-Hotel im Wert von 500 €
3. Preis: Gutschein für einen Aufenthalt in einem Wellness-Hotel im Wert von 300 €

Alle 27 weiteren Gewinner erhalten je eine Familienjahreskarte der Bayerischen Schlösserverwaltung, die

VERLOSUNG IN BAYERN

ELSTER nutzen und einen Audi A3 gewinnen!

Alcuni Stati membri non si limitano ad incoraggiare le procedure elettroniche ma preferiscono rendere obbligatorie le comunicazioni informatizzate. Il perché di un approccio così radicale sta spesso nei notevoli benefici che ne derivano per le imprese e per l'amministrazione. Per passare a una comunicazione esclusivamente elettronica con le imprese, l'amministrazione deve però poter offrire soluzioni affidabili, avanzate ed efficienti a vantaggio delle imprese. Dal canto suo l'amministrazione trae vantaggio dell'automazione solo se gestisce un unico canale di comunicazione.

Un primo passo verso l'informatizzazione obbligatoria può consistere in sistemi informatici destinati a diventare la fonte di comunicazione unica o principale tra imprese e amministrazioni. Una volta raggiunto un grado elevato di accettazione da parte degli utenti, il passo successivo è la chiusura degli altri canali di comunicazione, facendo affidamento solo sul canale elettronico.

L'obbligo di informatizzazione varia tra gli Stati membri. La maggior parte continua a considerare le comunicazioni elettroniche come uno dei tanti canali, anche se spesso sono preferite o considerate addirittura primarie. Il motivo sta spesso nel timore che l'obbligatorietà delle comunicazioni elettroniche vada incontro a proteste o possa escludere alcune imprese non ancora pronte a utilizzare i necessari strumenti informatici. Alcuni Stati membri vi ricorrono tuttavia in determinati settori o le assurgono a principio generale della comunicazione tra imprese e amministrazione.

23 Danimarca: comunicazioni elettroniche obbligatorie tra imprese e amministrazione

La strategia di eGovernment 2011-2015 del governo danese, pubblicata di recente, fissa obiettivi ambiziosi sull'obbligo delle comunicazioni elettroniche tra imprese e amministrazione. Dal 2013 tutta la corrispondenza alle imprese sarà inoltrata per via elettronica e man mano fino al 2015 saranno resi obbligatori sistemi selezionati di rendicontazione elettronica. Ne deriva l'impegno a mettere a punto entro il 2015 una soluzione per la rendicontazione che permetta di adempiere elettronicamente agli obblighi di informazione derivanti dalla legislazione nazionale e dalla normativa UE. Soluzioni elettroniche sono già state adottate per il regime di pagamento unico nel settore agricolo, per le relazioni contabili annuali, per i giornali di bordo dei pescherecci e in molti altri settori coperti dal programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'UE. Un unico sito internet, www.virk.dk, darà accesso a tutte le possibilità offerte alle imprese per presentare relazioni all'amministrazione. Il sito dà già accesso a tutte le possibilità di rendicontazione elettronica esistenti, con una casella di posta elettronica per le richieste delle imprese.

La nuova strategia di eGovernment adotta un approccio analogo anche per le comunicazioni tra cittadini e amministrazione. Entro il 2014 tutti i cittadini saranno tenuti ad avere una casella di posta elettronica per permettere alle autorità di trasmettere loro comunicazioni in forma elettronica. Inoltre, dal 2012 sarà gradualmente imposto l'obbligo, a tutti i cittadini che ne sono in grado, di utilizzare sistemi selezionati di rendicontazione elettronica.

Gli appalti pubblici illustrano perfettamente in che modo un settore che può trarre notevole beneficio dall'informatizzazione. Il GAL ha ricevuto numerosi esempi di buone pratiche in tal senso, ad un livello più o meno avanzamento, provenienti da Stati membri diversi, come Cipro (T8) e Finlandia (T9), o anche da regioni dell'Unione (Baden-Württemberg, Sassonia-Anhalt, T10, T11).

24 Portogallo: completa informatizzazione degli appalti pubblici

Dal 1° novembre 2009 le procedure di appalto in Portogallo si svolgono tramite una piattaforma elettronica (<http://www.ancp.gov.pt>) per la maggior parte delle commesse pubbliche in tutte le fasi della gara, fino all'aggiudicazione del contratto. Il Portogallo è oggi il paese d'Europa più avanzato in fatto di eProcurement (appalti elettronici), con un tasso di appalti pubblici elettronici del 75% (2010), contro una media europea inferiore al 5%.

L'informatizzazione obbligatoria degli appalti mira a ridurre i costi burocratici e amministrativi e a promuovere la trasparenza e la concorrenza. Prima gli appalti pubblici erano un processo burocratico che comportava una mole immensa di documenti (capitolato, offerte, giustificativi dei costi, ecc.) e che si svolgeva spesso in modo poco trasparente per i cittadini.

L'approccio portoghese è pienamente in linea con il parere espresso dal GAL a dicembre 2008 sul settore prioritario degli appalti pubblici che raccomanda vivamente alla Commissione di proseguire lo sforzo mirante alla diffusione dell'e-Procurement e dell'e-government in modo da garantire la trasmissione elettronica dei documenti. L'esempio portoghese dimostra come il passaggio all'e-procurement possa compiersi con successo e

in tempi relativamente brevi, a condizione che a monte ci sia una pianificazione adeguata e che il progetto sia sostenuto dalle alte sfere politiche.

(4) Collaborazione transfrontaliera per soluzioni di eGovernment

Gli Stati membri condividono esperienze su come sviluppare e attuare sistemi di eGovernment in diversi contesti. Un esempio è il sito www.epractice.eu che consente di condividere buone pratiche di eGovernment in svariati settori. Il GAL condivide in pieno questo tipo di iniziative e raccomanda agli Stati membri di valutare la possibilità di mettere a disposizione di altri Stati i sistemi elaborati in ambito nazionale o la concezione tecnica sottostante, preferibilmente con accordi particolari per quanto riguarda la traduzione o la possibilità di aggiungere funzionalità o adeguare elementi specifici. Lo stesso approccio potrebbe applicarsi in ambito regionale. Nel 2007 ad esempio il governo della Baviera ha introdotto un registro online per l'ammissione delle raccolte, in linea con la direttiva 1999/105/CE relativa alla commercializzazione dei materiali forestali di moltiplicazione, con specifiche funzionalità di eGovernment, tra cui servizi di WebMap (T12). Due altri Land tedeschi hanno adottato il software nel 2010; un centro informatico con sede in Baviera effettua le operazioni di archiviazione e conservazione dei dati per i tre Land.

(5) Strumenti elettronici per pratiche manuali

Gli strumenti elettronici sono utili non solo per le pratiche d'ufficio, ma anche per molte altre attività quotidiane, come le aste ittiche.

25 Spagna: aste ittiche completamente informatizzate

In Spagna le aste ittiche che si tengono ogni giorno nelle 204 *lonjas*, i mercati di vendita del pesce all'incanto, sono state completamente informatizzate. Secondo il sistema precedentemente in vigore, tutti i venditori d'asta dovevano inserire manualmente le informazioni sulla prima vendita, trasferirle su un supporto fisico (CD) e inviarle per posta alle autorità competenti. Adesso tutti i dati richiesti dal regolamento (UE) n. 404/2011 per l'etichettatura e la tracciabilità dei prodotti della pesca sono registrati automaticamente e messi a disposizione dei partecipanti prima della prima vendita. L'asta si svolge in accesso a distanza, i dati sulle vendite richiesti vengono poi raccolti automaticamente (i venditori d'asta devono soltanto verificarne la correttezza) e inviati alle autorità competenti per via telematica entro 48 ore. Il sistema elimina l'obbligo per i pescatori di espletare pratiche amministrative, aumenta la trasparenza a beneficio dei partecipanti alle aste e consente una piena tracciabilità dei prodotti della pesca. Un sistema analogo è utilizzato in Portogallo per la prima commercializzazione dei prodotti ittici. Grazie all'elaborazione elettronica delle vendite da parte dei centri d'asta, si calcola una riduzione del 50% dei costi sostenuti per gli obblighi di informazione.

Sempre nel settore della pesca, i Paesi Bassi hanno creato un sistema integrato dalla cattura all'etichettatura (T13). Strumenti speciali di pesatura installati a bordo di grandi imbarcazioni sono collegati a un computer che compila il giornale di bordo e stampa le etichette specie per specie. I pescatori devono soltanto indicare il tipo di specie sottoposto

a pesatura. I costi del sistema non lo rendono adatto a pescherecci vecchi o di piccole dimensioni, ma si sta valutando lo sviluppo di sistemi adattati più leggeri.

b) Approcci basati sulla valutazione dei rischi

Alcuni esempi di buone pratiche rimandano ad approcci basati sulla valutazione o sulla gestione dei rischi. Questo tipo di approcci consiste in un processo decisionale strutturato in cui i rischi vengono sistematicamente individuati, valutati, classificati e trattati. In condizioni ideali, la gestione dei rischi prevede un processo di prioritizzazione che affronta per primi i rischi principali e più probabili per poi procedere in ordine decrescente fino ai rischi minori e meno frequenti⁵⁴. Nella pratica questo processo può rivelarsi piuttosto impegnativo.

Governi e autorità dispongono di diversi strumenti per garantire la conformità alla normativa: controlli, ispezioni, revisioni contabili, ecc. I controlli e le revisioni contabili sono necessari, ma possono rappresentare un onere e un dispendio di tempo notevoli per le imprese; evitare controlli superflui vuol dire ridurre gli oneri amministrativi a loro carico. In tal senso, gli approcci basati sulla valutazione dei rischi consistono più propriamente nell'organizzare controlli o revisioni contabili in quei settori o presso le aziende che presentano una più alta probabilità di violare requisiti giuridici fondamentali. Un tale approccio implica d'altro canto minori controlli in quei settori o presso le imprese esposti ad un rischio di non conformità molto basso o inesistente. Poiché la maggior parte delle aziende è in regola con le normative, voler sorvegliare o controllare in che modo ogni singola impresa rispetta ogni singola norma comporta un spreco notevole di risorse per le amministrazioni centrali e le imprese.

26 Paesi Bassi: quadro per le sovvenzioni nazionali

Il 1° gennaio 2010 il governo olandese ha introdotto un nuovo quadro applicabile a tutte le sovvenzioni statali. Gli obiettivi dell'iniziativa sono la semplificazione, la riduzione del tasso di controllo, un sistema di responsabilità più intelligente, meno burocrazia e oneri amministrativi, meno errori e una riduzione dei costi di attuazione. Invece di controllare tutte le domande per verificare la correttezza dei pagamenti, le verifiche sono improntate alla valutazione dei rischi. Le sovvenzioni più basse (fino a 50 000 euro) vengono versate come importo forfetario invece che sulla base dei costi reali e non comportano responsabilità finanziarie da parte dei beneficiari. Vengono invece effettuati controlli a campione (partendo dall'analisi dei rischi) in base alle prestazioni per verificare che le attività finanziate siano state realmente svolte.

Uno studio mostra che il quadro potrebbe raggiungere un abbattimento annuo degli oneri amministrativi tra il 30 e il 40%. Si stima che le sovvenzioni fino a 50 000 euro rappresentino l'80% delle sovvenzioni totali. In base a questo calcolo, i risparmi per l'amministrazione si aggirano tra i 45 e i 62 milioni di euro. Il quadro per le sovvenzioni nazionali non è però applicabile alle sovvenzioni UE e il governo propone di estenderlo anche a quest'ultime.

⁵⁴ http://it.wikipedia.org/wiki/Gestione_del_rischio

Dato che le risorse a disposizione delle autorità sono spesso limitate, occorre sfruttarle in modo da garantire il massimo grado conformità. Il GAL ritiene che, di regola, i controlli, le revisioni contabili, ecc., debbano seguire un approccio basato sulla valutazione dei rischi per raggiungere il massimo livello di conformità possibile date le risorse disponibili (spesso detta "gestione del rischio di conformità"). Gli approcci basati sulla valutazione dei rischi dovrebbero tra l'altro mirare ad interpretare e cogliere i segnali di comportamenti non conformi. Il processo decisionale delle amministrazioni pubbliche potrebbe avvalersi di banche dati e portali.

27 Germania: portale *QuaKon* per i controlli di conformità alle norme di commercializzazione

La *Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE)*, l'agenzia federale per l'agricoltura e l'alimentazione, ha il compito, tra le altre cose, di verificare che i prodotti ortofrutticoli destinati all'importazione/esportazione oltre i confini dell'Unione siano conformi alle norme di commercializzazione. La BLE offre un servizio online, il *QuaKon*, che permette di registrare i prodotti all'importazione o all'esportazione. Il sistema, introdotto il 1° luglio 2009, intende ridurre gli oneri amministrativi legati all'attuazione di nuove norme UE: gli importatori/esportatori possono notificare elettronicamente le importazioni/esportazioni e eventuali deroghe vengono emesse e trasmesse per via elettronica. I dati delle ispezioni sono analizzati per via digitale e servono quindi come base per l'analisi dei rischi.

Per garantire ispezioni armonizzate, il servizio federale competente e i servizi regionali nei Land hanno elaborato linee guida comuni sull'analisi dei rischi che tengono conto dei risultati delle ispezioni dei tre anni precedenti. Sulla base di questi risultati, vengono fissate categorie di rischio in funzione della probabilità che venga importato un prodotto al di sotto degli standard. Alcune partite ridotte o partite destinate a usi speciali possono essere esentate dalle ispezioni. La frequenza delle ispezioni varia a seconda della categoria di rischio. L'analisi dei rischi non viene ancora effettuata automaticamente, ma la decisione che determina il rischio di non conformità presa dall'ispettore competente si basa su dati provenienti dalla nuova banca dati.

Nel 2010 la Commissione ha pubblicato una guida per la gestione del rischio di conformità destinata alle amministrazioni tributarie⁵⁵ che fornisce informazioni generali, buone pratiche e un quadro per l'attuazione dei principi di una gestione moderna del rischio di conformità. Negli ultimi anni le amministrazioni tributarie hanno notevolmente sviluppato la gestione del rischio e sono stati messi a punto processi sistematici, basati sul comportamento dei contribuenti, per simulare la conformità e prevenire la non conformità. La guida per la gestione del rischio di conformità è stata sviluppata nel

⁵⁵ *Compliance Risk Management Guide for Tax Administrations*, a cura del gruppo Fiscalis per la piattaforma di gestione del rischio, 2010; http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/info_docs/taxation/risk_managt_guide_en.pdf

quadro del programma Fiscalis 2013, principale strumento di sostegno per facilitare la cooperazione tra le autorità tributarie nell'Unione europea⁵⁶.

28 Finlandia: fatturazione elettronica prevista dalla normativa IVA

La legge finlandese sull'IVA riserva alle fatture elettroniche, fin dalla loro comparsa, pari trattamento rispetto a quelle cartacee e il fisco non ha mai incontrato particolari problemi. Al contrario, la fatturazione elettronica permette all'amministrazione tributaria e alle imprese di rintracciare meglio le fatture e sottoporle più facilmente a revisione contabile.

I sistemi avanzanti di fatturazione elettronica sono in buona parte sistemi integrati e automatizzati per lo scambio di dati riguardanti diverse transazioni tra imprese e in questo contesto la fattura è giusto un importante documento lungo l'intero processo che va dall'ordine al pagamento. Nel caso delle fatture elettroniche, i sistemi forniscono in molti casi alle autorità più informazioni rispetto a una fattura tradizionale. Gli archivi elettronici permettono inoltre una consultazione immediata dei dati anche a distanza, tramite internet presso i locali del fisco, il che rende la revisione contabile maggiormente efficiente. I dati digitali consentono l'impiego di tecniche di revisione contabile computerizzate capaci di analizzare grandi volumi di dati e eseguire controlli incrociati in tempi brevi.

Requisiti formali stringenti possono scoraggiare l'adozione della fatturazione elettronica, senza che le autorità ci vadano realmente a guadagnare. In Finlandia la direttiva sulla fatturazione elettronica è entrata in vigore nel 2004 e da allora le autorità si impegnano a non aumentare gli oneri amministrativi a carico delle imprese e a modificare quanto meno possibile le pratiche già consolidate. Bisogna inoltre evitare di porre vincoli all'impiego e allo sviluppo della fatturazione elettronica. Queste considerazioni valgono anche per l'attuazione della direttiva 2010/45/UE che dovrà essere recepita entro il 2013.

L'esempio finlandese, in linea con il parere espresso dal GAL a ottobre 2008 sulla fatturazione elettronica nell'ambito della direttiva IVA, dimostra in particolare la necessità di modernizzare le pratiche tributarie e di sfruttare gli sviluppi tecnologici invece di ostacolarli (si veda il paragrafo 10).

c) Applicazioni di opzioni e agevolazioni previste dalla normativa UE

Dopo gli approcci generali fin qui illustrati (sezione 2), passiamo ora agli esempi di buone pratiche specifiche riguardanti l'applicazione di opzioni o agevolazioni contemplate da norme UE.

Nell'ambito della politica di coesione, nel 2009 la Commissione ha per esempio modificato i regolamenti che istituiscono il FESR e il FSE⁵⁷ per alleggerire gli oneri

⁵⁶ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_cooperation/fiscalis_programme/fiscalis2013/

⁵⁷ Regolamento (CE) n. 1080/2006 al Fondo europeo di sviluppo regionale e regolamento (CE) n. 1081/2006 relativo al Fondo sociale europeo .

amministrativi a carico dei beneficiari e degli organismi di gestione e garantire un impiego più efficiente e corretto dei fondi. Le modifiche permettono di semplificare la base di calcolo dei costi ammissibili e incoraggiano il versamento di importi forfettari basati su un'approssimazione dei costi che piuttosto che sul rimborso dei costi reali. Nel 2009 la Commissione ha pubblicato linee guida tecniche per facilitare l'uso dei costi semplificati che sono stati applicati nel frattempo da diversi Stati membri, tra cui Austria (T14) e Regno Unito, e da alcune regioni, come la Baviera (T15).

29 Belgio: programmi operativi per le Fiandre

In Belgio i programmi operativi per il FSE 2007-2013 e per il FESR 2007-2013 nelle Fiandre sfruttano tutte le possibilità di costi semplificati offerte dai regolamenti. Sulla scia degli emendamenti del 2009 il comitato di controllo del programma operativo FSE per le Fiandre ha deciso di limitare l'applicazione del principio dei "costi reali". Questa mossa tiene conto dei vantaggi derivanti dall'utilizzo dell'opzione dei costi semplificati: 1) semplici da comunicare e controllare; 2) meno dispendiosi in termini di tempi, il che lascia più tempo per sviluppare, monitorare e promuovere il contenuto e i risultati di progetti e programmi.

I progetti per le Fiandre utilizzano una tabella standard di costi unitari applicabili a tutto il progetto (con qualche eccezione). I costi indiretti sono rimborsati in base ad un tasso forfettario dei costi diretti. Solo quando non esistono dati (storici o di riferimento) che giustifichino una tabella standard di costi unitari, i costi diretti sono calcolati seguendo il principio dei costi reali. Nel contesto del programma operativo FESR 2007-2013 per le Fiandre, i costi diretti corrispondono alle spese ammissibili di personale più i costi operativi direttamente sostenuti per il progetto. I costi indiretti sono stati definiti con riferimento a un elenco limitato di costi indiretti citati in un manuale sull'ammissibilità delle spese. Il tasso forfettario del 15% viene calcolato sulla base dei costi indiretti individuati da un campione rappresentativo di progetti del periodo di programmazione precedente ritenuti comparabili.

In ambito statistico, la normativa UE è essenzialmente orientata ai risultati, cioè stabilisce le informazioni statistiche che uno Stato membro deve produrre, senza dare indicazioni su come raccoglierle⁵⁸. Le autorità nazionali godono quindi di una certa discrezionalità quando stabiliscono i requisiti di informazione e possono ridurre al minimo gli oneri amministrativi optando per soluzioni tecniche, come la trasmissione elettronica, l'estrapolazione o il riutilizzo di dati. In alcuni possono stabilire esenzioni per le PMI, ecc. Le autorità nazionali devono quindi verificare sistematicamente come applicare le norme UE riducendo al minimo gli oneri.

⁵⁸ Si veda il parere del GAL sulle statistiche del 7 luglio 2009.

30 Germania: aumento delle soglie di esclusione per INTRASTAT

INTRASTAT è il sistema di raccolta di informazioni e di produzione di statistiche sullo scambio di beni tra gli Stati membri. L'Unione ha abbassato il tasso di copertura minima delle statistiche sul commercio interno in due fasi, nel 2004 e nel 2009, portandolo al 97% delle esportazioni complessive e al 95% delle importazioni complessive. Nel 2009 la Germania ha esentato quasi 10 000 imprese (su un totale di 70 000) dall'obbligo statistico, innalzando le soglie di esclusione da 300 000 a 400 000 euro in valore annuo di scambi e per flusso commerciale. Dal momento che l'onere di risposta è diminuito di 11 milioni di euro l'anno, soprattutto a vantaggio delle PMI, il conseguente deficit di informazioni (0,4% del valore delle spedizioni e 0,6% del valore delle consegne) è stato ritenuto accettabile. Anche altri Stati membri (tra cui il Belgio) hanno alzato le soglie di esclusione.

Poiché l'andamento positivo degli scambi con l'estero registrato nel 2010/11 ha portato ad un aumento del tasso di copertura, nel 2012 la Germania si accinge ad aumentare la soglia di esclusione da 400 000 a 500 000 euro, a vantaggio di circa 7 000 imprese; alla fine saranno esentate dall'obbligo statistico nei confronti di INTRASTAT l'84% circa delle imprese speditrici all'interno dell'UE e il 92% circa di quelle destinatarie. L'esempio dimostra chiaramente l'importanza di monitorare continuamente l'andamento delle soglie flessibili, in quanto uno sviluppo positivo degli scambi consente di esentare un numero maggiore di imprese e quindi di ridurre gli oneri.

Ne settore del diritto societario, la Repubblica slovacca è un esempio di buone pratiche per ridurre l'onere a carico delle imprese applicando le opzioni di esenzione da determinati obblighi (T16) previste dalla direttiva 2006/68/CE che modifica la direttiva 77/91/CEE del Consiglio relativamente alla costituzione delle società per azioni nonché alla salvaguardia e alle modificazioni del loro capitale sociale.

Il governo austriaco ha fornito un esempio di agevolazioni sull'ambiente di lavoro a beneficio di microimprese con un massimo di 10 dipendenti. Quando la valutazione del rischio indica l'assenza di fattori di rischio per i dipendenti sul posto di lavoro, la documentazione della valutazione è semplificata utilizzando il modulo allegato al regolamento di riferimento (T17).

d) Cooperazione intergovernativa/transfrontaliera

Uno dei principali obiettivi dell'Unione è definire o assicurare il funzionamento del mercato interno che "comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati", come recita l'articolo 26 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. A questo scopo vengono adottate misure che permettono di armonizzare i requisiti in tutta l'Unione, anche nell'intento di semplificare la vita delle aziende che operano in più di uno Stato membro e che possono così fare riferimento ad un unico corpus normativo. Gli Stati membri continuano comunque ad avere responsabilità esclusive in alcuni settori, come la fiscalità e la previdenza sociale. Il GAL ha ricevuto diversi esempi in cui la cooperazione transfrontaliera ha permesso di ridurre gli ostacoli amministrativi garantendo alcuni benefici in tal senso: un accesso immediato

a informazioni utili, l'adeguamento delle procedure, una maggiore accettazione reciproca dei documenti, l'interoperabilità dei sistemi informatici, ecc.

31 Austria, Repubblica ceca, Germania: "Grenzoffensive", l'iniziativa transfrontaliera per le PMI dei comparti artigianato, servizi e edilizia

La *Grenzoffensive* mira a ridurre al minimo o a eliminare le barriere amministrative che impediscono alle PMI delle regioni limitrofe di Baviera, Boemia meridionale e Austria settentrionale di espandere l'attività oltrefrontiera. L'iniziativa tende in particolare ad agevolare l'erogazione di servizi transfrontalieri, ad esempio nel settore edile, soprattutto per quanto riguarda le formalità per il distacco dei lavoratori⁵⁹. Un sito internet (www.grenzoffensive.org), in tedesco e in ceco, informa sulla normativa applicabile, spiega le procedure e permette di scaricare tutta la modulistica. In futuro le informazioni potranno essere ulteriormente elaborate. Alcune formalità tra le tre regioni sono state abolite, altre semplificate. La *Grenzoffensive* ha inoltre organizzato decine di seminari di informazione e di formazione e circa 2 500 PMI hanno ricevuto consulenza personalizzata tramite una rete.

La cooperazione transfrontaliera è inoltre centrale per quanto riguarda lo sviluppo di sistemi informatici che permettono di introdurre procedure amministrative meno dispendiose, ad esempio per la trasmissione di dati all'amministrazione. Esistono molti esempi di cooperazione tra gli Stati membri, o persino a livello internazionale, su come sviluppare sistemi specifici o standard per lo scambio di dati. La cooperazione permette di sviluppare un unico sistema o un unico standard invece di 27 sistemi o standard diversi, dato che, essendo tutti i paesi soggetti alle stesse norme UE, i sistemi dovrebbero presentare le stesse funzionalità.

32 Francia: trasmissione telematica delle domande di autorizzazione all'immissione in commercio di medicinali

Un esempio di buona pratica di cooperazione internazionale è la cooperazione sullo sviluppo di sistemi informatici, come il sistema eCTD, un'applicazione informatica sviluppata a livello internazionale⁶⁰ e riconosciuta dall'Unione e gli Stati membri. L'introduzione dell'eCTD è favorita dall'Agenzia europea per i medicinali che si occupa del coordinamento.

Le aziende si avvalgono del sistema eCTD per compilare una domanda di autorizzazione all'immissione in commercio. Il sistema guida il richiedente attraverso le varie fasi della domanda in maniera strutturata e permette di inoltrare elettronicamente la domanda alla

⁵⁹ Si vedano le direttive UE in materia, ad esempio la direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori, la direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e la direttiva servizi (2006/123/CE).

⁶⁰ L'eCTD è sviluppato dall'ICH, la conferenza internazionale sull'armonizzazione dei requisiti tecnici per la registrazione di prodotti farmaceutici per uso umano, www.ich.org.

competente autorità dello Stato membro. Attualmente non tutti gli Stati membri accettano le domande elettroniche, ma il numero cresce; tutti gli Stati si muovono nella stessa direzione e alcuni sono più avanti di altri. La Francia è tra i paesi ad aver adottato il sistema eCTD: le autorità accettano domande di autorizzazione all'immissione in commercio esclusivamente elettroniche e le domande cartacee sono ammesse solo se i richiedenti non sono in grado di inviare la domanda per via elettronica.

Anche per quanto riguarda i rendiconti finanziari va sviluppandosi la cooperazione tra gli Stati membri a un livello internazionale più ampio per mettere a punto di uno standard tecnico, chiamato XBRL, per lo scambio dei dati finanziari tra amministrazioni e imprese e anche tra le imprese stesse. Alcuni Stati membri sono all'avanguardia nell'attuazione degli standard. I Paesi Bassi, ad esempio, sono impegnati ad ottimizzare la trasmissione di informazioni dalle aziende all'amministrazione nell'ambito del programma *Standard Business Reporting* (SBR) inteso a informatizzare e standardizzare completamente le procedure di rendicontazione (T18). Il programma mira essenzialmente a standardizzare i processi di rendicontazione finanziaria dalle imprese all'amministrazione centrale (ad esempio, la dichiarazione dei redditi, le relazioni annuali, la rendicontazione statistica) mediante l'applicazione dello standard XBRL. Il programma si basa sulla cooperazione tra autorità e imprese; le aziende possono inoltre avvalersi dello standard XBRL per scambiarsi dati. In un parere adottato il 10 marzo 2011, il GAL ha proposto alla Commissione di fare un inventario delle diverse pratiche XBRL in vigore negli Stati membri e ha sollecitato la semplificazione delle tassonomie XBRL per sfruttare appieno le possibilità di abbattimento dei costi a vantaggio delle imprese ed evitare la creazione di nuovi oneri.

e) Maggiore coinvolgimento dei portatori di interesse e partecipazione sistematica degli utenti finali

La sezione 2 ha illustrato come esempi di buone pratiche alcuni approcci generali miranti a coinvolgere i portatori di interesse e a garantire una partecipazione sistematica degli utenti finali. Gli esempi che seguono riguardano invece progetti e atti legislativi specifici.

33 Finlandia: programma per sviluppare la rilevazione di dati societari

Quello statistico figura tra gli otto settori prioritari del piano d'azione finlandese per la riduzione degli oneri amministrativi. Per coordinare lo sforzo mirante ad abbattere gli oneri, l'istituto di statistica ha varato un programma per sviluppare la rilevazione dei dati societari nel periodo 2007-2011 che si propone di ridurre l'onere statistico a carico delle imprese e basare i rapporti con i rispondenti su un servizio migliore più efficiente. Migliorare le condizioni tramite le quali le imprese ottemperano all'obbligo statistico è nell'interesse dell'istituto che può così spronare gli utenti a trasmettere dati di elevata qualità.

Parte del programma consiste nell'instaurare rapporti migliori con grandi imprese e multinazionali. Nel 2008 l'istituto ha cominciato a collaborare più intensamente con le prime e la cooperazione si è rafforzata nel 2009, con la creazione di un gruppo di lavoro per le grandi aziende. L'istituto si avvale inoltre dei cosiddetti "coordinatori per le grandi imprese", che promuovono una maggiore collaborazione con i fornitori di dati da parte

degli utenti. A questa parte del programma partecipano finora circa 10 multinazionali e il progetto sarà ampliato prima a 20 e poi a 30 entità.

L'istituto di statistica e i rappresentanti delle imprese hanno inoltre creato un gruppo stabile di contatto che esamina le proposte di legge e si riunisce di solito dalle quattro alle sei volte l'anno.

Il coinvolgimento degli utenti finali è peraltro molto importante a livello locale dove, nella maggior parte dei casi, vi è un'interazione quotidiana. È essenziale che entrambi gli interlocutori – utenti finali e amministrazione – conoscano le posizioni e le esigenze reciproche in modo da poter individuare fin dall'inizio le prospettive ed analizzare gli ambiti problematici.

34 Repubblica ceca: pareri e consultazioni prima della presentazione di una domanda di autorizzazione ambientale integrata

Nella regione di Karlovarske nella Repubblica ceca, l'autorità regionale, che svolge funzioni di agenzia di prevenzione integrata, è riuscita a semplificare le complesse procedure per il rilascio delle autorizzazioni ambientali integrate IPPC lavorando a stretto contatto con i richiedenti finali. Per semplificare quanto più possibile le domande, prima che i richiedenti presentino ufficialmente la domanda, l'autorità e gli interessati esaminano la domanda e individuano gli elementi che vanno modificati. Le criticità vengono risolte ancor prima di avviare il processo di concessione dell'autorizzazione stessa che viene semplificato e abbreviato il più possibile. Il richiedente può presentare i documenti per l'esame della domanda come allegati e non deve ripresentare la documentazione già trasmessa all'autorità regionale nell'ambito di un'altra procedura. Questi accorgimenti riducono i tempi per il rilascio delle autorizzazioni e abbattano gli oneri amministrativi a carico degli utenti e dell'amministrazione.

Per l'esecuzione di programmi piuttosto complessi potrebbe inoltre essere necessario – e sarebbe indubbiamente una buona pratica – creare dei punti di contatto presso l'amministrazione centrale così da agevolare e migliorare lo svolgimento del programma. Nell'ambito dell'iniziativa Leader+ (T19) il governo della Baviera ha per esempio nominato un funzionario responsabile che ha il compito di fornire sostegno a tutte le iniziative di partenariato pubblico-privato. Leader+ è una delle iniziative finanziate con i Fondi strutturali europei per assistere gli operatori agricoli e incoraggiare l'attuazione di strategie di sviluppo sostenibile integrate, di qualità e originali. I funzionari responsabili sono le persone di contatto a livello centrale e offrono consulenza e coordinamento a tutte le parti coinvolte, dagli interessati a livello locale al ministero competente, passando per tutte le autorità tecniche rilevanti.

f) Esempi di orientamenti utili o di soluzioni formative modello

Come già ricordato nella sezione 2, per poter rispettare le normative, è essenziale che i destinatari comprendano ciò che ci si aspetta da loro. In alcuni casi può essere addirittura necessario dare orientamenti in diverse lingue. Il GAL ha sottolineato più volte l'importanza di fornire orientamenti accessibili e comprensibili, meglio ancora se

corredati da esempi pratici, per le iniziative di riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese⁶¹. Di seguito sono illustrati alcuni esempi utili di orientamento.

35 Regno Unito: guida alla segnalazione di lesioni, malattie ed eventi pericolosi

L'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva 89/391/CEE impone agli Stati membri di definire tra l'altro gli obblighi che devono rispettare le diverse categorie di imprese per la compilazione dei documenti sugli infortuni sul lavoro. Il *Health and Safety Executive* (HSE) britannico ha pubblicato una guida dal titolo *Reporting of Injuries, Diseases and Dangerous Occurrences Regulations* (RIDDOR, norme per la segnalazione di lesioni, malattie ed eventi pericolosi)⁶² con orientamenti dettagliati sugli eventi da segnalare, le definizioni utilizzate, l'identificazione delle persone responsabili per ogni evento oggetto di segnalazione ecc. Fa inoltre riferimento all'*Incident Contact Centre* (ICC, centro di contatto infortuni), a cui vanno trasmesse le notifiche e le segnalazioni, e contiene moduli modello.

Due sono i fattori indispensabili per redigere guide efficaci: accessibilità e buona qualità (compresa la chiarezza). La guida del HSE è ben strutturata e dettagliata; si può inoltre scaricare gratuitamente dal sito del HSE. La guida non è obbligatoria, ma attenersi alla stessa dovrebbe essere sufficiente per conformarsi alla legge; gli ispettori per la salute e la sicurezza possono consultarla per ritrovarvi esempi di buone pratiche. Potrebbe essere utile per far risparmiare alle aziende i costi di formazione, per comprendere le procedure ed evitare errori costosi. Fornisce le informazioni necessarie alla maggior parte delle persone per comprendere i propri compiti e sapere quando intervenire riguardo alle segnalazioni.

Gli orientamenti utili possono incidere inoltre notevolmente sui costi perché permettono alle imprese di adempiere autonomamente a determinati obblighi, senza doversi rivolgere a esperti esterni.

36 Irlanda: l'iniziativa "BeSMART!"

Oltre all'obbligo di eseguire una valutazione dei rischi in forza della normativa europea, le imprese irlandesi sono tenute anche a produrre dichiarazioni di sicurezza in forza di norme nazionali. Nel 2009 è stata lanciata una misurazione degli oneri amministrativi legati a questi requisiti, che sono stati stimati a circa 235 milioni di euro; l'indagine ha mostrato che in molti casi le aziende si rivolgono ad esperti esterni per mettersi in regola e numerose imprese più piccole non sono risultate pienamente adempienti.

Le autorità irlandesi hanno così deciso di lanciare un programma per elaborare una guida semplificata destinata alle piccole imprese. Nell'ambito dell'iniziativa "*Taking Care of Business*" è stato sviluppato per esempio uno strumento online per le valutazioni dei rischi e le dichiarazioni di sicurezza. Lo strumento chiamato "BeSMART!" segue un approccio settoriale basato sulla valutazione dei rischi e mette a disposizione una modulistica prestampata che permette alle piccole imprese di gestire internamente la

⁶¹ Si veda il parere del GAL del 28 maggio 2009 sull'ambiente di lavoro, punto 42 e seguenti.

⁶² <http://www.hse.gov.uk/pubns/priced/173.pdf>

sicurezza nel pieno rispetto della normativa vigente. “BeSMART!”, inaugurato il 16 febbraio 2011, è in linea con il parere del GAL del 28 maggio 2009 (vedi paragrafo 47), che individua questo come un possibile settore di intervento: il gruppo suggerisce a maggioranza di andare addirittura oltre sollevando le microimprese che svolgono attività a basso rischio dall’obbligo di eseguire una valutazione dei rischi scritta. La Commissione sta attualmente esaminando il suggerimento.

Stati membri quali l’Austria e il Regno Unito collaborano attualmente con l’Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro per ridurre gli oneri amministrativi derivanti dall’obbligo di produrre valutazioni di rischio scritte, mettendo a disposizione online moduli e modelli standard. L’Austria, per esempio, ha creato uno strumento online gratuito e facilmente accessibile (T20) che aiuta le PMI a redigere valutazioni dei rischi scritte nel rispetto alla normativa; lo strumento, regolarmente aggiornato e migliorato, è utilizzato da circa la metà delle imprese austriache tenute a produrre valutazioni dei rischi scritte.

Quanto alla diffusione degli orientamenti, è importante che gli Stati membri sfruttino appieno le possibilità tecniche. Il sito internet dell’ispettorato del lavoro austriaco (www.arbeitsinspektion.gv.at), ad esempio, fornisce informazioni gratuite e facilmente accessibili sugli obblighi riguardanti la sicurezza e la salute sul lavoro che datori di lavoro, lavoratori e esperti devono rispettare (T21). Le questioni più importanti disciplinate dalla normativa sono presentate in maniera comprensibile e il lettore viene poi rimandato direttamente ai singoli testi di legge. Il sito offre inoltre cartelle e opuscoli informativi scaricabili e moduli (completi di spiegazioni) per adempiere agli obblighi di notifica riguardanti la sicurezza e la salute sul lavoro.

37 Repubblica ceca: un portale dedicato all’IPPC

Il portale ceco (www.mzp.cz/ippc) informa sulla normativa riguardante la prevenzione e la riduzione integrate dell’inquinamento (normativa IPPC a livello europeo e nazionale), fornisce documenti importanti e riporta dichiarazioni del ministero dell’Ambiente, relazioni alla Commissione europea, ecc. I richiedenti possono inoltre seguire online lo stato di avanzamento delle domande, che vengono trasmesse in formato cartaceo o elettronico. L’accesso immediato a questo tipo di informazioni permette di far risparmiare tempo alle imprese, prima e durante il processo di presentazione della domanda, e alle amministrazioni che ricevono minori richieste di chiarimenti da parte dei richiedenti.

Il governo maltese ha trasmesso un esempio (T22) di approccio trasparente per quanto riguarda il recepimento e l’attuazione di una direttiva complessa nel campo dei servizi finanziari, la direttiva 2009/65/CE concernente il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di taluni organismi d’investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM). L’autorità maltese per i servizi finanziari ha creato sul proprio sito una sezione dedicata all’OICVM con informazioni su legislazione, documenti da consultare e orientamenti; l’autorità organizza inoltre sessioni informative per il settore.

38 Germania: GQS_{BW} – controllo completo di qualità per le imprese agricole del Baden-Württemberg

GQS_{BW} è uno strumento pensato per aiutare le aziende agricole del Baden-Württemberg a rispettare le disposizioni legislative loro applicabili, ad esempio in materia di condizionalità e di requisiti di legge per i sistemi privati di controllo della qualità. Lo strumento fornisce informazioni su oltre 200 atti giuridici di diversa origine (82 a livello UE, 68 a livello nazionale, 21 a livello di Land, più altri in settori collegati quali la sicurezza sul lavoro) e viene aggiornato annualmente. Informazioni su tutte le disposizioni giuridiche rilevanti e sui requisiti dei sistemi privati per il controllo di qualità (ad esempio QS, GLOBALG.A.P., QZBW) sono fornite in modo chiaro e sistematico tramite check-list, moduli (ad esempio il protocollo sull'utilizzo dei prodotti fitosanitari) e opuscoli. La versione elettronica permette di elaborare, archiviare e personalizzare check-list via computer. In virtù del modo sistematico di operare, il GQS_{BW} fa sì che i controlli sul posto presso le aziende agricole che utilizzano il sistema sono gestiti dagli agricoltori e condotti dagli ispettori in maniera più strutturata. L'idea di base è che una migliore comprensione delle disposizioni di legge possa contribuire a ridurre le violazioni delle norme sulla condizionalità.

Gli orientamenti servono anche a standardizzare le risposte all'amministrazione ed evitare che le imprese incorrano in una eccessiva conformità.

39 Polonia: relazione annuale sulla sicurezza

Ogni anno, entro il 30 giugno, tutti i gestori di infrastrutture e le imprese ferroviarie devono presentare all'autorità nazionale per la sicurezza una relazione sull'anno di calendario precedente. La relazione sulla sicurezza indica come sono stati raggiunti gli obiettivi di sicurezza e fornisce i risultati dei piani sicurezza, lo sviluppo di indicatori nazionali di sicurezza e di indicatori comuni di sicurezza e gli esiti di revisioni interne sulla sicurezza. La relazione elenca e analizza gli incidenti e i sinistri verificatisi nell'anno precedente, precisando il numero di incidenti e sinistri per tipologia, persone ferite o decedute, indicatori relativi alle conseguenze degli incidenti e indicatori relativi alla sicurezza tecnica delle infrastrutture e alla gestione della sicurezza.

Il formato delle relazioni sulla sicurezza non è standardizzato in tutti gli Stati membri; in alcuni casi, autorità diverse chiedono il rispetto di requisiti diversi. Se il formato non viene standardizzato, le relazioni sulla sicurezza sono presentate secondo principi stabiliti dalle imprese e il numero di pagine può variare da 3 a 30.

All'inizio del 2008 l'ufficio polacco per il trasporto ferroviario ha trasmesso a tutti gli interessati orientamenti precisi su come compilare la relazione, accompagnati da un foglio di lavoro in formato Excel per il calcolo degli indicatori sulla base degli indicatori comuni di sicurezza. Questa pratica riduce i costi perché aiuta le imprese a stabilire quali dati raccogliere e come adattarli alla relazione e consente di evitare una conformità eccessiva.

g) Accorpamento di processi/permessi

Nel rapportarsi all'amministrazione, le aziende e i cittadini, trovano molto importante potersi rivolgere ad un unico sportello invece di dover passare per autorità e organismi diversi per esperire le diverse fasi delle procedure di autorizzazione o di permesso. Diverse iniziative sono state promosse sia a livello UE che nazionale per accorpare processi e/o permessi. Una delle più importanti è collegata alla direttiva servizi: esempi in tal senso sono stati presentati nella sezione sull'eGovernment ed abbondano anche in altri settori. Ai fini della presente relazione, il GAL ha estratto un esempio sull'ambiente, un settore dove negli ultimi anni l'accorpamento di processi e permessi ha acquisito notevole importanza.

40 Regno Unito: regime di permessi ambientali dell'agenzia per l'ambiente

Spesso l'inquinamento atmosferico è una spina nel fianco per le imprese, sia in termini di costi che di organizzazione, dal momento che, in presenza di atti legislativi diversi che disciplinano materie diverse, spesso le aziende hanno le idee poco chiare su cosa fare per rispettare i requisiti necessari. Il regime di permessi ambientali messo a punto dall'agenzia per l'ambiente del Regno Unito intende disciplinare le emissioni derivanti dai principali processi industriali (ad alto rischio), garantendo il rispetto delle norme UE e aiutando gli enti locali a migliorare la qualità dell'aria.

Durante tutto il processo decisionale, dallo sviluppo all'attuazione del regime, l'agenzia per l'ambiente ha consultato le imprese e altre parti interessate e ha organizzato forum periodici, seminari e conferenze con i rappresentanti di interessi di tutta l'industria; l'agenzia ha consultato esperti esterni "amici" ma critici, ha ricevuto aggiornamenti periodici e ha avviato consultazioni formali. L'agenzia ha inoltre distribuito una documentazione di orientamento rivolta alle aziende, con documenti che traducono i complessi requisiti legislativi UE in orientamenti semplici e pratici per i destinatari.

La prima fase del regime, nell'ambito della quale sono state consolidate ben 11 direttive UE, ha permesso un riordino e una semplificazione profonda della normativa sulla gestione dei rifiuti e sul controllo dell'inquinamento. Sono stati accorpati in un unico corpus 41 tronconi normativi, ovvero un terzo della lunghezza della legislazione originaria: il peso degli orientamenti si è ridotto di 14 kg. Secondo le stime, questa prima fase permetterà risparmi per un valore di 76 milioni di sterline su un arco di 10 anni.

In ambito regionale, un buon esempio è dato dalla pratica adottata dal governo del Vorarlberg in Austria consistente nell'ottimizzare e centralizzare i processi relativi a all'operatività degli impianti commerciali (T23).

h) Esempi di autoregolamentazione, di iniziative di cooperazione volontaria e di codici di condotta alternativi alla legislazione in determinati casi

In particolari casi la regolamentazione può essere sostituita da misure non cogenti. Nel definire un'iniziativa, la Commissione (?), il Regno Unito e la Germania verificano per esempio, tramite valutazioni di impatto, che non vi siano alternative non normative capaci di raggiungere lo stesso obiettivo in modo più efficace. Un esempio di strumento non giuridicamente vincolante è il codice di condotta approvato dal gruppo di

coordinatori per la direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali⁶³, che elenca le pratiche nazionali interessate dalla direttiva classificandole in tre gruppi: prassi auspicabili, prassi accettabili e prassi inaccettabili. Il successo di questo tipo di misure non normative è condizionato da fattori quali l'impegno dei soggetti coinvolti, la diffusione delle misure presso le parti interessate e i media e l'importanza pratica della questione trattata nella vita quotidiana. Il GAL raccomanda alle amministrazioni degli Stati membri di adottare quanto più possibile le prassi auspicabili.

In alcuni casi gli interessati possono decidere volontariamente di unire gli sforzi per conformarsi a requisiti giuridici generali. Riportiamo qui di seguito un esempio nel settore ferroviario.

41 Germania: un organismo unico per i diritti dei passeggeri

L'articolo 27 del regolamento (CE) n. 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario impone alle imprese del settore di istituire un meccanismo per il trattamento dei reclami riguardanti i diritti e gli obblighi previsti dal regolamento. In Germania, la *Deutsche Bahn AG*, di proprietà dello Stato federale, e 44 compagnie ferroviarie non appartenenti allo Stato federale e rappresentative delle principali imprese del trasporto passeggeri, hanno creato un meccanismo integrativo: un unico centro servizi per i diritti dei passeggeri.

Tutti i passeggeri che viaggiano con una delle compagnie aderenti possono rivolgersi al centro servizi per far valere i propri diritti senza dover capire a quale compagnia rivolgersi e a quale indirizzo inviare il reclamo. Un modulo aiuta i passeggeri ad inoltrare i reclami riportando i dati necessari. Il modulo, utilizzato da tutte le compagnie partecipanti, non è obbligatorio. In caso di ritardo di treni che danno diritto a un rimborso, il controllore distribuisce il modulo con la conferma del ritardo e i passeggeri possono essere direttamente risarciti.

Questa pratica consistente nell'attuare l'articolo 27 tramite l'istituzione di un unico organismo che permette di ridurre l'onere amministrativo per i passeggeri e le compagnie ferroviarie.

Nel 2006 il Comitato economico e sociale europeo, in collaborazione con la Commissione, ha istituito una banca dati sull'autoregolamentazione e la coregolamentazione per agevolare lo scambio di informazioni e permettere di individuare le migliori pratiche⁶⁴.

i) Altre idee

Una pratica interessante cui alcuni Stati membri già ricorrono da qualche tempo per accelerare le procedure è la presunzione di autorizzazione o il consenso tacito delle

⁶³ http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/future/cocon_it.pdf

⁶⁴ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.self-and-co-regulation>

autorità, che si presume quando queste non rispondono entro i termini previsti. La già citata relazione della Presidenza svedese illustra un esempio di questo tipo, introdotto di recente in Ungheria⁶⁵ (T24). Un esame approfondito del concetto esula dall'obiettivo della presente relazione, ma il GAL raccomanda uno scambio di pratiche che permetta di individuare altri settori di potenziale applicazione.

42 Lituania: dati sui tempi di compilazione dei moduli statistici

Dal 2006 i moduli dell'ufficio statistico lituano (*Statistics Lithuania*) prevedono di norma una domanda sul tempo dedicato dalle imprese per preparare i dati necessari alla compilazione. La domanda è facoltativa e nella pratica vi risponde oltre il 50% degli interpellati. Le risposte vengono raccolte in una banca dati e analizzate da un gruppo di lavoro per la riduzione dell'onere di risposta. Quando, nel 2008, i risultati hanno evidenziato per diversi questionari un risparmio di tempo tra il 21% e il 45% grazie al passaggio al formato elettronico, i moduli elettronici sono stati estesi a tutti i questionari statistici e se ne è incoraggiato l'uso. Sulla base dei dati raccolti, ogni anno viene calcolato un indicatore dell'onere di risposta statistico.

Gli Stati Uniti sono andati addirittura oltre: in forza del *Paperwork Reduction Act*, la legge che riduce le formalità burocratiche, le agenzie federali che procedono a rilevazioni devono stimare l'onere della raccolta dei dati per l'interessato. Il tempo stimato per compilare il modulo figura sul modulo stesso in modo che i rispondenti possano verificarne l'esattezza (e calcolare eventualmente gli oneri). In Germania, la banca dati pubblica "WebSKM"⁶⁶ (T25) fornisce informazioni generali esaustive sugli obblighi di informazione e relativi oneri per cittadini, imprese e autorità pubbliche. Così, i cittadini possono conoscere i tempi stimati per le diverse domande, come la domanda di iscrizione ai registri elettorali da parte dei cittadini UE e le aziende possono controllare l'entità dell'onere e il numero di volte in cui ricorrono determinati obblighi di informazione. La banca dati contiene anche stime riguardanti le normative UE recepite nell'ordinamento nazionale.

Gli approcci consistenti nell'indicare i tempi (e costi) stimati per le richieste di informazioni garantiscono maggiore trasparenza. Prima di compilare un modulo, gli interpellati sanno già quanto ci vorrà probabilmente per portare a termine il compito. Questa prassi dimostra inoltre che, avendo valutato il tempo necessario alla compilazione, le autorità hanno cercato di minimizzare i tempi limitandosi a chiedere le informazioni essenziali, ecc. Gli interpellati possono infine verificare l'attendibilità dei tempi stimati e suggerire magari come semplificare ulteriormente la procedura.

⁶⁵ Si veda pag. 32 della relazione della Presidenza svedese.

⁶⁶ <https://www-skm.destatis.de/webskm/online>

j) Settori principali

In linea di principio, i contributi di buone pratiche sono più numerosi in settori quali il diritto societario, la statistica, la tassazione e l'ambiente di lavoro, che interessano più o meno tutte le aziende e non soltanto quelle che operano in particolari comparti, rispetto a ambiti settoriali specifici, come i servizi finanziari, la sicurezza alimentare, la normativa farmaceutica, gli appalti pubblici o i trasporti. La spiegazione sta nella loro più ampia portata e nel fatto che i gruppi di destinatari sono più numerosi; questi settori sono da un lato più esposti a reclami se le cose non vanno per il verso giusto e dall'altro consentono potenzialmente di mettere a segno maggiori risparmi mediante iniziative di riduzione degli oneri amministrativi, rendendo quindi maggiormente visibili le riforme. In questi campi si concentrano inoltre numerosissimi progetti di eGovernment, ad esempio gli sportelli unici, soprattutto per quanto riguarda il diritto societario (si pensi all'attuazione della direttiva servizi).

Anche nel settore ambientale, a valenza più specifica il numero di contributi di buone pratiche risulta proporzionalmente elevato. Uno dei motivi sta nel fatto che parte della comunità imprenditoriale percepisce l'ambiente come un settore piuttosto gravoso, benché la misurazione svolta dall'Unione mostri che gli oneri amministrativi in ambito ambientale, sia in termini di ammontare complessivo che di percentuale nelle diverse aree, siano minori del previsto. L'onere percepito può aver peraltro determinato un maggiore impegno volto ad un'attuazione normativa quanto meno gravosa possibile. La rete IMPEL si propone inoltre come un'organizzazione che promuove lo scambio di buone pratiche ambientali. L'ambiente è infine un settore in cui le soluzioni di eGovernment vanno acquisendo maggior slancio.

43 Austria: gestione elettronica dei dati in campo ambientale

La gestione elettronica dei dati (EDM) nel settore ambientale e della gestione dei rifiuti è la principale iniziativa di e-Government del ministero dell'Agricoltura, delle foreste, dell'ambiente e della gestione delle acque. Gli obblighi di registrazione e rendicontazione sono stati informatizzati proprio a partire dalla gestione dei rifiuti. L'EDM si applica inoltre alle notifiche al registro europeo delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti (E-PRTR), alla registrazione degli stabilimenti industriali che partecipano agli scambi di quote di emissioni (legge sullo scambio di quote di emissioni) e alle notifiche sulla commercializzazione di inquinanti industriali fluorinati (HFC). Il registro delle radiazioni e le notifiche delle emissioni nei corpi idrici superficiali (EMREG-OF registro delle emissioni – corpi idrici superficiali) stanno per essere computerizzati. Il portale EDM (www.edm.gv.at) è in grado di gestire la registrazione di tutte le persone fisiche e giuridiche soggette all'obbligo di notifica e l'immissione di notifiche elettroniche. Per le autorità è pronta l'integrazione nel "*Portalverbund*" (gruppo di portali).

Al cuore dell'EDM c'è il registro dei dati di base eRAS, progettato secondo standard internazionali, che consente la registrazione dei dati di base di stabilimenti e entità industriali di tutte le aree giuridiche e riporta in maniera strutturata le autorizzazioni specifiche di ogni stabilimento ed entità (ad esempio, il contenuto delle notifiche di approvazione). L'eRAS comporta anche una soluzione WebGIS, che permette di individuare geograficamente (mappatura) gli stabilimenti industriali e le sedi operative in funzione dei titolari. Il graduale ampliamento delle funzionalità di eRAS prevede il collegamento ad altri registri di eGovernment, ad esempio il registro delle imprese, per armonizzare i dati di base delle imprese già registrate. Le autorità dispongono di uno

strumento efficiente per registrare le autorizzazioni specifiche per entità e stabilimento; gli strumenti di interrogazione, accessibili a tutti, sono costantemente migliorati. Al momento il registro conta circa 40 000 persone del settore ambientale e della gestione dei rifiuti soggette a registrazione e notifica. I dati di base registrati sono consultabili sia dai soggetti registrati sia dalle autorità competenti; sono stati poi creati strumenti di interrogazione generica per il grande pubblico. Agli utenti registrati l'EDM offre un sistema informatico che soddisfa i requisiti del concetto del gruppo di portali, con un'unica registrazione per la gestione dei dati di base e varie applicazioni del settore ambientale e della gestione dei rifiuti.

Un'altra area settoriale specifica con un particolare gruppo di destinatari è il settore agricolo. Il numero più elevato di segnalazioni in questo campo specifico è in parte dovuto alle competenze estese dell'UE e in parte alle numerose iniziative, promosse negli ultimi anni nelle alte sfere politiche, per favorirne la semplificazione sia in ambito UE che nazionale. Ad esempio, in questo settore l'uso di mezzi elettronici, in particolare per le domande di pagamenti diretti, è diventato prassi comune. I vantaggi principali sono l'acquisizione immediata dei dati e una verifica diretta di quelli inseriti, il che permette di ridurre il rischio di errore. Altra interessante possibilità è il sistema di pagamenti "senza onere di domanda".

44 Spagna: sistema di sovvenzioni senza onere di domanda per il settore delle carni bovine

In Spagna la banca dati centrale per l'identificazione e la registrazione dei capi di bestiame viene utilizzata come base per le domande di aiuto. In precedenza gli allevatori dovevano compilare ogni singola domanda manualmente, indicando i codici di identificazione di ciascun capo, il che comportava un grado di errore elevato e di conseguenza pagamenti ridotti. Ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1122/2009, gli Stati membri possono decidere che parte delle informazioni necessarie per le domande di aiuto per animale non figurino nella domanda se già comunicate all'autorità competente. La Spagna ha sfruttato questa possibilità introducendo un sistema per il versamento di determinati premi senza onere di domanda. Gli allevatori chiedono gli aiuti per tutti i capi di bestiame che, ad una certa data, risultano ammissibili in base ai dati contenuti nella banca dati elettronica sui bovini, e alla fine dell'anno l'autorità competente controlla tramite la banca il numero di animali ammissibili.

Il risparmio previsto si aggira sui 50 euro per allevatore all'anno. Un sistema analogo applicato a programmi di sovvenzioni più estesi potrebbe permettere di risparmiare a livello UE diverse centinaia di milioni di euro l'anno per il solo settore agricolo. Andrebbe pertanto verificata la possibilità di trasferire questa pratica anche ad altri settori.

Nel settore agricolo diversi Stati membri, tra cui Belgio, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Romania (IPA-Online, T26), Regno Unito e Scozia hanno segnalato interessanti soluzioni elettroniche generiche e specifiche. Gli Stati membri si adoperano per migliorare continuamente i sistemi, aggiungendo nuovi servizi e diffondendone maggiormente l'uso tra gli agricoltori. In Francia, ad esempio, l'utilizzo di Télépac (T27) è passato dal 41% nel 2010 al 54% nel 2011. Da un sondaggio condotto in Estonia, il

90% degli utenti del sistema e-PRIA (T28) si è detto soddisfatto e disposto farne nuovamente uso. Il numero di documenti trasmessi tramite e-PRIA è passato da 673 nel 2006 a oltre 50 000 nel 2010. Il governo greco ha migliorato le procedure per l'invio elettronico delle domande di misure agroambientali utilizzando il codice fiscale e collegando la banca dati online delle misure agroambientali alla banca dati per il pagamento unico (T29). Alcuni sistemi offrono soluzioni tecniche altamente sofisticate per questioni specifiche, quali il trasferimento dei diritti all'aiuto tramite la banca dati centrale tedesca IACS (T30), che gestisce quasi 500 000 transazioni di trasferimenti permanenti, tra cui più di 4 milioni di diritti all'aiuto e 165 000 transazioni di trasferimento degli affitti. La Commissione incoraggia attivamente lo scambio di buone pratiche in questo ambito.

L'analisi dei principali settori mostra che l'attuazione della normativa UE può essere favorita da fattori quali un numero elevato di utenti finali e la loro percezione degli oneri, un forte impegno nel senso della semplificazione a un livello politico elevato e la promozione dello scambio di buone pratiche.

k) Eliminare gli ostacoli allo scambio di buone pratiche

Illustrando una serie di soluzioni auspicabili, la presente relazione ha voluto superare uno degli ostacoli alla diffusione, a volte lenta, delle buone pratiche: la scarsa conoscenza delle migliori prassi in uso. La rapida diffusione di buoni esempi può essere peraltro ostacolata dalla scarsa motivazione ad introdurre i cambiamenti necessari, dettata spesso da atteggiamenti e convinzioni di rifiuto degli addetti, da una limitata penetrazione nelle strutture e nei processi organizzativi, da vincoli in termini di tempo e risorse e da conoscenze e competenze carenti circa la loro realizzazione⁶⁷. Per essere proficuo, lo scambio di soluzioni auspicabili va organizzato tenendo presenti i fattori frenanti. Il processo può essere agevolato da gruppi di esperti e siti internet sullo scambio di buone pratiche che diano la possibilità di discutere le sfide legate alla sua realizzazione. Il problema della scarsa motivazione può essere affrontato con incentivi monetari o di altro genere. Sarebbe opportuno creare occasioni d'incontro periodiche per dar voce alle proposte di miglioramento oppure organizzare eventi di *brainstorming* e opportunità formative per il personale interessato. Strategie generali per l'attuazione delle buone pratiche, adattate in funzione del tema da affrontare e del contesto organizzativo, dovrebbero tener conto di tutti questi ostacoli.

Occorre inoltre potenziare i fattori che sostengono e promuovono l'attuazione delle buone pratiche, quali atteggiamenti e convinzioni positive da parte degli addetti, il sostegno della dirigenza, gli esempi vincenti, il lavoro di squadra, la collaborazione, il sostegno delle associazioni professionali, le collaborazioni e le reti interorganizzative⁶⁸. Un elemento decisivo già citato nell'ambito dei programmi di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi è il sostegno politico o l'impegno delle imprese che va assicurato fin dall'inizio del programma o al momento dell'attuazione delle buone pratiche.

⁶⁷ <http://searchsoftwarequality.techtarget.com/definition/best-practice>;
<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/18076464>

⁶⁸ Ibidem.

Il GAL suggerisce ai gruppi che già si occupano di scambi di buone pratiche di individuare anche i problemi di attuazione riscontrati in generale per poter formulare consigli su come affrontare i principali ostacoli.

Gli Stati membri andrebbero infine ulteriormente incentivati a seguire l'esempio di altri Stati membri. Una panoramica comparata dei risultati nazionali conseguiti in determinati campi (ad es. appalti pubblici, tempi e costi per l'avviamento d'impresa) può essere un forte incentivo al miglioramento, ma si potrebbe pensare anche a metodi più diretti. La Commissione può svolgere un ruolo in tal senso pubblicizzando i buoni esempi e incoraggiando gli Stati membri a seguirli. Il CdR potrebbe avere un ruolo analogo nei confronti delle autorità subnazionali.

V. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Sulla base dei numerosi esempi di buone pratiche ricevuti, molti dei quali presentati nella presente relazione, il GAL ha redatto le seguenti conclusioni e raccomandazioni.

1. Lo scambio di buone pratiche

Il GAL raccomanda agli Stati membri di sviluppare un quadro che consenta lo scambio periodico e strutturato di buone pratiche sull'attuazione delle normative UE.

Lo scambio non dovrebbe limitarsi agli esperti nazionali del "legiferare meglio", ma andrebbe esteso ai ministeri competenti e agli addetti settoriali e regionali, per avere la certezza di coinvolgere tutti coloro che quotidianamente partecipano al processo normativo.

Alla Commissione spetta un ruolo chiave nello scambio di buone pratiche. Oltre a svolgere il ruolo di facilitatore tra gli Stati membri, la Commissione dovrebbe valutare anche l'opportunità di creare una banca dati che fornisca informazioni facilmente accessibili sul recepimento della legislazione europea negli Stati membri in maniera standardizzata, e sviluppare ulteriormente le informazioni già disponibili su EUR-Lex. La banca dovrebbe fare in modo che i funzionari pubblici degli Stati membri possano vedere come determinati atti legislativi europei sono stati recepiti in altri Stati membri e favorire di conseguenza un più agevole recepimento.

2. L'impegno di tutte le istituzioni europee

Il GAL tiene a rilevare la necessità di un'azione concertata da parte di Commissione, Parlamento europeo e Consiglio per promuovere il principio della "regolamentazione intelligente" e attuare questo approccio per atti legislativi specifici. Analogamente è importante che il CdR e il Comitato economico e sociale europeo continuino a promuovere gli obiettivi della regolamentazione intelligente nelle rispettive sfere d'azione.

Il programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea ha permesso alla Commissione e al Consiglio di spronare gli Stati membri a elaborare programmi miranti a legiferare meglio. Si è trattato di un primo passo importante. Il programma scade nel 2012 e il GAL ritiene necessario che la Commissione vari ora un programma che mantenga lo stesso spirito d'iniziativa. .

Tutte le istituzioni dell'Unione dovrebbero darsi da fare per accelerare il processo legislativo. Negli ultimi anni la Commissione si è impegnata a fondo per apportare miglioramenti significativi al quadro normativo dell'UE, e pare che il Parlamento europeo e il Consiglio seguano anch'essi la stessa strada. Tutte le istituzioni possono tuttavia ancora apportare miglioramenti e assicurare che gli atti legislativi finali dell'UE siano effettivamente il modo meno gravoso possibile per conseguire gli obiettivi fissati e che si eviti soprattutto qualsiasi intralcio a un'attuazione intelligente della normativa UE. Se ambisce a un'attuazione adeguata a livello nazionale, l'Unione deve essere d'esempio

poiché "poche cose sono più dure da sopportare del fastidio di un buon esempio" (Mark Twain).

3. Una regolamentazione intelligente in ambito nazionale

a) Una nuova cultura: la partecipazione di portatori di interesse e utenti finali

È opportuno che tutti gli Stati membri incoraggino programmi nazionali di regolamentazione intelligente per fare in modo che le normative siano attuate con il minor onere amministrativo possibile e tenendo presenti gli obiettivi politici generali. Se possibile, le autorità regionali e locali devono partecipare attivamente all'elaborazione e all'attuazione del programma. Le regioni con competenze legislative hanno un ruolo particolarmente importante in questo processo.

Andrebbe data particolare attenzione a procedure aperte e trasparenti per l'attuazione delle normative UE che puntino al coinvolgimento delle parti interessate e si pongano nella prospettiva degli utenti finali. A tal fine, lo sforzo deve mirare a un cambiamento culturale nell'amministrazione centrale che permetta di operare il passaggio da una mentalità secondo cui le norme sono strumenti intesi unicamente a realizzare determinati obiettivi politici, ad un'impostazione che verifica in prima battuta la reale necessità di ogni nuova disposizione. Se questa necessità esiste realmente, bisogna allora porsi una serie di domande preliminari prima di passare alla fase propositiva in modo che, oltre a conseguire gli obiettivi politici, ci si assicuri anche di operare introducendo i minori oneri possibili e nel modo più accettabile per le parti interessate e gli utenti finali.

Le parti interessate dovrebbero avere almeno la possibilità di rispondere a consultazioni pubbliche e gli utenti finali andrebbero attivamente incoraggiati, nella misura del possibile, a pronunciarsi sulle implicazioni pratiche della proposta di attuazione.

b) Il quadro istituzionale

Il GAL raccomanda a tutti gli Stati membri di fare in modo che la responsabilità politica dei programmi nazionali di regolamentazione intelligente appartenga alle massime sfere di governo e che un ministero o un'agenzia siano chiaramente incaricati di coordinare questa funzione attraverso tutti gli enti governativi.

In alcuni casi, la regolamentazione intelligente potrebbe essere sollecitata anche da sfere extragovernative. Scambi di opinioni periodici e strutturati tra regolatori e parti interessate o la creazione di commissioni di vigilanza indipendenti che elaborino pareri sull'impatto della legislazione potrebbero in tal senso garantire che le normative siano elaborate con il minor onere possibile nel rispetto degli obiettivi politici.

c) Un approccio strutturato alle valutazioni d'impatto

Il GAL raccomanda a tutti gli Stati membri di elaborare chiare regole di procedura in virtù delle quali tutte le proposte di recepimento della normativa UE potenzialmente gravose per le imprese siano soggette a valutazioni d'impatto, tenendo presente le conclusioni cui è giunta la Commissione nella propria valutazione. La valutazione d'impatto dovrà calcolare gli oneri amministrativi utilizzando il modello dei costi standard e terrà conto di altri costi collegati, come quelli per la conformità. Lo scopo è presentare ai decisori un quadro chiaro delle implicazioni della normativa proposta che indichi tra l'altro gli oneri amministrativi a carico delle imprese.

d) Il peso degli oneri percepiti (il punto di vista degli utenti finali)

Gli oneri percepiti sono, per definizione, difficili da misurare con un modello quantitativo come quello dei costi standard. Nel recepire la normativa europea tutti gli Stati membri devono tenere conto dell'onere percepito, ad esempio coinvolgendo gli utenti finali nella verifica delle implicazioni pratiche della legislazione prima della presentazione del testo di legge definitivo.

e) Riflettori sulle PMI e sulle microimprese

Tener presente le ripercussioni delle proposte di recepimento sulla vita quotidiana delle PMI, soprattutto delle microimprese, deve essere una vera e propria prova del nove, conformemente al principio "Pensare anzitutto in piccolo" introdotto dalla Commissione con lo *"Small Business Act* per l'Europa". È possibile evitare norme eccessivamente gravose per le PMI? Oppure si possono prevedere norme meno gravose per le PMI e microimprese o magari deroghe al di sotto di una determinata soglia?

f) Rinnovare gli obiettivi

Sulla scorta della raccomandazione del Consiglio europeo del 2007, tutti gli Stati membri hanno fissato obiettivi nazionali per la riduzione degli oneri amministrativi a carico delle imprese e in alcuni Stati sono stati raggiunti già alcuni obiettivi. Il GAL riconosce gli sforzi degli Stati membri e raccomanda di stabilire nuovi traguardi quantitativi per tenere vivo lo slancio. I nuovi obiettivi potrebbero focalizzarsi nello specifico sugli oneri connessi al recepimento delle normative UE o a altri oneri, come i costi di conformità.

g) In generale: creare condizioni semplici e prevedibili per le imprese

Abbiamo citato numerose soluzioni che permettono di creare condizioni quanto più semplici e prevedibili per le imprese. Una di queste è stabilire date comuni di entrata in vigore a livello nazionale. Se tutta la normativa rilevante per le imprese entra in vigore, supponiamo, due volte l'anno, le imprese possono agire più facilmente con anticipo. Lo

"*Small Business Act per l'Europa*"⁶⁹, presentato dalla Commissione europea nel 2008 (e riveduto nel 2011), contiene molte altre proposte.

4. Il fenomeno del *gold plating*

Sebbene il *gold plating* incida solo in minima parte sugli oneri derivanti dall'attuazione nazionale delle norme UE, il GAL ritiene necessario prestarvi attenzione. Bisogna soprattutto eliminare il *gold plating* consistente nell'imporre alle imprese requisiti e oneri amministrativi superflui, ad esempio rendicontazioni più frequenti del dovuto o informazioni oltre il necessario, esigendo la trasmissione di informazioni già fornite ad altre autorità o estendendo gli obblighi a più imprese del necessario.

In linea di principio, la legislazione dell'Unione può avere un effetto positivo netto sugli oneri amministrativi perché sostituisce o armonizza norme esistenti in 27 contesti nazionali diversi, un numero addirittura maggiore se si considerano i livelli regionali e locali. Nel proporre una misura di recepimento o di attuazione, è importante che gli Stati membri specificino chiaramente le norme previste dal diritto dell'Unione e quelle proposte invece del governo nazionale, spiegando chiaramente il perché di queste "novità". Quando gli Stati decidono di mantenere o introdurre requisiti superiori a quelli minimi fissati dall'Unione, il GAL raccomanda di applicare il già citato approccio "*comply or explain*", come per la governance societaria. Nel recepire le normative UE nella legislazione nazionale, i governi o riproducono fedelmente la sostanza dell'atto o spiegano le ragioni per cui ritengono necessario il *gold plating*. In quest'ultima ipotesi, è importante coinvolgere le parti interessate e gli utenti finali sottoponendo la proposta ad una consultazione pubblica aperta e trasparente. Lo stesso va fatto ai livelli amministrativi regionali e locali.

5. Esenzioni e agevolazioni, soprattutto per PMI e microimprese

In alcuni casi gli atti legislativi dell'Unione contemplano espressamente regimi meno onerosi o esenzioni, in particolare a favore delle PMI e delle microimprese. È questo il caso, per esempio, dell'obbligo di revisioni contabili sui conti annuali previsto dal diritto societario. Il GAL raccomanda agli Stati membri di tenere presenti queste possibilità e di essere espliciti e trasparenti nel decidere o meno di ricorrervi in ambito nazionale. Anche in questo caso il GAL raccomanda il metodo "*comply or explain*" e pone come requisito minimo la consultazione pubblica di utenti finali e portatori di interesse.

⁶⁹ Comunicazione della Commissione, *Pensare anzitutto in piccolo (Think Small First)*. Uno "*Small Business Act*" per l'Europa, COM(2008) 394.

6. Amministrazione online e soluzioni telematiche

a) Portali di eGovernment

Il GAL raccomanda sempre, se possibile, il ricorso a soluzioni telematiche. Le nuove tecnologie offrono soluzioni per ridurre gli oneri amministrativi a carico delle imprese in tutti i settori. Questo approccio presuppone tuttavia che i governi sposino le nuove tecnologie e – in collaborazione con le imprese e altre parti interessate – sviluppino soluzioni atte a facilitare l'adempimento degli obblighi di informazione necessari per conseguire gli obiettivi politici.

b) Riutilizzo dei dati

Rispetto alle fonti cartacee, le soluzioni informatiche permettono una consultazione immediata dei dati che possono essere quindi più facilmente riutilizzati. Queste soluzioni permettono di applicare il principio "una tantum" in virtù del quale le imprese sono tenute a fornire i dati una sola volta.

c) Verso un'informatizzazione maggiore o obbligatoria

Numerosi Stati membri rendono obbligatoria l'informatizzazione spingendo così le imprese a rientrare in una piattaforma elettronica. L'informatizzazione obbligatoria è uno strumento molto potente solo se realizzabile, cioè in quelle situazioni in cui è realistico pensare che, ad una determinata scadenza, tutte le imprese saranno in grado operare in un ambiente informatico.

Una versione meno coercitiva consiste nell'introdurre misure che incoraggino le imprese a migrare verso una piattaforma informatica, prevedendo per esempio versamenti più veloci per sovvenzioni e aiuti, accelerando il trattamento di alcune domande, ecc.

7. Approcci basati sulla valutazione dei rischi

Laddove possibile, gli approcci basati sulla valutazione dei rischi vanno sempre incoraggiati, dato che favoriscono le imprese che risultano di solito in regola, alleviandone gli oneri amministrativi. La valutazione dei rischi penalizza d'altro canto le imprese che tendono a non mettersi in regola, di fatto aumentando gli oneri a loro carico.

Se l'obiettivo politico è ottenere un livello elevato di conformità, gli approcci basati sulla valutazione dei rischi sono una soluzione degna di nota.

8. Orientamenti utili per le imprese

In alcuni casi, le imprese possono avere difficoltà a rispettare i requisiti posti dall'Unione per il modo in cui sono stati recepiti nella legislazione nazionale. Pertanto, è importante che le autorità esaminino attentamente la legislazione, ad esempio effettuando valutazioni

ex post e instaurando un dialogo assiduo con gli utenti finali per comprenderne il punto di vista. Spesso ciò può fornire importanti indicazioni su come le normative sono state percepite e messe in pratica dalle imprese, rivelando modalità che il regolatore non aveva previste o immaginato.

Il GAL raccomanda vivamente ai regolatori di instaurare un dialogo con le imprese, anche dopo il recepimento e l'entrata in vigore delle disposizioni UE. È questo un modo efficace per monitorare il comportamento reale dei destinatari delle norme e, se necessario, per introdurre adeguamenti ed emanare orientamenti specifici che consentano di ridurre gli oneri a carico delle imprese e aumentare il livello di conformità.

VI. CHECK-LIST PER LA BUONA ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA UE

Nell'elaborare la presente relazione, il GAL ha messo a punto una check-list per la buona attuazione della normativa europea. Il gruppo raccomanda alle autorità responsabili di seguire la check-list nell'attuare le normative UE, per evitare quanto più possibile requisiti amministrativi gravosi.

1. Obiettivo della normativa

L'obiettivo della normativa europea è stato chiaramente individuato e comunicato alle aziende e alle parti interessate?

Oltre al testo della normativa, conviene utilizzare la valutazione d'impatto della Commissione (sintesi) per chiarire gli obiettivi?

2. Scambio di buone pratiche: dare un'occhiata oltrefrontiera

Se la normativa UE è già stata attuata in altri Stati membri è possibile trarre insegnamento dalla loro esperienza? Uno scambio regolare di buone pratiche potrebbe migliorare le cose in futuro?

3. Valutazioni d'impatto e analisi in ambito nazionale

È stata condotta una valutazione d'impatto *ex ante* che indichi il livello di oneri amministrativi derivante dalla normativa proposta a fronte di possibili alternative?

Il processo di recepimento può avvalersi dell'esperienza maturata nell'ambito di precedenti valutazioni *ex post*? Dopo l'entrata in vigore, è espressamente prevista una debita valutazione degli effetti della normativa, per esempio due o tre anni dopo?

4. Margine di discrezionalità dell'attuazione

Qual è il margine di discrezionalità delle autorità nazionali nell'attuare la normativa UE?

A seconda del grado di discrezionalità:

- È in vigore una normativa nazionale che può o deve essere sostituita da quella UE?

- I requisiti UE possono essere inglobati nella normativa nazionale in vigore? I requisiti nazionali vigenti nello stesso settore o in altri settori possono essere allineati o armonizzati?

- In che modo si possono coinvolgere attivamente gli utenti finali nell'elaborazione della normativa nazionale? Più nello specifico, gli utenti finali possono avere un ruolo attivo

nel chiarire l'ambito di applicazione e la terminologia in modo che la normativa recepita abbia senso ai loro occhi?

5. Ricorso a deroghe e agevolazioni

È possibile sfruttare le deroghe previste dalla normativa UE per renderne meno gravosa l'attuazione?

Per le imprese appena nate, le microimprese o altri gruppi di destinatari sono necessarie disposizioni speciali di esenzione dagli obblighi o che offrano un'alternativa meno gravosa?

6. *Gold plating* "attivo" e "passivo"

Quando le autorità nazionali decidono di attuare la normativa UE non limitandosi a riprodurre la sostanza – dal punto di vista procedurale o della materia trattata – ma introducono un certo livello di *gold plating* "attivo", il loro intento deve essere esplicitamente comunicato al momento della presentazione dell'atto legislativo e gli utenti finali e altri portatori d'interesse devono essere pubblicamente consultati per potersi esprimere.

Se la normativa UE sostituisce quella nazionale in vigore, le autorità devono verificare la presenza di eventuali requisiti nazionali eccessivi o superflui che possono essere contestualmente eliminati per evitare il *gold plating* "passivo". Se viene infine deciso di non sopprimerli, se ne deve dare comunicazione esplicita e occorre consultare gli utenti finali e i portatori di interesse.

7. Approcci basati sulla valutazione dei rischi

È eventualmente possibile adottare un approccio basato sulla valutazione dei rischi?

8. Attuazione mirata all'utente finale

Esiste un'attuazione meno gravosa della normativa UE per gli utenti finali, ad esempio concedendo un tempo sufficiente per adeguare le procedure e la documentazione o tenendo presente scadenze e periodi di maggiore attività in particolari settori?

Sono state previste date comuni di entrata in vigore in modo che le aziende modifichino le procedure di rendicontazione solo a scadenze precise?

In questo caso si applicano altre raccomandazioni dello "*Small Business Act*", ad esempio eseguire la prova PMI o creare uno sportello unico?

Le associazioni (di settore) che rappresentano (la maggior parte de) gli utenti finali possono svolgere un ruolo attivo coinvolgendo i propri membri o informandoli su come mettersi in regola con la nuova normativa?

È possibile prevedere incentivi specifici per garantire la massima conformità da parte degli utenti finali? Si potrebbe per esempio premiare chi si mette in regola prima del tempo, dare ulteriori orientamenti alle aziende che partecipano a progetti pilota o prevedere altre misure simili.

9. Soluzioni elettroniche e riutilizzo dei dati

Gli obblighi di rendicontazione possono essere espletati per via elettronica? È possibile mettere a punto un'applicazione economicamente vantaggiosa da inserire in un portale generale già esistente in modo da essere facilmente visibile e utilizzabile per le aziende?

Per assolvere agli obblighi di informazione della legislazione è possibile riutilizzare i dati già presenti in altre fonti?

Il testo di legge pone ostacoli all'utilizzo di mezzi informatici, imponendo ad esempio la firma manuale o la presenza fisica?

VII. L'EUROPA PUÒ FARE MEGLIO: LA STRADA DA SEGUIRE

Effettivamente, l'Europa può fare meglio. La presente relazione mostra in che misura gli Stati membri che hanno trovato soluzioni eccellenti per recepire la normativa UE nei sistemi nazionali si siano avvalsi di un ampio inventario di strumenti dai quali gli altri Stati possono e devono trarne insegnamento. Il GAL è profondamente convinto che il lavoro non finisca qui e che il rinnovamento culturale che emerge dagli esempi di buone pratiche dovrà consolidarsi e rafforzarsi ulteriormente, sia all'interno della pubblica amministrazione, grazie al tenace impegno di funzionari dedicati, che in ambito politico dando prova del necessario impegno e avvalendosi del sostegno di parti interessate e utenti finali, che sanno per esperienza in che misura modalità specifiche di regolamentazione incidono sulla vita quotidiana.

Il GAL raccomanda agli Stati membri e alle amministrazioni subnazionali di utilizzare la check-list per la buona attuazione della normativa europea quando si accingono ad attuare le normative UE. Dal canto suo, il gruppo si prefigge, nel resto del mandato, di sperimentare la check-list con uno o più esempi di nuove direttive, in collaborazione con la Commissione e gli Stati membri, al fine di individuare eventuali miglioramenti.

Il GAL invita le parti interessate e gli utenti finali a confrontare gli esempi qui riportati con quanto accade nelle rispettive realtà nazionali e, ove riscontrino un'attuazione più efficace in un altro Stato membro, ad avviare un esame con la competente amministrazione nazionale, regionale o locale per apportare i necessari miglioramenti.

Perché possa diffondersi, lo scambio di buone pratiche va alimentato e il GAL invita il Consiglio e gli Stati membri, il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali, la Commissione, il Consiglio economico e sociale europeo, il Comitato delle regioni, le organizzazioni di parti interessate, le ONG e altri attori a far sì che questo importante sforzo abbia seguito, a beneficio dell'Europa, delle sue imprese e dei suoi cittadini.

Il GAL invita i lettori ad inviare i propri commenti sulla relazione al seguente indirizzo e-mail: SG-GAL-AB@ec.europa.eu.

ALLEGATI ALLA RELAZIONE

1. I membri del GAL e le aree affidate ai membri relatori
2. Questionario
3. Elenco di esempi inseriti nella relazione e link al sito internet con tutti gli esempi trasmessi
4. Elenco delle presentazioni al GAL nel contesto della relazione sulle buone pratiche
5. Panoramica dei gruppi di esperti e dei siti internet per lo scambio di buone pratiche
6. Bibliografia
7. Panoramica del quadro istituzionale