

I “Piani d'azione per la competitività” verrebbero resi pubblici e la Commissione e le agenzie UE competenti esaminerebbero annualmente i progressi compiuti per valutare l'utilizzo degli incentivi finanziari erogati in anticipo e riferirebbero al Parlamento europeo e al Consiglio (in quanto autorità di bilancio). Ogni anno, in occasione di una riunione del Consiglio europeo, le “priorità dell'UE in materia di competitività” sarebbero state valutate in base agli ultimi sviluppi politici e di mercato, in modo da poter adeguare, se necessario, i mezzi definiti per la loro attuazione - in primo luogo l'attuazione del bilancio dell'UE nell'ambito della sua procedura annuale. Per il primo ciclo, il Quadro di coordinamento della competitività potrebbe prendere spunto da questa relazione per presentare le priorità come illustrato di seguito:

- Priorità 1 per la competitività dell'UE: accelerare l'innovazione nell'UE

Il Piano d'azione per l'innovazione dell'UE tradurrebbe la priorità dell'UE in obiettivi e traguardi, come ad esempio: la progettazione e il coordinamento di piani nazionali di R&S volti a mappare e sostenere i centri di eccellenza in tutta l'UE, il coordinamento degli sforzi per la costruzione di infrastrutture tecnologiche e di ricerca e la definizione di obiettivi nazionali di spesa per la R&S per progredire verso il raggiungimento dell'obiettivo di spendere almeno il 3% del PIL dell'UE per la R&S. Per raggiungere questi obiettivi, si applicherebbero gli incentivi descritti nella sezione “Coordinamento delle politiche nazionali per la competitività”.

- Priorità 2 per la competitività dell'UE: garantire un'energia sicura, decarbonizzata e accessibile nell'ambito di una vera Unione dell'energia.

Il Piano d'azione per l'energia dell'UE tradurrebbe la priorità dell'UE in obiettivi misurabili volti a ridurre il prezzo dell'energia e a creare l'infrastruttura necessaria per la sua realizzazione.

dell'energia e creare le infrastrutture necessarie per gestire un sistema decarbonizzato in modo efficiente dal punto di vista dei costi a livello UE.

livello dell'UE. Ciò include l'approvvigionamento decarbonizzato, le reti e le interconnessioni energetiche, la realizzazione dei collegamenti TEN-E e gli investimenti efficienti in termini di costi nell'UE.

investimenti efficienti in termini di costi a livello UE sulla flessibilità della domanda (reti, stoccaggio, schemi di flessibilità della domanda, meccanismi di capacità per batterie e fonti rinnovabili, ecc.

meccanismi di capacità per le batterie e le fonti rinnovabili, ecc. Il piano d'azione specificherebbe

l'uso degli strumenti di finanziamento elencati sopra nella sezione “Investimenti in beni pubblici dell'UE”. Il piano d'azione dovrebbe inoltre

fissare obiettivi di natura normativa, come ad esempio: trasferire i compiti di regolamentazione dagli organismi privati ai regolatori nazionali,

condividere le decisioni nazionali che hanno un impatto transfrontaliero diretto sui vari Stati membri dell'UE, decidere quali funzioni svolgere a livello centrale, ecc.

funzioni da svolgere a livello centrale, ecc. Per raggiungere questi obiettivi, gli incentivi descritti in precedenza nella sezione “Coordinamento delle politiche nazionali per la competitività” si applicherebbero delle politiche nazionali per la competitività”.

- Priorità 3 per la competitività dell'UE: dotare la forza lavoro dell'UE delle competenze necessarie all'economia di oggi e di domani.

economia

Il Piano d'azione dell'UE per l'istruzione e le competenze tradurrebbe la priorità dell'UE in obiettivi e traguardi, come ad esempio: la mappatura dei fabbisogni di competenze, la modernizzazione e l'analisi comparativa dei programmi di studio nell'istruzione formale lungo la mappa delle competenze (ad esempio, programmi STEM a partire dalla scuola primaria) e lo sviluppo di programmi di apprendimento permanente con un obiettivo quantificato in ogni Stato membro. Per raggiungere questi obiettivi, si applicherebbero gli incentivi descritti sopra nella sezione "Coordinamento delle politiche nazionali per la competitività".

- Priorità 4 dell'UE per la competitività: promuovere la digitalizzazione, nonché lo sviluppo, la diffusione e l'adozione di tecnologie digitali avanzate nell'UE, comprese le tecnologie digitali avanzate.

tecnologie digitali avanzate nell'UE, compresa l'intelligenza artificiale, in tutti i settori economici chiave.

Il piano d'azione digitale dell'UE tradurrebbe la priorità dell'UE in obiettivi misurabili sulla connettività avanzata (ad esempio la banda larga veloce, compreso l'accesso al 5G e al 6G autonomi) e la relativa diffusione di nuove infrastrutture nell'UE. Il piano d'azione specificherebbe l'uso degli strumenti di finanziamento elencati sopra nella sezione "Investimenti in beni pubblici dell'UE". Il piano d'azione specificherebbe anche gli obiettivi per i progetti industriali transfrontalieri nelle tecnologie digitali avanzate, ad esempio prevedendo un obiettivo per la costruzione di fonderie per i settori strategici dei semiconduttori o per lo sviluppo congiunto di nuove applicazioni verticali dell'IA in settori chiave come l'energia, i trasporti e i prodotti farmaceutici. Per raggiungere questi obiettivi, il piano d'azione specificherebbe l'uso degli strumenti e degli incentivi finanziari descritti sopra al punto "Avviare progetti industriali multinazionali" - e si baserebbe anche sull'attuazione di altri piani d'azione, ad esempio quelli sulle competenze e sull'innovazione. Esperti o imprese potrebbero avere un ruolo di coordinamento in alcuni di questi progetti industriali multinazionali che sviluppano nuovi casi d'uso verticali dell'IA. Infine, il piano d'azione fisserebbe obiettivi di natura normativa, come il coordinamento delle politiche e delle normative digitali nazionali con chiare esternalità, compresa la politica dello spettro. Per raggiungere questi obiettivi, si applicherebbero gli incentivi descritti in precedenza nella sezione "Coordinamento delle politiche nazionali per la competitività".

- Priorità 5 per la competitività dell'UE: aumentare la capacità industriale di difesa dell'UE per soddisfare le esigenze di sicurezza dell'Europa

Il Piano d'azione dell'UE per la difesa tradurrebbe la priorità dell'UE in obiettivi e traguardi. Sulla base della mappatura

delle esigenze del settore, uno degli obiettivi potrebbe essere lo sviluppo di progetti di difesa congiunti in nuovi segmenti industriali strategici.

strategici. Questi potrebbero concentrarsi su segmenti che richiedono nuove capacità tecnologiche all'avanguardia e interoperabili

capacità tecnologiche all'avanguardia interoperabili e grandi investimenti (ad esempio, droni, missili ipersonici, armi a energia diretta, intelligenza artificiale per la difesa, guerra nei fondali marini e nello spazio, ecc.) Il piano d'azione specificherebbe l'utilizzo degli strumenti di finanziamento elencati

sopra elencati al punto “Avvio di progetti industriali multinazionali”. Il piano d'azione definirebbe anche il ruolo e il coinvolgimento di enti di ricerca e aziende

degli enti di ricerca e delle imprese interessate nel mettere in comune le rispettive capacità.

Accelerare il lavoro dell'UE

L'urgenza di recuperare il vantaggio competitivo dell'Europa dovrebbe riflettersi anche in una procedura legislativa accelerata. La durata media complessiva di una procedura legislativa ordinaria è stata di 19 mesi (dalla proposta della Commissione alla firma dell'atto adottato) nella prima metà della legislatura 2019-2024. Ciò richiede una chiara accelerazione del nostro lavoro collettivo, anche a costo di optare per un modello a “cerchi concentrici” come primo passo per raggiungere una più ampia integrazione tra tutti i 27 Stati membri. Si chiede inoltre di semplificare e ridurre l'eccessiva burocrazia, come raccomandato al punto “Semplificare le regole”.

ESTENSIONE DELL'USO DELLA MAGGIORANZA QUALIFICATA NEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

UE

Le votazioni del Consiglio soggette al voto a maggioranza qualificata dovrebbero essere estese a più settori, o addirittura generalizzate. Finora, molti sforzi per approfondire l'integrazione europea tra gli Stati membri sono stati ostacolati dal voto all'unanimità nel Consiglio dell'Unione europea. Ciò è avvenuto, in particolare, in aree politiche quali la fiscalità, la giustizia e gli affari interni, nonché l'occupazione e le politiche sociali. Un esempio ben noto è il fallimento, nel 2008, dell'introduzione di una nuova “Società privata europea” (Societas Privata Europaea) come 28° regolamento volontario per tutte le società a responsabilità limitata dell'UE. Questo fallimento è stato dovuto ai veti di lunga data degli Stati membri. Occorre quindi sfruttare tutte le possibilità offerte dai Trattati UE per estendere la QMV. La cosiddetta clausola “passerella” potrebbe essere sfruttata per generalizzare il voto a maggioranza qualificata in tutti i settori politici del Consiglio. Questo passo richiederebbe un accordo preliminare, soggetto all'unanimità a livello di Consiglio europeo, e avrebbe un impatto positivo sul ritmo di adozione delle iniziative legislative chiave a livello di UE10.

APPROCCI DIFFERENZIATI ALL'INTEGRAZIONE DELL'UE

Tuttavia, se l'azione a livello dell'UE è ostacolata o bloccata dalle procedure istituzionali esistenti, un approccio differenziato all'integrazione dovrebbe basarsi sull'uso intelligente degli strumenti esistenti attualmente previsti dai Trattati dell'UE. L'opzione preferita sarebbe quella di ricorrere alla possibilità di cooperazione rafforzata prevista dagli articoli 20 TUE e 329 TFUE quando “gli obiettivi di tale cooperazione non possono essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'Unione nel suo insieme e a condizione che vi partecipino almeno nove Stati membri”¹¹. La cooperazione rafforzata offre due importanti garanzie: l'approvazione del Parlamento europeo e il controllo giudiziario della Corte di giustizia dell'UE. Inoltre, si basa su una proposta della Commissione. A titolo esemplificativo, dopo il fallimento della proposta di introdurre una Società privata europea, un 28° regolamento volontario sulle società che armonizzi gli aspetti chiave del diritto societario, dell'insolvenza, del diritto del lavoro e della fiscalità potrebbe essere esaminato nell'ambito della cooperazione rafforzata dagli Stati membri disposti a farlo, come descritto nel capitolo sull'innovazione.

Come ultima risorsa e in assenza delle condizioni necessarie per ricorrere alla cooperazione rafforzata, si dovrebbe prendere in considerazione la cooperazione intergovernativa. Tuttavia, agire al di fuori dei

Trattati crea quadri giuridici paralleli (quello internazionale e quello comunitario) e implica l'assenza del controllo giudiziario della Corte di giustizia europea, della legittimità democratica del Parlamento europeo e del coinvolgimento della Commissione nella preparazione dei testi. Dovrebbe quindi essere accompagnata da forti salvaguardie, compresi adeguati incentivi per gli altri Stati membri affinché si uniscano alla coalizione dei volenterosi e riportino tale cooperazione nel quadro dei Trattati dell'UE il prima possibile. Un precedente è il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance (TSCG), noto anche come Fiscal Compact, nato come trattato intergovernativo entrato in vigore nel gennaio 2013, ma successivamente integrato nel diritto dell'UE.

10. La Commissione ha recentemente presentato una proposta sull'utilizzo della clausola "passerella" nel campo della PESC. Si veda: Commissione europea

Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio sulle riforme pre-allargamento e sulla PESC.

Consiglio sulle riforme pre-allargamento e le revisioni delle politiche (COM(2024) 146), 2024. Si veda: Commissione europea, Servizio giuridico

70 anni di diritto dell'UE - Un'unione per i cittadini, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2023.

11. La decisione di ricorrere alla cooperazione rafforzata è adottata dal voto a maggioranza qualificata, anche nei settori che richiedono l'unanimità. Solo per la cooperazione rafforzata

solo per la cooperazione rafforzata nel settore della PESC è richiesta l'unanimità. Nell'ambito della cooperazione rafforzata, inoltre, le regole di voto

previste dalla base giuridica sostanziale (ad esempio, l'unanimità per la cooperazione rafforzata nel settore fiscale), a meno che gli Stati membri interessati alla cooperazione rafforzata non ricorrano all'unanimità.

Stati membri interessati alla cooperazione rafforzata non si avvalgono della possibilità di ricorrere al voto a maggioranza qualificata di cui all'articolo 333 del TFUE.

USO ESTESO DI UN ARTICOLO 122 MEGLIO INQUADRATO

Infine, il crescente successo dell'uso dell'articolo 122 del TFUE per sostenere un'azione rapida dell'UE in tempi di crisi suggerisce che l'UE potrebbe estenderne l'uso e chiarirlo attraverso un patto interistituzionale. L'articolo 122 del TFUE ha spesso permesso all'Unione di reagire e di adottare legittimamente le misure necessarie per affrontare situazioni di emergenza (ad esempio, la pandemia COVID-19 o la crisi energetica). L'articolo 122 è soggetto al controllo della Corte di giustizia europea, ma non del Parlamento europeo. Le pratiche recenti sono riuscite a garantire il coinvolgimento del Parlamento europeo in una certa misura. Tuttavia, se l'UE volesse accelerare la sua azione utilizzando questo articolo, sarebbe necessario chiarire la procedura di emergenza nel diritto dell'UE, garantendo la piena legittimità democratica coinvolgendo il Parlamento europeo almeno nell'attivazione di uno stato di emergenza e comportando scadenze rigorose una volta stabilite. Per evitare modifiche al trattato, un patto interistituzionale all'inizio di ogni legislatura consentirebbe di codificare le pratiche di successo del passato e di stabilire in anticipo chiare "regole del gioco" per affrontare le situazioni di emergenza.

Semplificare le regole

IL PUNTO DI PARTENZA

Gli eccessivi oneri normativi e amministrativi¹² possono ostacolare la competitività delle imprese dell'UE rispetto ad altri blocchi. Incide negativamente sulla produttività settoriale, ad esempio aumentando i costi operativi delle aziende e innalzando le barriere all'ingresso di nuove imprese, scoraggiando la concorrenza. Inoltre, può portare a un aumento dei prezzi per i consumatoriⁱⁱⁱ. Gli indicatori basati su indagini e percezioni, come la banca dati Doing Business della Banca Mondiale, suggeriscono che il contesto imprenditoriale nell'UE è meno favorevole di quello degli Stati Uniti¹³. Inoltre, il 61% delle imprese partecipanti all'indagine sugli investimenti della BEI per il 2023 ha indicato la regolamentazione come un ostacolo agli investimenti a lungo termine nell'UE¹⁴ e l'83% delle imprese intervistate nel 2023 da Business Europe in 21 Stati membri ha indicato la complessità e la durata delle autorizzazioni come ostacoli principali agli investimenti in Europa, rispetto ad altre regioni.

La quantificazione dell'onere normativo aggregato nell'UE, soprattutto rispetto ad altri blocchi, è ostacolata da approcci diversi o frammentari. Metriche comparabili dell'onere normativo aggregato nelle varie regioni del mondo potrebbero orientare utilmente il processo decisionale, soprattutto nei settori in cui l'Europa è particolarmente esposta alla concorrenza internazionale. Tuttavia, i tentativi di ottenerli sono ostacolati dalle divergenze nei modelli normativi, ad esempio tra l'approccio dell'UE basato sui diritti e quello degli Stati Uniti basato sull'innovazione^{iv}. Di conseguenza, esistono solo pochi confronti internazionali in settori specifici, come quello bancario^v. Considerando solo l'UE, il Programma di idoneità normativa e prestazioni (REFIT) della Commissione includeva verifiche di idoneità dell'onere normativo delle iniziative politiche settoriali basate su modelli di valutazione dei costi cumulativi¹⁵. Tuttavia, data la loro complessità, questi esercizi quantitativi sono rimasti rari e in gran parte autonomi. Nel 2014, lo Stoiber Group ha stimato l'onere amministrativo dell'UE in 150 miliardi di euro, pari all'1,3% del PIL all'anno^{vi}. Se si considerano anche altri benefici - ad esempio l'eliminazione di procedure complesse, requisiti nazionali eccessivi e standard di etichettatura non armonizzati - il costo opportunità della mancanza di armonizzazione raggiunge i 200 miliardi di euro all'anno¹⁶.

Le stime quantitative del settore pubblico riguardano soprattutto le nuove iniziative politiche sotto forma di valutazioni d'impatto. Tra le istituzioni europee, tuttavia, solo la Commissione europea ha sviluppato una metodologia (il Modello dei costi standard) per calcolare gli oneri normativi. I colegislatori (Parlamento europeo e Consiglio) non dispongono invece di una metodologia per misurare l'impatto degli emendamenti proposti ai progetti legislativi dell'UE. Inoltre, anche la metodologia della Commissione è ampia e accetta una varietà di parametri per valutare i costi (ad esempio, diversi tassi di sconto, anni di prezzo e periodi di valutazione), rendendo più difficile aggregare i costi della nuova regolamentazione tra i vari settori. Infine, non esiste una metodologia unica per valutare l'impatto della legislazione dell'UE una volta recepita a livello nazionale, e solo pochi Stati membri misurano sistematicamente l'impatto della normativa UE recepita. In mancanza di un approccio unico e coordinato da parte del settore pubblico, le stime dell'onere normativo sono

12. In tutto il presente capitolo, le definizioni di oneri normativi e amministrativi sono allineate alle linee guida della Commissione per una migliore regolamentazione (SWD(2021)305).

(SWD(2021)305) e Toolbox della Commissione (in particolare, Tool #56). I costi normativi sono considerati comprensivi degli oneri amministrativi (cioè i costi risultanti da

obblighi amministrativi contenuti negli atti giuridici, compresi gli obblighi di rendicontazione), insieme agli oneri normativi (ad esempio, tasse, prelievi o imposte a carico di alcuni soggetti interessati) e ai costi di adeguamento (ad es.

su alcuni soggetti interessati) e i costi di adeguamento (costi incrementali e non legati all'attività ordinaria per conformarsi ai nuovi requisiti, diversi dagli oneri e dai costi amministrativi, come ad esempio i costi diretti e i costi di gestione).

costi amministrativi, come il costo del lavoro diretto, le spese generali, i costi delle attrezzature, i costi dei materiali, il costo dei servizi esterni, ecc.)

13. Con un punteggio dell'84%, gli Stati Uniti si sono piazzati al sesto posto a livello mondiale nella classifica 2020, ben prima dell'UE (che ha ottenuto un punteggio del 76,5%, classificandosi al trentanovesimo posto a livello mondiale).

mondiale). Questo grazie alle migliori prestazioni degli Stati Uniti in tre sottocomponenti della regolamentazione: l'elaborazione dei permessi di costruzione, la registrazione della proprietà e il pagamento delle tasse.

registrazione della proprietà e il pagamento delle tasse.

Si veda: Banca Mondiale, Doing Business 2020: Region Profile European Union, 2020.

14. Un numero sempre maggiore di aziende dell'UE esprime preoccupazioni per la regolamentazione settoriale e la conformità a nuove regole, standard e certificazioni come ostacoli principali al commercio internazionale.

ostacoli al commercio internazionale. Le aziende statunitensi, invece, sono più propense a indicare le normative commerciali e del mercato del lavoro tra i principali ostacoli percepiti.

ostacoli percepiti.

Vedi: BEI, Indagine sugli investimenti BEI 2023: European Union Overview, 2023.

15. Un esempio è la verifica di idoneità del 2019 della legislazione più importante in materia di sostanze chimiche nell'UE, che ha stimato costi normativi di 9,5 miliardi di euro all'anno dal 2004 al 2014, ma anche grandi benefici per l'ambiente e la salute.

9,5 miliardi di euro all'anno dal 2004 al 2014, ma anche grandi benefici per l'ambiente e la salute. Si veda: Commissione europea, Documento di lavoro dei servizi della Commissione

Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Verifica dell'idoneità della legislazione più rilevante in materia di sostanze chimiche (escluso REACH), nonché degli aspetti correlati della legislazione applicata alle industrie a valle (cfr.

della legislazione applicata alle industrie a valle (SWD(2019) 199 final/2), 2019. Nel 2023, un'analisi di 50 valutazioni d'impatto da parte della DG

GROW ha mostrato che i costi medi annuali di conformità erano quasi raddoppiati rispetto al 2014. In particolare, i costi medi annuali ricorrenti

ricorrenti per una PMI dell'industria chimica sono quasi raddoppiati, passando da 332.500 euro nel 2014 a 577.000 euro nel 2023.

16. Gruppo di riflessione del Parlamento europeo, Mapping the cost of non-Europe report: Basi teoriche e considerazioni pratiche, 2023.

spesso lasciata all'iniziativa del settore privato (ad esempio, società di consulenza o associazioni settoriali)¹⁷. Ciò contribuisce non solo all'eterogeneità di queste stime, anche all'interno dello stesso settore, ma anche alla percezione da parte degli operatori privati di un elevato livello di oneri normativi.

Un maggiore “flusso normativo” - definito come il numero di nuove disposizioni approvate in un determinato periodo di tempo - è tra i fattori che rendono l'ambiente normativo dell'UE meno favorevole alla conduzione degli affari rispetto agli Stati Uniti. Sebbene i confronti diretti siano impediti dai diversi sistemi politici e giuridici, negli Stati Uniti sono stati promulgati circa 3.500 atti legislativi e sono state approvate circa 2.000 risoluzioni a livello federale negli ultimi tre mandati del Congresso (2019-2024)^{vii}. Nello stesso periodo, l'UE ha approvato circa 13.000 atti, di cui 515 atti legislativi ordinari, 2.431 altri atti legislativi, 954 atti delegati, 5.713 atti di esecuzione e 3.442 altri atti¹⁸. A ciò si aggiunge la legislazione nazionale approvata in ciascuno Stato membro. A titolo di esempio, Dansk Industry ha rilevato che, a causa degli sviluppi della legislazione europea e nazionale, il numero di regolamenti applicabili in Danimarca è aumentato del 63% dal 2001 al 2023. Altri fattori che contribuiscono alla percezione di un ambiente imprenditoriale meno favorevole nell'UE sono una diversa costellazione di punti di veto, con gli Stati Uniti che hanno una struttura più federale e un minor numero di autorità coinvolte nei processi di approvazione¹⁹; e il fatto che i benefici della regolamentazione per la società, gli individui e l'ambiente sono più difficili da quantificare e difficilmente considerati nelle valutazioni dei costi netti^{viii}.

Tre esempi tratti dalla legislazione dell'UE - il quadro di riferimento per la rendicontazione di sostenibilità e la due diligence, il regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR) e la legislazione dell'UE in materia di rifiuti e imballaggi - sono analizzati per evidenziare le tre principali difficoltà normative incontrate dalle aziende:

- Conformarsi all'accumulo di legislazione UE e alle sue frequenti modifiche nel tempo, che si traducono in sovrapposizioni e incoerenze normative.

sovrapposizioni e incoerenze normative

- L'onere supplementare aggiunto dal recepimento e dall'applicazione a livello nazionale, compresi gli Stati membri che “placcano” la legislazione UE

dell'UE, nonché da requisiti e standard di attuazione divergenti nei diversi Stati membri^{ix}

- L'onere normativo proporzionalmente più elevato per le PMI e le piccole società a media capitalizzazione rispetto alle società più grandi.

Il quadro normativo dell'UE in materia di rendicontazione di sostenibilità e due diligence²⁰ è una delle principali fonti di oneri normativi,

di sostenibilità²⁰ è una fonte importante di oneri normativi, amplificati dalla mancanza di linee guida che facilitino l'applicazione di norme complesse e chiariscano l'interazione

tra i vari atti legislativi. L'obiettivo di questo quadro normativo è quello di rafforzare le regole relative alle informazioni sociali e ambientali che le aziende devono comunicare.

ambientale che le imprese devono comunicare. Questo comporta un costo di conformità importante per le aziende dell'UE²¹.

UE21 , che va da 150.000 euro per le imprese non quotate a 1 milione di euro per quelle quotate²². Inoltre, esiste il rischio di un eccesso di conformità (ad esempio, un eccesso di dichiarazioni) in tutta la catena del valore. Tra le ragioni di questo fenomeno vi sono attualmente definizioni poco chiare

17. Ad esempio, SIRA Consulting BV (“Regulatory pressure indicator on SMEs in six sectors”, 2023) ha stimato che il costo complessivo dell'onere normativo per una PMI olandese media varia da un anno all'altro.

per una PMI olandese media varia tra i 38.000 e i 250.000 euro, a seconda delle dimensioni dell'azienda e della sua attività.

attività. La maggior parte di questi costi è dovuta alla legislazione orizzontale, tra cui il diritto del lavoro, la tassazione e la regolamentazione specifica del settore.

18. EUR-LEX, Atti legali - statistiche, recuperato il 19 agosto 2024. Il 2019 è incluso nella somma per consentire un confronto con gli Stati Uniti.

con gli Stati Uniti. Se si esclude il 2019, la somma è di circa 11.000 nuovi atti. La tendenza è in aumento rispetto al

mandato 2014-2019 per quanto riguarda gli atti legislativi, nonché gli atti delegati e di esecuzione.

19. Ad esempio in settori, come la legislazione ambientale, soggetti a competenze condivise nell'UE e in gran parte gestiti da organismi federali come l'Agenzia per la protezione dell'ambiente negli Stati Uniti.

l'Agenzia per la protezione dell'ambiente negli Stati Uniti. Si veda: Stevens-Finlayson, B., EU vs US. Comparing the EU and US Federal Systems, 2019.

20. La legislazione dell'UE considerata comprende: i) la direttiva sulla rendicontazione della sostenibilità delle imprese (CSRD); ii) il regolamento sulla tassonomia,

in particolare con la valutazione “non arrecare danni significativi” (DNSH); iii) il regolamento sulla divulgazione della finanza sostenibile; iv) la direttiva sulla due diligence della sostenibilità aziendale; v) il regolamento sulla progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili (ESPR); vi) la direttiva sulle emissioni industriali (IED); vii) il sistema di scambio delle quote di emissione (ETS); e viii) il regolamento REACH. REACH.

21. A partire dall'esercizio finanziario 2024, e con un'introduzione graduale nei prossimi tre anni, circa 42.000 grandi imprese e PMI quotate in borsa soggette alla CSRD dovranno preparare un'ampia documentazione sulla sostenibilità.

quotate soggette alla CSRD dovranno redigere dichiarazioni di sostenibilità complete basate sugli European Sustainability Reporting Standards (ESRS), adottati dalla Commissione su proposta dell'EFRAG.

Commissione su proposta dell'EFRAG. L'EFRAG, precedentemente noto come European Financial Reporting Advisory Group, è l'organo di consulenza tecnica indipendente sugli ESRS.

organo tecnico consultivo indipendente sugli ESRS. L'ESRS comprende 1.052 dati quantitativi o qualitativi, di cui 783 per l'informativa obbligatoria (l'80% di essi, ossia 6.000, sono stati pubblicati sul sito dell'EFRAG).

di questi, cioè 622 dati, sono “soggetti a rilevanza”, cioè devono essere comunicati solo se rilevanti per l'azienda) e 269 per la divulgazione volontaria.

22. Si veda: EFRAG, Cost-Benefit Analysis of the First Set of Draft ESRS, novembre 2022. Coerentemente, il governo danese stima

costi medi una tantum di 365.000 euro e costi ricorrenti di 310.000 euro all'anno per un'azienda in Danimarca per conformarsi al CSRD e all'articolo 8 del Codice Civile.

CSRD e all'articolo 8 del regolamento sulla tassonomia. Questo dato si basa su un'indagine condotta su 2.200 aziende che rientrano nel campo di applicazione della CSRD e rappresenta,

Pertanto, si tratta di una base che non include i costi aggiuntivi per le PMI che devono riferire alle società madri attraverso la catena di approvvigionamento.

31

e requisiti, ad esempio per quanto riguarda l'applicazione del principio “non nuocere in modo significativo” all'interno della tassonomia dell'UE e il suo allineamento con la relativa valutazione per il bilancio dell'UE; metodologie onerose e potenzialmente sovrapposte per la contabilizzazione delle emissioni tra il regolamento sulla progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili, il sistema ETS e l'impronta ambientale dei prodotti²³; e tempistiche non armonizzate per requisiti di rendicontazione diversi ma correlati. Ulteriori modifiche a questo quadro, compresi gli standard di rendicontazione settoriali richiesti dalla CSRD, potrebbero aumentare i costi di conformità.

La “doratura” del GDPR da parte degli Stati membri e la mancanza di coerenza nella sua applicazione aumentano gli oneri amministrativi delle imprese dell'UE. Il GDPR, entrato in vigore nel 2016 e direttamente applicabile in tutti gli Stati membri, mira a offrire un approccio armonizzato dell'UE all'applicazione della privacy. Tuttavia, dà agli Stati membri la possibilità di definire le norme sulla privacy in 15 aree, portando alla frammentazione e all'incertezza giuridica derivante dall'uso diffuso di clausole di specificazione, di “gold-plating” [Riquadro 1] e di un'applicazione incoerente da parte delle autorità nazionali per la protezione dei dati (DPA), oltre al fatto che alcuni Stati membri hanno diverse DPA che operano in tal senso (ad esempio, 16 in Germania). Ciò potrebbe ostacolare l'imprenditorialità e l'innovazione transfrontaliera, compreso lo sviluppo e la diffusione di nuove tecnologie e soluzioni di sicurezza informatica. Ad esempio, la divergenza nell'età del consenso tra gli Stati membri crea incertezza nell'applicazione dei diritti di protezione dei dati dei minori nel mercato unico²⁴. Le stime indicano costi elevati per la conformità al GDPR, fino a 500.000 euro per le PMI e fino a 10 milioni di euro per le grandi organizzazioni²⁵. Inoltre, a causa di questi costi di conformità, le aziende dell'UE hanno diminuito l'archiviazione dei dati del 26% e l'elaborazione dei dati del 15% rispetto alle aziende statunitensi comparabili²⁶. Tuttavia, nel dicembre 2023, gli Stati membri della formazione del Consiglio Giustizia e Affari interni hanno opposto resistenza a un'ulteriore armonizzazione²⁷.

23. Ad esempio, l'ESPR include requisiti informativi che devono già essere comunicati tramite il Passaporto digitale di prodotto quando un prodotto viene immesso sul mercato dell'UE.

24. L'età del consenso è di 13 anni in Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Lettonia, Malta, Portogallo e Svezia; di 14 anni in Austria, Bulgaria, Cipro, Spagna, Italia e Lituania; di 15 anni nella Repubblica Ceca, in Grecia e in Francia; di 16 anni in Germania, Ungheria, Croazia, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Romania e Slovacchia. Si veda: Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento

europeo e al Consiglio - La protezione dei dati come pilastro dell'emancipazione dei cittadini e dell'approccio dell'UE alla transizione digitale - Due anni di applicazione del regolamento generale sulla protezione dei dati (COM(2020) 264), 2020.

25. Il 68% delle grandi aziende intervistate da PwC prevedeva di spendere tra 1 e 10 milioni di sterline per soddisfare i requisiti del GDPR. Si veda: The Privacy Compliance Hub, How much? Il costo della privacy, 2023. Il costo medio della conformità al GDPR per un'azienda di medie dimensioni con 500 dipendenti si aggira intorno a 1,3 milioni di euro. Si veda: UK Insight, Organizations Worldwide Fear GDPR Non-Compliance Could Put Them Out of Business, 2017. Come riportato dal Financial Times (Companies face high cost to meet new EU data protection rules, November 2017, accessed on 17 June 2024), anche l'International Association of Privacy Professionals ed Ernst & Young stimano che il costo medio per le grandi aziende con sede nell'UE per raggiungere la conformità al GDPR potrebbe essere dell'ordine di 1,3 milioni di euro per azienda, con costi annuali continui di 1,1 milioni di euro per il mantenimento.

26. Per i settori ad alta intensità di dati, come quello del software, l'aumento dei costi dovuto alla conformità al GDPR può raggiungere il 24%. Altri settori, come quello manifatturiero e dei servizi, registrano un aumento medio dei costi del 18%. Si veda: Demirer, M., Jiménez Hernández, D. J., Li, D. e Peng, S., Data, Privacy Laws and Firm Production: evidence from the GDPR, febbraio 2024.

27. “Giustificare un certo grado di frammentazione, soprattutto nelle attività di trattamento in cui gli Stati membri hanno una propria giurisdizione o in aree in cui la legislazione nazionale stabilisce condizioni specifiche per il trattamento dei dati personali, come ad esempio in un contesto lavorativo”. Posizione e conclusioni adottate al Consiglio Giustizia e Affari interni, dicembre 2023. Si veda: Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Seconda relazione sull'applicazione del regolamento generale sulla protezione dei dati (COM(2024) 357), 2024.

B OX 1

Placcatura in oro

La Commissione europea descrive il gold-plating come il processo attraverso il quale uno Stato membro, che deve recepire la legislazione dell'UE nell'ordinamento nazionale o attuare la legislazione dell'UE, impone requisiti, obblighi o standard aggiuntivi nel proprio ordinamento nazionale che vanno oltre i requisiti o gli standard del diritto dell'UE - imponendo così costi normativi aggiuntivi ed evitabili. Ciò può accadere durante l'intero ciclo politico, dal recepimento del diritto primario all'attuazione tramite atti delegati o di esecuzione, fino all'applicazione della normativa a livello nazionale. Le ragioni principali per cui gli Stati membri ricorrono al gold-plate sono le seguenti:

(i) Le direttive dell'UE possono limitarsi a fissare gli obiettivi politici che gli Stati membri devono raggiungere, ma lasciano a ciascun Paese le misure esatte da mettere in atto per raggiungerli. Ciò richiede il recepimento di ogni direttiva nel diritto nazionale attraverso atti giuridici nazionali. La cosiddetta super-equivalenza si verifica quando l'attuazione nazionale di una direttiva va oltre il minimo necessario per conformarsi ad essa - ad esempio, gli Stati membri possono eliminare le deroghe o le estensioni presenti nell'atto originale; mantenere standard nazionali più severi o più elevati; applicare la direttiva prima del termine stabilito; o recepire con un campo di applicazione più ampio rispetto alla direttiva UExii.

(ii) La legislazione dell'UE può deliberatamente lasciare una certa flessibilità nel livello di armonizzazione o nella prassi degli Stati membri. Mentre alcune questioni sono completamente armonizzate a livello dell'UE - con il legislatore dell'UE che stabilisce sia un "pavimento" (cioè, una linea di base) che un "soffitto", senza alcun margine per aggiungere requisiti a livello nazionale, alcune questioni sono oggetto di un'armonizzazione minima a livello dell'UE, ad esempio in settori come la protezione dei consumatori. Ciò lascia agli Stati membri la possibilità di fissare norme o requisiti a livello nazionale al di sopra dello standard di base individuato, laddove ciò sia giustificato e proporzionato al perseguimento di legittimi interessi pubblici. Ciò può portare a norme diverse in tutto il mercato unico, che si traducono in oneri normativi o amministrativi aggiuntivi per le imprese, con un impatto maggiore sulle PMI, e rendono più difficile per i consumatori comprendere la portata della loro protezione.

(iii) Doppio credito. Gli effetti della politica interna e dei processi legislativi nazionali tendono a essere un'altra delle ragioni principali del gold-plating. Gli Stati membri possono - per errore o deliberatamente - lasciare in vigore la legislazione nazionale su questioni regolate dal diritto dell'UE, creando un doppio regime normativo che può essere oneroso. Ad esempio, quando un atto dell'UE è deregolamentato in un settore sensibile a livello nazionale (ad esempio, la stabilità fiscale o finanziaria), i parlamenti nazionali possono introdurre o mantenere in vigore requisiti e restrizioni che impediscono l'effettiva attuazione dell'acquis dell'UE sul campo.

(iv) Mancanza di un'adeguata applicazione delle misure per contrastare il gold-plating degli Stati membri. I requisiti nazionali aggiuntivi, anche all'interno delle norme giuridiche, devono essere giustificati da motivi imperativi di interesse pubblico, essere non discriminatori, proporzionati, di facile comprensione e conformi alle norme minime armonizzate - con differenze ridotte al minimo per salvaguardare gli obiettivi del mercato unico. In base al Trattato, la Commissione europea ha il potere di avviare procedure di infrazione e di assistere gli Stati membri nel migliorare la conformità al diritto dell'UE, perseguendo l'obiettivo comune di un mercato unico ben funzionante. Tuttavia, sia l'uso dei meccanismi di ricorso che la cooperazione soft tra la Commissione e gli Stati membri potrebbero essere rafforzati per garantire un'attuazione e un'applicazione efficiente della legislazione sul mercato unico.

La legislazione sui rifiuti e sui rifiuti di imballaggio²⁸ è stata ripetutamente identificata come una delle principali fonti di costi normativi per le PMI a causa della sovrapposizione di requisiti orizzontali e settoriali. Essa stabilisce i principi per la gestione dei rifiuti e degli imballaggi e sottolinea la necessità per le aziende di aderire a requisiti rigorosi sulla gestione, lo smaltimento e il riciclaggio dei rifiuti per non mettere in pericolo la salute umana o l'ambiente. Tuttavia, in assenza di criteri a livello europeo, gli Stati membri e persino le regioni dell'UE applicano attualmente norme e categorie di rendicontazione profondamente divergenti²⁹. La mancanza di regole o interpretazioni comuni è causa di incertezza per gli operatori e i riciclatori dell'UE e obbliga i produttori a gestire una serie di campi di dati per soddisfare tutti gli obblighi di comunicazione nazionali³⁰. Inoltre, le sovrapposizioni normative all'interno e tra le legislazioni sui prodotti, sulle sostanze chimiche e sui rifiuti creano costi inutili per le imprese e le amministrazioni a causa della duplicazione dei controlli di conformità, dell'incertezza giuridica e del rischio di sanzioni³¹. Per quanto riguarda specificamente le autorizzazioni, un'analisi delle lacune di 13 atti normativi dell'UE, tra cui la Direttiva quadro sui rifiuti, ha evidenziato la duplicazione di 169 requisiti, comprese differenze (29%) e vere e proprie incoerenze (11%)^{xvi}. Infine, le disposizioni possono essere duplicate o le attività economiche coperte sia dalla legislazione quadro generale che dalle norme settoriali. Sebbene in linea di principio la legislazione settoriale abbia la priorità sulla legislazione quadro in caso di conflitto (in virtù del principio della *lex specialis* e del fatto che è generalmente più recente), ciò non è automatico, ma è lasciato a una valutazione giudiziaria caso per caso, a scapito della certezza del diritto.

Tutti e tre gli esempi evidenziano anche la necessità di considerare meglio le dimensioni delle imprese interessate dalla regolamentazione, utilizzando misure di mitigazione adeguate in linea con il principio di proporzionalità. Le PMI tendono a percepire il costo della conformità al diritto dell'UE come maggiore, anche perché è meno probabile che sopravvivano abbastanza a lungo da raccogliere tutti i benefici della regolamentazione. Nel 2023, il 55% delle PMI ha indicato gli ostacoli normativi e gli oneri amministrativi come la sfida più grande. Questa è stata anche la seconda sfida più citata per le start-up (52%, dopo l'accesso ai finanziamenti) e la terza più citata per le mid-cap (36%, dopo le difficoltà nel trovare dipendenti e le interruzioni della catena di approvvigionamento)^{xvii}. Nel complesso, anche se le PMI sono spesso esentate dal campo di applicazione delle leggi dell'UE o beneficiano di altre “misure di attenuazione”, tutti i casi di studio analizzati suggeriscono che queste misure non sono sufficienti per affrontare le sfide che le imprese più piccole devono affrontare. Vale a dire:

- A causa degli effetti sulla catena del valore, il quadro di rendicontazione della sostenibilità e di due diligence non differenzia adeguatamente le PMI dalle imprese più grandi³². Inoltre, la CSRD viene segnalata come un esempio della mancanza di proporzionalità dell'acquis dell'UE nei confronti delle imprese più piccole.

dell'acquis dell'UE nei confronti delle società a media capitalizzazione, in quanto i costi di conformità rappresentano fino al 12,5% del volume degli investimenti delle società a media capitalizzazione³³.

- Nell'ambito dei rifiuti e dei rifiuti di imballaggio, gli obblighi di comunicazione degli EPR si applicano per lo più a tutti i produttori in egual misura,

senza considerare le loro dimensioni o il loro impatto ambientale³⁴

28. La Direttiva Quadro sui Rifiuti e la legislazione collegata, come il Regolamento sulle Spedizioni di Rifiuti recentemente modificato.

Regolamento sulle spedizioni di rifiuti. In particolare, il principio “chi inquina paga” e la responsabilità estesa del produttore (EPR) rendono i produttori responsabili di tutti i rifiuti generati dai loro prodotti e dalle loro attività.

per tutti i rifiuti generati dai loro prodotti e richiedono che essi mettano in atto una solida gestione dei rifiuti.

29. Tranne che per tre gruppi di prodotti: ferro, acciaio e alluminio; rottami di rame e rottami di vetro. Questo riguarda,

ad esempio, l'end of waste (cioè quando un rifiuto cessa di essere tale e diventa una materia prima secondaria),

che porta a un mercato unico frammentato e a costi amministrativi elevati per le imprese.

30. Per esempio, ci sono 27 modi per fare rapporto sugli imballaggi a causa di definizioni e modelli diversi, oltre a regole divergenti su ciò che entra nella classificazione dei rifiuti pericolosi.

classificazione dei rifiuti pericolosi. Le batterie agli ioni di litio a fine vita e gli intermedi del riciclaggio, come i rifiuti di produzione delle batterie e la massa nera,

potrebbero essere classificati in modo diverso negli Stati membri in assenza di norme UE sulla loro classificazione come rifiuti pericolosi o non pericolosi.

31. Come esempio della sovrapposizione tra la legislazione sui prodotti e quella sui rifiuti, le disposizioni relative all'EPR nella direttiva sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio si basano sulla direttiva quadro sui rifiuti.

si basano sulla direttiva quadro sui rifiuti, che si applica a tutti i sistemi EPR, mentre sono state introdotte norme settoriali per gli imballaggi.

sono state introdotte norme settoriali per gli imballaggi. Inoltre, sono previste norme specifiche per l'EPR per i prodotti tessili all'interno dello stesso atto che stabilisce le disposizioni generali sull'EPR.

32. Ad esempio, mentre la CSRD si applica solo alle grandi imprese e alle PMI quotate in borsa (queste ultime beneficiano anche di un periodo di transizione più lungo per il recepimento, che termina il 1° gennaio 2026).

periodo di transizione più lungo per il recepimento, che terminerà il 1° gennaio 2026 e con la possibilità di un'ulteriore opt-out di due anni), le microimprese e le PMI non quotate in borsa sono

Le microimprese e le PMI non quotate in borsa risentono degli effetti di trascinamento lungo la catena di approvvigionamento. Standard più proporzionati per l'utilizzo da parte delle PMI quotate in borsa per soddisfare i loro

per soddisfare i loro obblighi di rendicontazione ai sensi della CSRD, nonché standard semplificati per l'uso volontario da parte delle PMI non quotate sono ancora in fase di elaborazione.

33. BEI e EPC, Hidden Champions, Missed Opportunities - Mid-caps' crucial roles in Europe's economic transition,

2024. Il Segretariato Generale degli Imprenditori Europei (CEA-PME) stima che il costo medio iniziale per una mid-cap per conformarsi alla CSRD sia di 800.000 euro in due anni - sulla base di un sondaggio tra le mid-cap francesi.

34. Nel settore tessile, la Commissione ha proposto di escludere le microimprese da questi obblighi, che comportano

costi di comunicazione di almeno 540 euro all'anno per operatore. Analogamente, la proposta relativa agli imballaggi e ai rifiuti di imballaggio esenterebbe alcuni operatori, come le microimprese.

esentare alcuni operatori, come le microimprese, dall'obbligo di raggiungere gli obiettivi di riutilizzo degli imballaggi.

- Il GDPR non esenta le PMI, tranne in alcuni casi³⁵.

L'evidenza quantitativa sistematica dell'onere cumulativo della legislazione UE sulle PMI e sulle piccole medie imprese è fondamentale per progettare rimedi adeguati e misure di mitigazione. Questo è un settore in cui la Commissione è debole. Circa l'80% dei punti del programma di lavoro della Commissione riguarda le PMI^{xviii}. Tuttavia, solo circa la metà (54% nel 2020 e 45% nel 2021) delle valutazioni d'impatto ha valutato in modo sostanziale l'impatto della legislazione sulle PMI e quasi un terzo dei pareri del Comitato di vigilanza regolamentare ha chiesto di migliorare questo aspetto. Inoltre, il test benchmark per le PMI del

2022 ha evidenziato che la maggior parte delle valutazioni d'impatto analizzate non è di qualità sufficiente. Il quadro si fa più fosco se si considerano le piccole medie imprese, in particolare per la mancanza di una definizione europea condivisa e di dati statistici prontamente disponibili. Ciò ha fatto sì che le piccole medie imprese siano largamente assenti dal processo decisionale dell'UE e dalle relative valutazioni d'impatto. Per sfruttare appieno il potenziale delle piccole medie imprese per la competitività dell'UE sarà necessario uno sforzo sostenuto e sistematico a livello degli Stati membri e dell'UE, sia a livello normativo che di politica industriale.

OBIETTIVI

- Semplificare l'acquis comunitario esistente e filtrare le nuove proposte.
- Applicare meglio la legislazione sul mercato unico.
- Applicare un regime proporzionato per le PMI e le piccole medie imprese nella legislazione esistente e futura.
- Promuovere l'innovazione.

Per raggiungere questi obiettivi, tre principi generali guidano le proposte che seguono:

- Identificare in anticipo le motivazioni e gli obiettivi della legislazione UE e trovare il giusto equilibrio tra il principio di precauzione e il principio di innovazione.

precauzione e il principio dell'innovazione Ad esempio, si dovrebbe individuare quando è necessario perseguire un'armonizzazione minima o completa.

- Scegliere lo strumento legislativo migliore (regolamento, direttiva, decisione, raccomandazione, atto delegato o atto di esecuzione) che risponda alle motivazioni individuate, riducendo al contempo i costi di conformità normativa, recepimento e rendicontazione, per quanto possibile.

e di rendicontazione, per quanto possibile

- Gestire efficacemente l'acquis dell'UE garantendo la disponibilità di tutte le informazioni necessarie per approvare una legislazione efficace.

Ciò include una consultazione sistematica e tempestiva delle parti interessate sulla legislazione per migliorarne la qualità.

Ritirare la legislazione obsoleta, individuare e risolvere sovrapposizioni e contraddizioni e concentrarsi sul miglioramento dell'attuazione e dell'applicazione negli Stati membri.

L'obiettivo finale dovrebbe essere quello di rendere la normativa europea e nazionale un corpus unico e coerente che rappresenti un punto di forza competitivo per l'UE.

35. Ad esempio, le PMI che non sono impegnate principalmente nel trattamento dei dati e non rappresentano una minaccia specifica per i diritti e le libertà delle persone sono esentate dal nominare un responsabile della protezione dei dati. Inoltre, le aziende con meno di 250 dipendenti non sono tenute a tenere registri di dati, a meno che non trattino regolarmente dati personali, non presentino rischi o non trattino informazioni sensibili.

PROPOSTE

1. Razionalizzare l'acquis dell'UE con un nuovo vicepresidente per la semplificazione.

- All'inizio di ogni mandato della Commissione, prima di adottare una nuova legislazione, si dovrebbe dedicare un periodo fisso di almeno sei mesi a una “banca di valutazione”.

un periodo fisso di almeno sei mesi da dedicare a una “banca di valutazione” che valuti sistematicamente e sottoponga a stress-test tutta la normativa esistente per

settore di attività economica

- Sulla base di questo stress-test, una seconda fase dovrebbe concentrarsi sul perseguimento della codificazione e del consolidamento della legislazione dell'UE per settore politico.

della legislazione dell'UE per settore di intervento.

l'intera “catena legislativa”, con priorità ai settori economici in cui l'Europa è particolarmente esposta alla concorrenza internazionale (ad esempio, le tecnologie pulite).

Gli strumenti digitali potrebbero essere d'aiuto [Riquadro 2].

- Questo esercizio dovrebbe essere gestito da tutti i membri del Collegio dei Commissari, con ciascun Commissario che si assume la responsabilità di effettuare lo stress-test e di valutare il risultato.

responsabilità per lo stress-testing e la conseguente semplificazione della legislazione UE nelle rispettive aree di competenza, sotto il coordinamento di un vicepresidente.

sotto il coordinamento di un vicepresidente per la semplificazione.

delle relazioni interistituzionali per costruire il consenso necessario con i colegislatori sulla codificazione e la semplificazione legislativa.

razionalizzazione

- Allo stesso tempo, dovrebbe essere chiarito il principio della *lex specialis* come regola generale orizzontale, in base alla quale, in caso di conflitto tra le leggi dell'UE, settoriali o più

tra le leggi dell'UE, le norme settoriali o più specifiche prevarrebbero automaticamente, a vantaggio della certezza del diritto³⁶.

BOX 2

Strumenti digitali, in particolare l'intelligenza artificiale, per ridurre gli oneri di conformità

La banca di valutazione [proposta 1] potrebbe essere supportata dall'uso di strumenti digitali e soprattutto dell'IA (in particolare, modelli linguistici di grandi dimensioni) per analizzare rapidamente grandi volumi di documenti giuridici e individuare le aree da consolidare, semplificare ed eliminare sovrapposizioni e incoerenze³⁷.

Gli strumenti digitali dovrebbero essere utilizzati anche per applicare pienamente i principi “once only” e “digital by design” nella legislazione dell'UE, compresa la piena digitalizzazione delle relazioni tra imprese e autorità non solo a livello dell'UE, ma anche negli Stati membri. Parallelamente, occorre garantire soluzioni

di piena interoperabilità transfrontaliera tra gli enti pubblici attraverso un'ambiziosa attuazione dell'Interoperable Europe Act.

Sebbene l'obbligo di condividere le informazioni rimanga in capo alle imprese, le amministrazioni dovrebbero assumere un ruolo più incisivo nell'organizzazione e nella semplificazione delle segnalazioni, anche attraverso l'uso di tecnologie digitali all'avanguardia, come l'IA38, modelli di segnalazione concordati e armonizzati per automatizzare la generazione della documentazione richiesta39, soglie di segnalazione de minimis e obblighi di segnalazione centralizzati utilizzando un'unica interfaccia multilingue.

Infine, le procedure nazionali di autorizzazione dovrebbero essere completamente digitalizzate, rese interoperabili e meglio coordinate a livello europeo per ridurre i costi e stimolare l'imprenditorialità. Salvaguardando le credenziali ambientali, si potrebbe rivedere la valutazione dell'impatto ambientale, introducendo un limite di tempo in tutta l'UE per la valutazione dell'impatto ambientale.

36. Attualmente la *lex specialis* è un principio riconosciuto dal diritto dell'UE. Non esiste una regola generale per cui un principio orizzontale di *lex specialis* si applichi automaticamente a tutti i regolamenti dell'UE. La sua applicazione, pertanto, dipende dal contesto legislativo specifico e dall'interpretazione dei tribunali dell'UE.

37. Recentemente è stato effettuato un esercizio *una tantum* di questo tipo per snellire gli obblighi di rendicontazione, in particolare per le PMI.

38. Le applicazioni di intelligenza artificiale (in particolare, i modelli linguistici di grandi dimensioni) potrebbero essere utilizzate per analizzare rapidamente grandi volumi di documenti normativi e individuare potenziali conflitti e ridondanze, nonché aree di consolidamento e razionalizzazione. L'apprendimento automatico potrebbe anche aiutare a simulare l'impatto di nuove proposte legislative, aiutando i responsabili politici a prendere decisioni più informate. Infine, i software e gli assistenti virtuali alimentati dall'intelligenza artificiale potrebbero fornire un feedback in tempo reale o addirittura predittivo su possibili problemi di conformità e offrire una guida automatica per soddisfare i requisiti normativi, compresa la traduzione di complesse disposizioni legali in un linguaggio comprensibile.

39. Ad esempio, la piattaforma Fit4Future ha proposto un approccio completamente automatizzato alla rendicontazione della sostenibilità nell'ambito della CSRD. Inoltre, una revisione della direttiva quadro sui rifiuti potrebbe rappresentare un'opportunità per digitalizzare e semplificare gli obblighi di rendicontazione relativi all'economia circolare, adottando un approccio olistico alla legislazione sui rifiuti, sui prodotti e sulle sostanze chimiche.

amministrazioni nazionali a rispondere in formato digitale. Una volta scaduto questo periodo di tempo, le aziende potrebbero procedere con i loro progetti a condizione che gli operatori siano responsabili del ripristino dello status quo in caso di valutazione finale negativa.

2. Utilizzare una metodologia unica e chiara per quantificare il costo della nuova legislazione per le istituzioni dell'UE e gli Stati membri.

Stati membri. Tale metodologia dovrebbe essere adottata dalla Commissione quando presenta una proposta, dai legislatori quando

co-legislatori quando modificano la legislazione, nonché dagli Stati membri quando la recepiscono.

- La Commissione dovrebbe sviluppare e applicare in modo coerente un'unica metodologia per le sue valutazioni d'impatto, al fine di controllare (e ridurre) l'impatto delle proposte.

per controllare (e ridurre, se necessario) il costo della nuova legislazione per tutti gli operatori, tenendo conto delle ricadute nazionali.

La metodologia unica dovrebbe prestare particolare attenzione ai costi per le PMI e le piccole e medie imprese.

medie imprese

- La Commissione dovrebbe rendere regolarmente disponibili al pubblico le cifre relative ai nuovi oneri normativi e amministrativi nei vari settori, indicando i commissari

disponibili al pubblico, indicando il commissario o i commissari e il dipartimento o i dipartimenti responsabili della legislazione e del suo snellimento.

- Un accordo interistituzionale dovrebbe garantire che il Consiglio e il Parlamento europeo si assumano la piena responsabilità di

valutare (utilizzando la stessa metodologia della Commissione) l'impatto degli emendamenti sostanziali proposti

durante i negoziati legislativi

- Infine, gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati ad adottare la stessa metodologia per misurare il costo del recepimento per le parti interessate [cfr. proposta 3].

3. Ridurre al minimo i costi di recepimento da parte degli Stati membri e migliorare l'applicazione della legislazione sul mercato unico.

- Rafforzare il ruolo della task force per l'applicazione del mercato unico (SMET) nella valutazione delle modalità di attuazione delle norme del mercato unico da parte degli Stati membri.

e di recepimento che eccede i requisiti delle direttive UE - con possibile ricorso da parte della Commissione europea alla Corte di giustizia europea.

Commissione europea alla Corte di giustizia europea, se necessario, per porvi rimedio.

- Aggiungere un nuovo requisito standard nell'articolo sul recepimento delle direttive che richiede agli Stati membri di

valutare sistematicamente, utilizzando la stessa metodologia delle istituzioni dell'UE, l'impatto delle loro misure di recepimento sulle parti interessate (compresi i casi in cui le direttive sono state recepite).

misure di recepimento sulle parti interessate (compresi i casi di "gold-plating").

I risultati di questa valutazione dovrebbero essere resi pubblici per migliorare la trasparenza e scoraggiare il "gold-plating".

- Le autorità preposte all'attuazione e all'applicazione delle norme in tutti gli Stati membri dovrebbero collaborare più strettamente, essere razionalizzate e accorpate.

Esempi sono gli approcci adottati dall'Agenzia Federale per le Reti (BNETZA) in Germania o dall'Agenzia Federale per il Commercio (FTC) negli Stati Uniti.

L'applicazione congiunta della Federal Trade Commission (FTC) in materia di protezione dei dati, concorrenza e tutela dei consumatori.

L'approfondimento della cooperazione e il miglioramento della razionalizzazione garantirebbero un'attuazione più sistematica e coerente. I costi di conformità per le imprese derivanti dalla legislazione recepita verrebbero inoltre ridotti, in quanto le imprese beneficerebbero di interazioni con un unico interlocutore.

le imprese beneficerebbero dell'interazione con un unico punto di contatto e di informazioni più chiare.

- Infine, i tribunali nazionali dovrebbero essere incoraggiati a scambiare informazioni nell'ambito di un forum di valutazione inter pares a livello europeo,

con l'obiettivo finale di raggiungere un buon grado di coordinamento e di armonizzazione nell'applicazione giudiziaria del diritto dell'UE in tutti gli Stati membri.

diritto dell'UE negli Stati membri

4. Mantenere la proporzionalità per le PMI e le piccole società a media capitalizzazione nel diritto dell'UE, anche estendendo le misure di mitigazione alle piccole società a media capitalizzazione.

misure di mitigazione alle piccole mid-cap.

- La Commissione dovrebbe definire con urgenza la base di riferimento su cui calcolare la già annunciata riduzione del 25%

dei costi degli obblighi di rendicontazione e darne piena attuazione, impegnandosi a ridurli ulteriormente per le PMI (fino al 50%).

50%) La proposta di stress-testing dell'acquis dell'UE nell'ambito della "banca di valutazione" [proposta 1] potrebbe sostenere tale riduzione.

riduzione

324

- La Commissione dovrebbe inoltre rimandare le iniziative che si rivelano particolarmente problematiche dal punto di vista della competitività o dell'innovazione o che hanno un impatto sproporzionato sulle PMI e suggerire l'introduzione di

adeguate misure di attenuazione [Riquadro 3].

B OX 3

Un test di competitività rinnovato

Il mantenimento della proporzionalità per le PMI e le piccole medie imprese nel diritto dell'UE [proposta 4] potrebbe essere sostenuto da un test di competitività rinnovato, che unisca l'attuale test di competitività e

il test PMI e si basi su una metodologia chiara e solida per misurare l'impatto cumulativo (compresi i costi di conformità e gli oneri amministrativi) di tutte le nuove proposte in via di adozione sulle PMI.

Questo test dovrebbe essere effettuato coinvolgendo comitati di operatori industriali che supportino la Commissione nella valutazione dell'impatto di tutti gli atti. Inoltre, i legislatori, gli Stati membri e i comitati consultivi dovrebbero essere coinvolti per garantire progressivamente una valutazione obbligatoria di tutti gli impatti aggiuntivi sulle PMI introdotti attraverso gli atti delegati e di esecuzione, nonché il recepimento nazionale.

Su questa base, la Commissione dovrebbe valutare e identificare le misure di mitigazione pertinenti per le PMI che potrebbero essere estese ad altre società, comprese le piccole società a media capitalizzazione, in particolare quando la regolamentazione esistente che si applica alle grandi società è ritenuta onerosa, sproporzionata o di ostacolo al loro sviluppo competitivo⁴⁰.

Ciò dovrebbe basarsi su una raccolta di dati più sistematica e a livello europeo incentrata sulle mid-cap, che consenta di estendere il test di competitività rinnovato anche alle piccole mid-cap.

A breve termine, l'innalzamento delle attuali soglie di definizione delle PMI potrebbe fornire un probabile impulso alla competitività grazie all'estensione delle misure di mitigazione esistenti alle piccole mid-cap. Tuttavia, ciò dovrebbe andare di pari passo con uno sforzo a medio termine verso la costruzione di una politica industriale dedicata alle mid-cap, a partire dalla loro identificazione sistematica tra i vari settori, nonché delle loro esigenze e delle sfide specifiche che devono affrontare rispetto alle PMI - come la scalata oltre confine e l'ottenimento di finanziamenti.

Un 28° regime volontario per le PMI e le mid-cap innovative, come proposto nel capitolo sull'innovazione, dovrebbe essere considerato come parte di questo più ampio sforzo politico incentrato sulle mid-cap.

5. Rivedere il sistema dei gruppi di esperti della Commissione.

- Attualmente esistono oltre 1.000 gruppi che vengono consultati dalla Commissione a fini legislativi e di definizione delle politiche

- 650 gruppi di esperti e 450 sottogruppi, oltre a centinaia di organismi non disciplinati dalle norme sui gruppi di esperti, come i comitati e le commissioni.

gruppi di esperti, come i comitati di comitatologia, i comitati di dialogo sociale e i "gruppi speciali".

Nella maggior parte di essi sono rappresentati gli Stati membri, affiancati da stakeholder, associazioni o esperti⁴¹.

sistema di consultazione, le parti interessate continuano a chiedere alla Commissione di considerare meglio i loro punti di vista.

- È necessario rivedere il processo di consultazione delle parti interessate, anche razionalizzando il numero dei gruppi di esperti e la loro sovrapposizione con altri gruppi.

e la loro sovrapposizione con altri forum consultivi, al fine di migliorare sia l'advocacy politica che il processo decisionale, migliorando anche l'uso ottimale delle risorse per tutti gli stakeholder coinvolti.

40. Ad esempio, l'uso dello standard di rendicontazione CSRD semplificato per le PMI quotate, attualmente in fase di sviluppo da parte dell'EFRAG, potrebbe essere esteso alle piccole società a media capitalizzazione

per ridurre i loro costi di rendicontazione. Inoltre, la frequenza dell'assurance potrebbe essere ridotta per le piccole mid-cap (da annuale a triennale).

41. Ad esempio, il gruppo di esperti sulla competitività dell'industria delle forniture ferroviarie (E03536) riunisce rappresentanti di 13 Stati membri e 37 organizzazioni, tra cui le principali aziende o gruppi attivi nel settore, associazioni di categoria, sindacati e ONG.

325

6. Creare dei “poli di innovazione dell'UE” per sostenere gli sforzi degli Stati membri nel definire le sandbox e promuoverne l'uso nei vari Paesi, offrendo un sistema centralizzato per la gestione delle risorse.

l'uso delle sandbox in tutti i Paesi, offrendo informazioni centralizzate alle imprese dell'UE.

- Le rappresentanze dell'UE in tutti gli Stati membri dovrebbero diventare “hub dell'innovazione dell'UE”, facilitando il coordinamento tra

Stati membri che dispongono di sandbox nazionali o di altre agevolazioni per l'innovazione, oltre a fornire informazioni centralizzate alle imprese innovative dell'UE su

informazioni centralizzate alle imprese innovative dell'UE sulle sandbox esistenti per promuoverne l'uso anche in altri Stati membri.

In particolare quando le sandbox nazionali sono istituite in settori economici chiave per la competitività dell'UE,

come le tecnologie digitali [cfr. il riquadro sull'IA nel capitolo sulle tecnologie digitali e avanzate], tali sandbox settoriali “federate” e le loro più ampie dimensioni possono essere utilizzate anche in altri Stati membri.

settoriali e il loro più ampio utilizzo a livello transfrontaliero aumenterebbero gli incentivi nazionali alla sperimentazione di politiche in linea con le specificità settoriali, rafforzando al contempo le ricadute e l'innovazione a livello europeo.

- Parallelamente, un quadro normativo più incline all'innovazione dovrebbe essere ottenuto attraverso un uso più sistematico di altri strumenti di flessibilità, come le clausole di sperimentazione.

strumenti di flessibilità, come le clausole di sperimentazione⁴², le clausole di caducità negli atti legislativi e la cooperazione rafforzata, per garantire l'agilità necessaria a tenere il passo con i rapidi progressi tecnologici.

42. Le clausole di sperimentazione (spesso la base giuridica delle sandbox normative) sono definite come disposizioni giuridiche che consentono alle autorità incaricate di attuare e far rispettare la legislazione di esercitare un certo grado di flessibilità caso per caso per quanto riguarda la sperimentazione di tecnologie, prodotti, servizi o approcci innovativi. Allo stesso tempo, un “approccio unico”, come le clausole generali di sperimentazione a livello europeo, potrebbe essere troppo generico e inadatto ad affrontare la specificità delle sfide emergenti nei vari settori o aree politiche.

326

ENDNOTES

Developments and Trends of the Ordinary Legislative Procedure 1 July 2019 - 31 December 2021 (9th parliamentary term), 2021.Calleja, D., et al., EU EMERGENCY - CALL 122? On

ii

--

the possibilities and limits of using Article 122 TFEU to respond to situations of crisis, (forthcoming).

iii Davies, A., Regulation and Productivity, 2014. Ferris, A.,

Garbaccio, R., Marten, A., and Wolverton, A., The Impacts of Environmental Regulation on the U.S. Economy, 2017. Yang, G., Ding, Z., and Wang, H., 'Can environmental regulation improve firm total factor productivity? The mediating effects of credit resource allocation', Environment, Development and Sustainability, Volume 25, 2023, p. 6799–6827.

Bradford, A., Digital Empires: The Global Battle to Regulate Technology, 2023. Wyman, O., The EU Banking Regulatory Framework and its Impact on Banks and the Economy: Reference study, 2023. European Parliament, 'Stoiber Group on administrative burdens in EU law', At a Glance: Better-Law Marking in Action, 2014. Govtrack.us, Statistics and Historical Comparison, data retrieved on 17 June

iv

2024. European Commission, Study on the cumulative health and environmental benefits of chemical legislation: Final Report, 2017. European Commission, Cost of the Cumulative Effects of Compliance with EU Law for SMEs: Final Report, 2015.

v

vi

vii

viii

ix

Statista, GDPR compliance spending in small businesses 2019, 2024. European Commission, Commission Staff Working Document: Better Regulation Guidelines, 2021. K. Mickute, How to identify and avoid goldplating EU regulations, 2020. European Commission, Identifying and addressing barriers to the Single Market, COM(2020) 93 final. European Parliament, Challenges in the implementation of EU Law at national level, 2018. European Commission, The 2024 Annual Single Market and Competitiveness Report, 2024. Business Europe, License To Transform: SWOT Analysis of industrial permitting in Europe, 2024.

x

xi

xii

xiii

xiv

xv

xvi

xvii European Commission, Report on the Survey of EU Start-ups and the COVID-19 Pandemic, 2023.

xviii Results of the 'SME filter' exercise carried out by the SME Envoy's Group.

Business Europe, Eurochambres and SME united, SME Test Benchmark 2022 Report, 2022. EIB and EPC, Hidden Champions, Missed Opportunities – Midcaps' crucial roles in Europe's economic transition, 2024.

xix

xx

--