



Rapporto sui costi della regolamentazione

Stima dei costi generati dalla regolamentazione e individuazione del potenziale di riduzione dei costi e di semplificazione

Rapporto del Consiglio federale in adempimento ai postulati Fournier (10.3429) e Zuppiger (10.3592)

Berna, dicembre 2013

Indice

Sintesi	3
Parte I : parte generale	4
1 Mandato e contesto	4
2 Delimitazione dello studio	6
3 Il progetto, il metodo e i suoi limiti	8
4 Risultati globali e interpretazione	10
5 Principali misure di ottimizzazione	14
6 Prospettive	16
2 1° pilastro	22
3 2° pilastro (LPP)	26
5 Ammissione di lavoratori stranieri al mercato svizzero del lavoro	33
6 Imposizione delle imprese	36
7 Imposta sul valore aggiunto	40
8 Procedure doganali all'importazione e all'esportazione	43
9 Formazione professionale di base	46
10 Sicurezza sul lavoro, protezione della salute e assicurazione contro gli infortuni	50
11 Diritto edilizio	55
12 Diritto ambientale	60
13 Igiene delle derrate alimentari	63

Sintesi

Le imprese che creano occupazione e valore aggiunto in Svizzera devono poter contare su condizioni quadro attraenti. Fra i fattori che contribuiscono a rendere interessante e dinamica una piazza economica troviamo una regolamentazione statale che, pur tenendo conto dell'obiettivo perseguito, genera un basso onere amministrativo per le imprese.

Il presente rapporto risponde ai postulati Fournier (10.3429) e Zuppiger (10.3592), che richiedono una stima dei costi che la regolamentazione fa pesare sulle imprese. Al fine di avvalersi delle conoscenze specialistiche settoriali, la valutazione dei costi è stata affidata agli uffici competenti per gli ambiti selezionati. La gestione del gruppo di lavoro interdipartimentale istituito per i lavori è stata affidata al Dipartimento dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR). Il gruppo di lavoro ha messo a punto un metodo («*Check-up de la réglementation*») per assicurare la coerenza fra i diversi ambiti oggetto dell'analisi. Il rapporto è frutto di un importante lavoro che riunisce diversi attori (Amministrazione federale e cantonale, agenzie per le indagini demoscopiche, ambienti economici, imprese ed esperti del settore) e si suddivide in due parti principali.

Nella prima parte si precisa innanzitutto il contesto nel quale sono stati effettuati i lavori di stima dei costi della regolamentazione. Seguono i due capitoli centrali dedicati ai risultati della stima (in risposta ai postulati) e alle principali proposte per migliorare la situazione nella quale operano le imprese attive in Svizzera. Questa prima parte si conclude con le prospettive e le questioni ancora senza risposta che sono emerse in relazione al progetto.

I costi maggiori (oltre 1 miliardo di franchi all'anno) sono stati rilevati negli ambiti seguenti: presentazione dei conti e revisione, IVA, sicurezza sul lavoro e assicurazione infortuni, diritto edilizio e diritto ambientale. Altri ambiti presentano invece costi inferiori, come ad esempio la statistica (meno di 10 milioni di franchi). Globalmente, i costi stimati negli ambiti selezionati ammontano a circa 10 miliardi di franchi. Grazie al presente rapporto, per la prima volta in Svizzera è stata svolta una valutazione dei costi delle principali regolamentazioni a livello economico. Conoscere in dettaglio i costi della regolamentazione permette di individuare e di concentrarsi in particolare sugli elementi che generano costi elevati per le imprese. Le cifre non ci permettono però di trarre conclusioni su quale potrebbe essere un livello ottimale di regolamentazione. Poiché non vengono presi in considerazione i benefici, considerando solamente le cifre non è possibile capire se i costi della regolamentazione sono troppo elevati o, al contrario, se il livello di protezione è troppo basso.

Nella seconda parte del rapporto, che si compone di 13 capitoli, sono riportati i costi della regolamentazione valutati e le misure di ottimizzazione proposte. Vengono descritte 32 proposte di ottimizzazione per gli obblighi che gravano maggiormente sull'economia privata. Molte delle misure proposte richiedono una modifica in leggi o in ordinanze federali, mentre in altri casi le misure individuate dalla Confederazione saranno attuate dai Cantoni o dai partner economici.

Parte I : parte generale

1 Mandato e contesto

1.1 Mandato

Il presente rapporto è redatto in risposta ai postulati Fournier (10.3429, «Misurazione dei costi della regolamentazione») e Zuppiger (10.3592, «Misurazione dei costi della regolamentazione»), che incaricano il Consiglio federale di valutare i costi per le imprese derivanti dalla regolamentazione in vigore.

Il Consiglio federale ha proposto di accogliere entrambi i postulati, formulando tuttavia tre riserve. Innanzitutto, il termine per la valutazione dei costi avrebbe dovuto essere riportato al 2013. In secondo luogo, invece di valutare i costi di tutta la regolamentazione, l'analisi avrebbe dovuto limitarsi a una quindicina di ambiti importanti per le imprese e ai principali testi legislativi per ognuno di essi. La terza riserva riguardava invece l'obiettivo di ridurre i costi senza però mettere in discussione l'utilità della regolamentazione.

Tenendo conto di queste riserve, il Consiglio degli Stati ha accolto il postulato Fournier il 21 settembre 2010 e il Consiglio nazionale il postulato Zuppiger il 1° ottobre 2010. In seguito, il Consiglio federale ha incaricato l'Amministrazione di avviare i lavori sotto l'egida di un gruppo di lavoro interdipartimentale (GLI) la cui direzione è stata affidata al Dipartimento federale dell'economia (DFE), diventato nel frattempo Dipartimento dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR).

Sono stati scelti i 15 ambiti seguenti, riportati nel rapporto del Consiglio federale sullo sgravio amministrativo 2011¹: igiene delle derrate alimentari, legge sull'assicurazione contro gli infortuni e Istituto svizzero di assicurazione contro gli infortuni (INSAI), statistica, AVS/AI/IPG², secondo pilastro, presentazione dei conti e revisione, personale straniero, fiscalità delle imprese, imposta sul valore aggiunto (IVA), procedure doganali d'importazione e d'esportazione, formazione professionale, diritto e condizioni di lavoro, sicurezza sul lavoro, diritto edilizio e diritto ambientale.

Gli ambiti sono stati in seguito raggruppati in 13 campi di studio che corrispondono ai capitoli della seconda parte del presente rapporto. Per ognuno di essi, eccetto per il capitolo sull'igiene delle derrate alimentari per le ragioni riportate nel capitolo stesso, il rapporto risponde ai postulati Fournier e Zuppiger e presenta una valutazione dei costi della regolamentazione. Inoltre, per poter trarre profitto dalle informazioni raccolte e dalle sinergie create, il GLI ha deciso di non limitarsi alla semplice stima dei costi e di identificare, per ogni ambito, il potenziale di semplificazione e di riduzione dei costi senza mettere in discussione l'utilità della regolamentazione, come indicato dal Consiglio federale nella risposta ai due postulati.

1.2 Contesto economico

Il presente rapporto intende rispondere alla preoccupazione delle imprese riguardo all'onere derivante dalla regolamentazione e ad un suo eventuale aumento. Anche se non disponiamo di elementi oggettivi per affermare che gli oneri legati alla regolamentazione sono aumentati, le imprese constatano tale tendenza. Questo è quanto emerge dal «Barometro della

¹ «Sgravio amministrativo delle imprese: bilancio 2007-2011 e prospettive 2012-2015 » (solo tedesco e francese). Cfr. <http://www.seco.admin.ch/themen/02860/04913/04916/index.html?lang=it%20>

² Assicurazione per la vecchiaia e i superstiti /assicurazione – invalidità /indennità perdita di guadagno

burocrazia» pubblicato dalla Segreteria di Stato per l'economia (SECO)³. Secondo questo studio, globalmente, negli ultimi tre anni l'onere amministrativo percepito dalle imprese è aumentato. La maggior parte degli intervistati percepisce un aumento – da lieve a forte – dell'onere amministrativo e praticamente nessuna impresa parla di una diminuzione.

Il problema della regolamentazione non deriva tanto dalla complessità o dai costi di un ambito in particolare, quanto dalla somma di tutte le norme settoriali in vigore e dal loro impatto cumulato sulle imprese. Lo Stato, cui spetta un compito di regolamentazione, può aver tendenza a perseguire gli obiettivi principali del suo intervento (p. es. protezione della salute, della sicurezza o dell'ambiente) senza tenere debitamente in considerazione i costi supplementari che ne derivano per le imprese. Quando sorgono nuovi rischi (p. es. la mucca pazza, gli organismi geneticamente modificati o le nanoparticelle), la popolazione e il mondo politico richiedono a gran voce un nuovo disciplinamento. Le imprese vengono quindi sottoposte a nuove regolamentazioni che vanno ad aggiungersi a quelle già esistenti.

Anche se l'aumento dell'onere amministrativo venisse confermato, non bisogna dimenticare che la Svizzera beneficia di condizioni quadro favorevoli e di una burocrazia snella. Riguardo alla buona posizione occupata dalla Svizzera a livello internazionale rimandiamo al rapporto 2011 sullo sgravio amministrativo, ove ne è stata fornita un'ampia descrizione.

In questi primi anni del 21° secolo la Svizzera fa fronte a numerose sfide economiche. Dall'inizio della crisi finanziaria nel 2007⁴ il contesto internazionale e il franco forte rappresentano un problema soprattutto per le imprese esportatrici a causa della forte concorrenza del mercato estero. Per evitare una fuga delle imprese e quindi una disindustrializzazione, è fondamentale riuscire a mantenere prezzi di produzione concorrenziali. Da notare però che i costi della regolamentazione rientrano in questi costi di produzione.

Inoltre, la struttura imprenditoriale svizzera, caratterizzata da una forte presenza di micro e di piccole e medie imprese (PMI), risulta particolarmente problematica quando si parla di costi della regolamentazione poiché le norme si applicano indipendentemente dalle dimensioni aziendali. Una parte del costo della regolamentazione costituisce una voce fissa che pesa in particolar modo sulle PMI. Dato che queste ultime non beneficiano delle economie di scala delle grandi aziende, per non penalizzarle troppo è importante che, nel perseguire i propri obiettivi, il legislatore tenga conto della loro realtà.

Grazie al passaggio da un approccio qualitativo ad uno quantitativo nei metodi di analisi dei costi della regolamentazione, il rapporto è in grado di fornire una valutazione quantitativa. Per garantire un risultato il più possibile conforme all'obiettivo è stato sviluppato un metodo particolare di analisi, descritto in dettaglio nella sezione 3. Le stime quantitative, più affidabili rispetto ai semplici esempi descrittivi, consentono un intervento politico più mirato.

1.3 Contesto politico

Lo sgravio amministrativo delle imprese rientra nella politica di crescita del Consiglio federale. Ogni quattro anni viene pubblicato un rapporto sullo sgravio amministrativo contenente misure concrete. L'ultimo rapporto, realizzato nel 2011, riporta 20 nuove misure. Oltre a questi rapporti vengono prodotti lavori ad hoc sulla regolamentazione o sullo sgravio amministrativo, come per esempio il rapporto del 2009 «Procedure di opposizione o termini di trattamento più brevi».

L'analisi dei costi della regolamentazione e l'individuazione delle possibilità di semplificazione in 15 ambiti è parte integrante della misura 13 della politica di crescita 2012-

³ Cf. <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/29275.pdf>

⁴ Crisi peraltro legata a una regolamentazione lacunosa dei mercati finanziari.

2015 («continuazione dello sgravio amministrativo») la quale, a sua volta, rientra nel programma di legislatura 2011-2015.

Rammentiamo che la stima dei costi non è un obiettivo in sé: in seguito, le informazioni raccolte dovranno essere utilizzate per ottimizzare la regolamentazione. Ecco perché, al fine di evitare interpretazioni frettolose o proposte di riduzione dei costi senza rapporto con il reale potenziale, non si deve mai perdere di vista il rapporto tra i costi stimati e le proposte di ottimizzazione.

1.4 Attuazione della mozione 07.3681 Hochreutener

Sulla scia del rapporto del Consiglio federale del 18 gennaio 2006 «Semplificare la vita delle imprese», la mozione 07.3681 Hochreutener («Semplificare le regolamentazioni in tutti i Dipartimenti») incarica il Consiglio federale di semplificare, per quanto possibile, tutte le regolamentazioni rientranti nel suo settore di competenze. La mozione è stata adottata dalle due Camere, da ultimo il 17 giugno 2010 dal Consiglio degli Stati.

A seguito della decisione di accogliere i postulati Fournier e Zuppiger, con decisione dell'8 settembre 2010 il Consiglio federale ha incaricato l'ex DFE di esaminare, in collaborazione con la Cancelleria federale, l'attuazione della mozione Hochreutener nel quadro del progetto derivante dai postulati Fournier e Zuppiger.

Nel rapporto «Mozioni e postulati 2012» il Consiglio federale ha fornito un resoconto dei lavori intrapresi riguardo alla mozione Hochreutener:

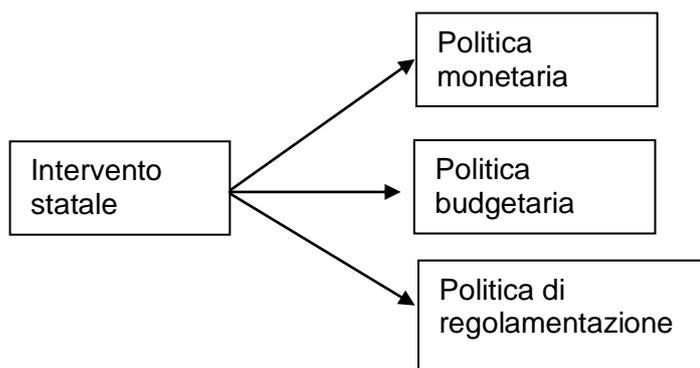
«[...] nel rapporto del 24 agosto 2011 “Sgravio amministrativo delle imprese: bilancio 2007-2011 e prospettive 2012-2015” il Consiglio federale ha indicato che le misurazioni dei costi della regolamentazione per le imprese (postulati Fournier 10.3429 “Misurazione dei costi della regolamentazione” e Zuppiger 10.3592 “Misurazione dei costi della regolamentazione”) potranno fornire elementi concreti sulla base dei quali proporre semplificazioni della regolamentazione. I lavori, diretti dalla SECO, sono in corso».

Le proposte di semplificazione delle regolamentazioni di competenza del Consiglio federale riportate nella seconda parte del rapporto costituiranno quindi la base per l'attuazione della mozione Hochreutener. Il Consiglio federale riferirà sulla realizzazione di queste proposte nel rapporto «Mozioni e postulati» ma, tenendo conto dei principi del federalismo, potrà attuare soltanto le misure di sua competenza.

2 Delimitazione dello studio

Nella società moderna, caratterizzata da una forte divisione dei compiti, la regolamentazione è uno strumento di intervento statale indispensabile che consente in particolare di rimediare a varie lacune nel funzionamento del mercato - beni pubblici, esternalità, mancanza di concorrenza o asimmetria nell'informazione - che portano a una mancanza di efficacia nell'assegnazione delle risorse. Anche gli aspetti distributivi o il bisogno di protezione di certi gruppi può giustificare un intervento statale. La regolamentazione è un mezzo di intervento statale che si aggiunge ai mezzi tradizionali come la politica monetaria e budgetaria⁵:

⁵ Si veda : OCDE/Nick Malyshev, *The evolution of regulatory policy in OECD countries*.



I 13 ambiti d'intervento statale esaminati sono stati scelti dal Consiglio federale sulla base del feed-back fornito dagli ambienti economici. Questa scelta pragmatica ha portato a una definizione ampia della regolamentazione poiché essa include anche determinati ambiti del budget e delle assicurazioni sociali (p. es. IVA, AVS), ovvero delle finanze pubbliche, che - proprio come la regolamentazione in senso stretto - determinano dei costi per le imprese. Di conseguenza, per la stima dei costi è stato necessario distinguere chiaramente l'importo delle imposte o dei contributi sociali versati dalle imprese allo Stato dall'onere amministrativo correlato a tali ambiti, poiché solamente quest'ultimo rientra fra i costi della regolamentazione.

Il lavoro svolto si è rivelato di notevole entità: nonostante si siano considerati solamente 13 ambiti, la regolamentazione da prendere in considerazione è estremamente vasta. Le leggi e le ordinanze comprendono ad esempio oltre 140 000 articoli solamente in materia di pianificazione territoriale e costruzioni, mentre sull'IVA vi sono circa 2 000 pagine di opuscoli. Il diritto federale ha raggiunto le 66 800 pagine (dicembre 2013), alle quali si sommano la legislazione cantonale e comunale (si veda errata corrige p. 66). Senza dimenticare la normativa privata (p.es. norme della Società svizzera degli ingegneri e degli architetti SIA, norme ISO, ecc.), che determina anch'essa costi per le imprese.

La stima dei costi della legislazione può quindi svolgersi solamente in modo mirato e strutturato, a maggior ragione perché la regolamentazione comprende diverse tipologie di costi (personale, materiale, investimenti, finanze, costi indiretti, costi-opportunità, ecc.) e diversi destinatari (imprese, Stato, privati, società senza scopo di lucro, ecc.).

Per rendere il progetto realizzabile, sono state considerate le seguenti limitazioni:

- alcune limitazioni sono state definite nel metodo «*Check-up de la réglementation*⁶» (focus sui costi diretti della regolamentazione, scelta e raggruppamento dei principali obblighi di legge, valutazione di esperti⁷);
- gli ambiti esaminati sono stati circoscritti o raggruppati, in particolare quelli più vasti. La delimitazione precisa di ogni ambito è riportata nel capitolo corrispondente (seconda parte del rapporto).

È stato altresì necessario eliminare alcuni costi presenti in più ambiti: ad esempio, le attività legate alla contabilità dei salari influenzano l'AVS, il secondo pilastro, le imposte e il diritto in materia di contabilità. Questi doppietti non sono stati considerati.

È doveroso rammentare che si tratta di un progetto pilota di una certa complessità e, tenuto conto delle risorse disponibili, è stato necessario operare delle scelte.

⁶ Si veda <http://www.seco.admin.ch/themen/02860/04913/04914/index.html?lang=fr>

⁷ La forma maschile «esperto» comprende ambo sessi.

3 Il progetto, il metodo e i suoi limiti

3.1 Organizzazione del progetto

Dopo aver accolto i postulati, il Consiglio federale ha stabilito l'organizzazione del progetto. Con le decisioni dell'8 e del 17 settembre 2010 i lavori nei diversi ambiti sono stati affidati in modo decentralizzato ai rispettivi Dipartimenti. Il coordinamento del progetto e la gestione del GLI sono stati affidati alla SECO.

In base al metodo «*Check-up de la réglementation*» adottato dal GLI, l'analisi dei costi doveva essere affidata a un mandatario esterno. Per ogni ambito, con il sostegno della SECO, l'ufficio responsabile ha circoscritto il campo di analisi, finanziato e attribuito il mandato a dei consulenti esterni e monitorato i lavori.

I lavori sono stati seguiti da vicino dal Forum PMI, una commissione extraparlamentare di esperti. In particolare, i membri del Forum PMI sono stati sistematicamente invitati ai laboratori di discussione sulle proposte di ottimizzazione. I lavori sono anche stati discussi in due occasioni dalla Commissione per la politica economica; inoltre, hanno partecipato ai laboratori e alle interviste molti altri organismi, Cantoni e associazioni. La procedura di valutazione dei costi e di individuazione del potenziale di ottimizzazione è quindi stata caratterizzata da un'elevata partecipazione.

La struttura decentralizzata del progetto è stata in un certo senso problematica per la comparabilità dei risultati, ma ha anche fatto sì che gli uffici federali responsabili venissero coinvolti direttamente nello studio attraverso l'organizzazione dei gruppi di accompagnamento, il finanziamento e il coordinamento dei lavori, e ne accettassero i risultati. Gli uffici hanno così anche avuto modo di rendersi conto effettivamente dei costi della regolamentazione.

3.2 Metodo

Il metodo «*Checkup de la réglementation*» è stato sviluppato dalla SECO sulla base degli strumenti esistenti a livello internazionale e dell'esperienza svizzera (analisi d'impatto, test PMI). I membri del GLI sono stati consultati più volte sul contenuto e sull'obiettivo del metodo, che è stato ottimizzato nel quadro di un seminario metodologico a cui hanno partecipato alcuni tra i maggiori esperti europei. Inoltre, è stata svolta una discussione approfondita con l'Ufficio federale di statistica (UST) e sono stati interpellati in merito al contenuto del metodo anche i membri della Commissione per la politica economica. Il metodo è stato infine adottato dal GLI nel dicembre 2011.

Scopo del metodo è valutare i costi delle imprese che derivano dalla regolamentazione statale e individuare il potenziale di riduzione dei costi e di semplificazione. Vengono presi in considerazione i *costi diretti* delle imprese causati *dall'obbligo di legge* in un determinato ambito. I problemi e il potenziale di ottimizzazione vengono individuati a partire da diverse fonti, tra cui anche le interviste di esperti e imprese.

Il metodo, illustrato in dettaglio nel relativo manuale, riunisce le conoscenze in materia di valutazione dei costi della regolamentazione; si tratta dunque di uno strumento di ultima generazione. Ciononostante presenta alcuni limiti, precisati nel punto seguente.

3.3 Limiti del metodo

La stima dei costi presentata nel rapporto è un'approssimazione che si basa sulle informazioni degli esperti e delle imprese per determinati casi-tipo. Partendo da questa base

e grazie alle statistiche esistenti⁸ sono stati stimati i costi globali per il mondo economico. Nonostante si tratti di stime molto precise, continuano a rimanere un'approssimazione della realtà. Da notare inoltre che gli esperti e le imprese hanno talvolta fornito stime molto divergenti. Ridurre la variabilità dei risultati richiederebbe analisi più approfondite e un numero più elevato di interviste, aumentando di molto le dimensioni del progetto.

Per diverse ragioni i costi possono essere sovrastimati o sottostimati:

- solamente i costi diretti determinati dai principali obblighi di legge hanno potuto essere valutati da un punto di vista quantitativo. Gli obblighi di legge “minori” e i divieti non sono stati oggetto di analisi. I costi indiretti (p. es. l'impatto di una limitazione del margine di manovra dell'impresa) sono stati esaminati solamente da un punto di vista qualitativo, mentre i costi per lo Stato e per i privati non sono stati esaminati;
- per ragioni pratiche, i costi generali e le attività di supporto (locazione degli uffici, spese informatiche, servizio del personale, gestione) sono stati considerati per gli incarichi dati in esterno ma non sempre per le attività svolte internamente;
- la tariffa oraria raccomandata nel manuale per la stima dei costi (56 franchi all'ora) è una tariffa media per tutti gli ambiti. In considerazione del grado di specializzazione di certe attività, talvolta questa tariffa è risultata troppo bassa; ove è stato possibile si è proceduto a una valutazione più precisa di tale importo.

Un problema segnalato talvolta dalle aziende riguarda il sommarsi dei costi della regolamentazione per certe imprese o settori. In generale le PMI risentono maggiormente della regolamentazione rispetto alle grandi imprese; in più, alcune PMI sono sottoposte a norme particolari determinate dai rischi specifici del settore. Possono quindi sentirsi oppresse dal sommarsi delle regolamentazioni generali (applicabili a tutti i settori) e di quelle specifiche per il loro settore, anche se il livello globale rimane accettabile per l'economia.

Una peculiarità del metodo applicato risiede nel fatto che i costi della regolamentazione sono stati calcolati sottraendo i costi normali dell'attività (costi normali o costi dello status quo)⁹ dai costi stimati. Con questo modo di procedere i costi dipendono fortemente dalle ipotesi formulate per i costi normali. Ma è proprio stimare questi costi normali che risulta complesso: è stato infatti difficile mettersi d'accordo su quale potesse essere lo “scenario alternativo”, necessario per determinare la quota dei costi normali. Ad esempio: se non ci fosse una normativa sulla protezione dell'ambiente, come verrebbero smaltiti i rifiuti edili? Verrebbero portati in discarica senza trattamento oppure verrebbero comunque trattati? È necessario definire uno scenario alternativo ipotetico che permetta di separare i costi della regolamentazione da quelli normali.

Ma la definizione di uno scenario alternativo è influenzata dall'opinione comune secondo cui certi standard corrispondono alle “buone pratiche” e verrebbero attuati comunque, anche in assenza di un'apposita regolamentazione. Tuttavia, un livello di vita elevato implica che certi standard siano scontati e verrebbero rispettati anche senza una normativa specifica. Da un punto di vista metodologico ciò significa costi normali più elevati e quindi - implicitamente - costi della regolamentazione più bassi.

Infine, come spiegato nel manuale, i benefici non vengono valutati quantitativamente ma integrati nell'analisi d'impatto quando si prevede che le misure proposte possano diminuire il beneficio della regolamentazione. La stima dei costi non deve portare a sopprimere in maniera massiccia la regolamentazione bensì a ottimizzare la normativa esistente grazie ad una migliore considerazione dei costi e dei benefici.

⁸ Quando presenti, a volte i dati amministrativi disponibili non si sono rivelati pertinenti ed è stato necessario ricorrere a stime.

⁹ Tedesco: *Sowieso-Kosten*; inglese: *business as usual costs*.

3.4 Obblighi impliciti e normativa privata

Oggetto dell'analisi sono le regolamentazioni statali. Sorge quindi la questione delle attività considerate obbligatorie dalle imprese, ma che non derivano direttamente da una regolamentazione statale.

Una prima categoria è quella degli "obblighi impliciti" o "obblighi di fatto": si tratta di mansioni svolte abitualmente dalle imprese ma non strettamente richieste ai sensi di legge. Un'impresa può avere l'obbligo implicito di svolgere un determinato compito per evitare alcuni rischi giuridici di natura penale oppure legati alla giurisprudenza dei tribunali (si parla in questo caso di obblighi derivanti dalla giurisprudenza). Un obbligo implicito può però anche essere dettato da ragioni economiche.

Alcuni esempi di obblighi impliciti si trovano a livello fiscale (*rulings*, ricorso a un consulente fiscale) o in materia di diritto degli stranieri (attività svolte dall'impresa al posto del lavoratore straniero, destinatario della norma). Queste attività non sono prescritte per legge, ma provengono indirettamente dalla regolamentazione e generano costi per le imprese. Il costo degli obblighi impliciti non è stato valutato oppure è stato valutato separatamente dagli altri obblighi.

Un'altra categoria è quella della normativa privata, il cui effetto positivo è di ridurre i costi d'informazione e di transazione e di portare a una standardizzazione delle procedure che permettono un'economia di scala. Essa genera però anche alcuni costi:

- quando una norma viene modificata ne conseguono dei costi, ad esempio per l'adeguamento della documentazione da parte di tutti coloro che sono interessati dalla norma;
- in diverse ordinanze e leggi è prescritto il rispetto delle regole dell'arte e della rispettiva normativa in materia edile. Quando una norma che prevede requisiti elevati viene applicata a un progetto concreto, tutti gli attori coinvolti sono tenuti a rispettare la norma e a partecipare ai costi che ne derivano;
- deviare dalle norme riconosciute può essere considerata una negligenza e comportare un rischio di responsabilità civile;
- per le norme private è spesso previsto un pagamento, a differenza di quanto avviene per le norme pubbliche.

Talvolta viene messo in dubbio il fatto che i costi generati dall'applicazione della normativa siano giustificati. Questa constatazione andrebbe appurata tramite un'analisi del rapporto costi-benefici che prenda in considerazione le ripercussioni sull'economia, la società e l'ambiente. Il lettore del presente rapporto vedrà in quali casi e per quali motivi il costo dell'applicazione della normativa privata è stato integrato nel calcolo dei costi della regolamentazione. Nel capitolo dedicato al diritto edilizio tali norme sono state considerate costi normali dell'attività imprenditoriale.

4 Risultati globali e interpretazione

4.1 Interpretazione delle cifre

Per la prima volta in Svizzera si è proceduto a una stima quantitativa dei costi delle principali regolamentazioni che influenzano l'economia. Prima di presentarne i risultati, il lettore deve essere reso attento ai rischi di un'interpretazione sbagliata.

Le cifre non permettono di trarre una conclusione sul livello globale dei costi della regolamentazione. Dato che non sono stati considerati i benefici, non è possibile affermare unicamente sulla base di tali cifre che i costi sono troppo elevati o che, al contrario, il livello di protezione è insufficiente.

In questo contesto imporre una riduzione lineare dei costi senza fare altre considerazioni sui benefici non sarebbe opportuno e avrebbe conseguenze ad altri livelli. Alcune proposte di ottimizzazione riducono i costi per le imprese ma aumentano quelli per lo Stato (p. es. una migliore informazione delle imprese riguardo alla sicurezza o alla protezione dell'ambiente), mentre altre eliminerebbero condizioni necessarie (p. es. formazione dei lavoratori in materia di infortuni).

Le esperienze svolte all'estero confermano quanto sopra. Nel novembre 2006, nel quadro di un programma d'attuazione, la Commissione europea ha stabilito quale obiettivo una riduzione del 25 per cento dell'onere amministrativo rilevato tramite il modello «*Standard Cost Model*». In alcuni Paesi il programma è ancora in corso: per questo non è disponibile una valutazione finale. Tuttavia, fissare un obiettivo di riduzione quantitativo va considerato con occhio critico, come riportato in un rapporto¹⁰ dell'OCSE.

Va sottolineato che alcuni settori economici svolgono attività strettamente dipendenti dalle regolamentazioni statali: se queste ultime venissero soppresse, i settori economici in questione subirebbero grandi perdite.

Inoltre, nonostante tutti gli studi si siano basati sul manuale «*Check-up de la réglementation*», il fatto di aver definito in modo più o meno restrittivo gli ambiti o di aver considerato certe categorie di costi implica che non sia possibile procedere a una classificazione precisa degli ambiti dal più costoso al meno costoso. Non è neppure possibile procedere a un confronto internazionale dei costi della regolamentazione vista l'assenza di dati paragonabili negli altri Paesi.

Tenendo presenti le limitazioni imposte dal metodo usato e le avvertenze menzionate, vengono presentati qui di seguito i costi della regolamentazione negli ambiti selezionati. I risultati permettono di trarre le conclusioni seguenti:

- le stime quantitative permettono di determinare i principali ambiti della regolamentazione e, al loro interno, gli obblighi di legge più onerosi per l'economia privata;
- questo consente, in una seconda fase, di valutare se è possibile ridurre i costi di questi obblighi. La valutazione deve avvenire tenendo conto dei benefici della regolamentazione.

Conoscere in dettaglio i costi della regolamentazione permette quindi di individuarne gli elementi che generano costi elevati per le imprese e di concentrare su di essi gli sforzi di riduzione dei costi e di semplificazione.

4.2 Costi generati dalla regolamentazione

In questa sezione vengono riassunti i costi della regolamentazione rilevati nei diversi studi commissionati. Le cifre vengono presentate in dettaglio nella seconda parte del rapporto e, per maggiori precisazioni, il Consiglio federale rimanda alla pubblicazione integrale degli studi sul sito della SECO¹¹. Nella lista sottostante e nella seconda parte del rapporto i temi sono ordinati per dipartimento federale¹².

Nei seguenti ambiti i costi della regolamentazione superano il miliardo di franchi all'anno:

¹⁰ Nonostante l'apprezzamento e l'interesse sollevato dal punto di vista politico, e malgrado le notevoli risorse investite, i programmi non sono stati visti come una soluzione concreta di sgravio. L'efficacia dei programmi non convince e la strategia nel suo insieme viene messa in dubbio per motivi legati alle risorse. Si veda OCSE (2011), «*Pourquoi la simplification administrative est-elle si compliquée ? Perspectives au-delà de 2010* », p. 87 (non disponibile in italiano).

¹¹ Si veda www.seco.admin.ch > Politique économique > Réglementation > Coûts de la réglementation : <http://www.seco.admin.ch/themen/02860/04913/04914/index.html?lang=fr>

¹² Tranne che nel caso dell'igiene delle derrate alimentari, ambito in cui i costi non sono stati stimati e che è stato inserito come ultimo capitolo.

- presentazione dei conti e revisione, costi stimati: 1,66 miliardi di franchi all'anno. Questa cifra si spiega visto l'elevato numero di imprese interessate e il costo unitario di certe disposizioni in materia di contabilità o di revisione;
- IVA, costo: 1,76 miliardi di franchi all'anno. Imprese interessate: circa 350 000; anche in questo caso la regolamentazione determina numerose attività che riguardano tutte le imprese. La determinazione delle prestazioni imponibili e dell'aliquota, o le correzioni nel rendiconto, sono all'origine di costi elevati;
- nell'ambito della sicurezza sul lavoro / assicurazione infortuni i costi arrivano a 1,2 miliardi di franchi all'anno. Il ricorso a specialisti della sicurezza sul lavoro, l'informazione dei dipendenti o l'acquisto di dispositivi di protezione individuale spiegano l'ammontare totale (gli elementi legati alla sicurezza degli edifici sono valutati nel capitolo sul diritto edilizio);
- nel diritto edilizio si stima un totale di 1,6 miliardi di franchi all'anno. In questo caso è stata valutata la posizione delle imprese in quanto committenti. Le costruzioni per i privati e le opere del genio civile non sono state considerate. I costi legati all'applicazione delle norme private (SIA o ISO) non sono stati presi in considerazione. Il totale dei costi è giustificato in particolar modo dal sommarsi delle regolamentazioni (autorizzazione edilizia, protezione antincendio, energia, rifugi di protezione civile, ecc.);
- il diritto in materia ambientale è estremamente vasto e sono stati quindi presi in considerazione solamente gli ambiti della protezione dell'aria, della protezione delle acque, dei rifiuti speciali e dei rifiuti di cantiere, per un totale di 1,76 miliardi all'anno. Poiché una parte di questi costi include i costi normali (*Sowieso-kosten*), ne risulta una stima per eccesso.

Gli ambiti seguenti fanno rilevare costi compresi fra i 200 milioni e un miliardo di franchi all'anno. I 454 milioni dell'ambito AVS/AI/IPG sono principalmente imputabili ai contributi per le spese di amministrazione delle casse di compensazione. I costi dell'imposta sull'utile delle imprese ammontano a 346 milioni, fra i quali troviamo come voce principale la dichiarazione d'imposta. Fra le altre imposte che gravano sulle imprese, l'imposta alla fonte spicca con i suoi 249 milioni di franchi. I costi delle procedure doganali (solamente importazione ed esportazione definitiva, senza determinati compiti derivanti da leggi o ordinanze diverse da quelle in materia doganale) ammontano a 479 milioni all'anno e sono riconducibili all'elevato numero di dichiarazioni in dogana; si tratta dei costi netti della regolamentazione e non delle uscite delle imprese che incaricano terze persone di sbrigare determinati obblighi.

Negli altri ambiti esaminati i costi sono inferiori. Per il secondo pilastro si contano 120 milioni all'anno (costi per le imprese, senza cassa pensioni), 154 milioni circa per la formazione professionale, soltanto 20 milioni per l'ammissione sul mercato del lavoro dei lavoratori stranieri e 7 milioni per la statistica federale sulle imprese.

Globalmente, i costi stimati negli ambiti selezionati ammontano a circa 10 miliardi di franchi. Questo importo può essere interpretato solamente tramite un confronto con i benefici ottenuti grazie alla regolamentazione, ad esempio in campo ambientale, sanitario, della sicurezza, della protezione delle frontiere o del sistema pensionistico. I benefici perseguiti dalla regolamentazione sono illustrati nei capitoli della seconda parte del rapporto, ma non sono stati valutati in termini monetari.

È comunque possibile dare un'idea dell'ordine di grandezza dei costi valutati menzionando il fatto che tale importo rappresenta l'1,7 per cento del prodotto interno lordo della Svizzera (PIL), che nel 2011 ammontava a 585 miliardi di franchi. L'importo può anche essere

paragonato ai circa 195 miliardi di franchi spesi nel settore pubblico e delle assicurazioni sociali nel 2011¹³.

I costi della regolamentazione variano molto a seconda dell'ambito, e la stessa considerazione vale per gli obblighi di legge. Alcuni ambiti, piuttosto problematici stando ai riscontri delle imprese, causano solo costi minimi all'economia, mentre altri ambiti meno controversi determinano costi elevati. Il livello dei costi dipende fortemente dal numero di imprese interessate da una data norma.

Nella maggior parte dei settori sono le piccole e le microimprese a risentire maggiormente della regolamentazione¹⁴. Ad esempio in materia di statistica, le imprese di grandi dimensioni si limitano a sfruttare i dati che hanno nel sistema informatico, mentre le microimprese devono ricercare i dati manualmente, con un grande dispendio di tempo. La struttura economica della Svizzera richiede una vigilanza particolare da parte dello Stato affinché i costi della regolamentazione non gravino in maniera spropositata sulle PMI.

In generale le differenze fra Cantoni non sono state ritenute tali da giustificare un calcolo differenziato dei costi, a parte nel caso del diritto edilizio. In proposito le imprese hanno segnalato che il principio "*One-stop shop*"¹⁵ non è ancora applicato in tutti i settori o a tutti i livelli del federalismo e troppo spesso capita che per la stessa questione si abbiano diversi interlocutori, il che contribuisce ad aumentare i costi.

I laboratori di discussione organizzati per la valutazione dei costi e le interviste nelle imprese hanno dimostrato che nonostante il costo, la maggior parte delle regolamentazioni sono comprese e condivise, e che i problemi sono perlopiù puntuali. Inoltre le imprese svolgono numerose operazioni che svolgerebbero anche senza un obbligo legale, come confermato dalla quota dei costi normali valutata, che può raggiungere a volte valori molto elevati (p. es. nel diritto contabile).

Le imprese lamentano invece le frequenti revisioni dei testi legislativi, che generano costi supplementari non trascurabili (p. es. a causa della modifica ai formulari, delle formazioni da impartire, ecc.).

4.3 Confronto con il barometro della burocrazia

Per poter rilevare la percezione delle imprese riguardo l'onere amministrativo la SECO ha istituito il «barometro della burocrazia»¹⁶: nel 2012, in occasione del primo sondaggio, 1340 imprese hanno valutato l'onere amministrativo derivante dalla regolamentazione statale. Le imprese sono state intervistate sulla loro percezione dell'onere amministrativo generato dalla regolamentazione nei diversi ambiti di intervento statale.

Un confronto fra i risultati del barometro della burocrazia e i costi effettivi della regolamentazione (stima del presente rapporto) non fa emergere praticamente alcuna correlazione fra i due indicatori. Ma questo risultato non deve sorprendere, poiché si tratta di un confronto fra un apprezzamento soggettivo e un'analisi quantitativa dettagliata. La stima dei costi della regolamentazione e il barometro della burocrazia sono quindi strumenti fra loro complementari.

¹³ Per riferirsi ai tre ambiti d'intervento statali presentati nella sezione 2.

¹⁴ Eccezione: il diritto in materia di stranieri, per le ragioni esposte nello studio corrispondente.

¹⁵ Sportello unico (sovente elettronico) che permette all'impresa di avere sempre lo stesso interlocutore.

¹⁶ Cfr. <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=it&msg-id=47416> (19.8.2013).

5 Principali misure di ottimizzazione

Il secondo obiettivo del presente lavoro è costituito dall'individuazione delle proposte di ottimizzazione per i 13 settori, svolto in quattro tappe. In un primo tempo è stata elaborata una lista di proposte (il più completa possibile) per ogni ambito a partire dalle informazioni di diverse fonti (interviste nelle imprese, esperti, laboratori). In seguito, le proposte considerate prioritarie dai partecipanti sono state analizzate durante i laboratori di discussione sulla base di quattro criteri¹⁷ e vengono presentate negli studi. Su questa base l'ufficio federale competente, in collaborazione con la SECO, ha proposto le misure contenute nel rapporto. La decisione finale in merito spetta al Consiglio federale.

I lavori hanno permesso di constatare che il successo dei laboratori dedicati alle proposte di ottimizzazione dipende da due fattori. Da un lato, l'organizzazione del laboratorio deve essere esemplare (raccolta delle idee migliori, gestione del tempo, discussione dei criteri), dall'altro la composizione dei partecipanti deve essere conforme alle raccomandazioni del manuale «*Check-up de la réglementation*».

Nella tabella sottostante vengono presentate le principali misure del rapporto. Per quanto possibile, le misure hanno un legame con gli obblighi di legge più costosi. La realizzazione delle misure proposte nel rapporto dipende dal processo decisionale usuale, che può includere una procedura di consultazione se si tratta di apportare modifiche a leggi od ordinanze. In altri casi, per l'attuazione sono competenti i Cantoni e il Consiglio federale può solamente indicare la via da seguire e suggerire un eventuale potenziale di riduzione dei costi.

Ambito	Misura	Potenziale di riduzione dei costi
Primo pilastro (AVS/AI/IPG)	Soppressione dell'obbligo di iscrizione dei nuovi dipendenti nel corso dell'anno e del certificato di assicurazione AVS/AI	Potenziale di risparmio: 9 mio. di franchi all'anno.
Secondo pilastro (LPP)	Riduzione dei casi di lieve entità nel quadro di una liquidazione parziale	I costi della liquidazione parziale ammontano a circa 26 mio. di franchi all'anno e potrebbero essere ridotti.
Presentazione dei conti e revisione	Esame del consolidamento al valore contabile	Riguarda l'obbligo di legge sul consolidamento al valore contabile. Se soppresso, risparmio massimo di 23,5 mio. di franchi.
Imposizione delle imprese	Armonizzazione dei termini e degli intervalli di pagamento per l'imposta sull'utile, l'imposta sugli utili da sostanza immobiliare e l'imposta alla fonte sul reddito	È possibile risparmiare svolgendo determinate attività in contemporanea. L'obbligo di legge «Dichiarazione d'imposta» per l'imposta sull'utile costa ogni anno 192 milioni di franchi.

¹⁷ I criteri sono (1) potenziale di riduzione dei costi per le imprese, (2) influenza sull'utilità (beneficio della regolamentazione), (3) attuazione, (4) costi derivanti a terzi.

Ambito	Misura	Potenziale di riduzione dei costi
IVA	Aliquota unica e soppressione delle esclusioni	In particolare la documentazione richiesta e la qualificazione delle prestazioni, ma anche l'emissione della fattura, la dichiarazione fiscale e la deduzione dell'imposta precedente (929 milioni di fr.); potenziale di risparmio: diverse centinaia di milioni.
	Comunicazione e documentazione, sistema di informazione online	Riguarda principalmente l'obbligo di informazione e le procedure (440 mio. di fr.); possibilità di risparmiare una parte dell'importo.
Procedure doganali	Informazione delle imprese	I costi dell'obbligo di legge «Presentazione in dogana e dichiarazione effettiva delle merci» ammontano a 336 milioni di franchi. L'informazione delle imprese (classificazione tariffale e procedura doganale) rappresenta una piccola parte dell'importo. Gli esperti ritengono elevato il potenziale di risparmio derivante da una migliore informazione delle imprese, ma non è possibile fornire cifre.
	Conservazione delle decisioni d'imposizione unicamente presso l'AFD	La «Conservazione dei dati e misure di sicurezza» genera costi dell'ammontare di 20,4 milioni di franchi. La conservazione delle decisioni d'imposizione rappresenta una piccola parte di tale somma. Gli esperti ritengono elevato il potenziale di risparmio derivante da una conservazione unica presso l'AFD, ma non è possibile fornire cifre.
Sicurezza sul lavoro, protezione della salute e assicurazione contro gli infortuni	Revisione del programma sanitario	Il programma sanitario è considerato insieme ad altri obblighi di legge alla voce «informazione e istruzione» (290 milioni di fr.). La revisione proposta permette di realizzare economie modeste in certi ambiti.
	Rinuncia (parziale) all'obbligo di documentare la durata del lavoro	La registrazione della durata del lavoro genera costi dell'ammontare di 153 mio. di franchi. Grazie a una parziale rinuncia è possibile conseguire una piccola parte di questo importo.

Ambito	Misura	Potenziale di riduzione dei costi
Diritto edilizio	Autorizzazione edilizia: armonizzazione del diritto in materia di costruzioni	Le autorizzazioni edilizie generano costi dell'ammontare di 637 mio. di franchi all'anno. Il potenziale di risparmio è probabilmente di vari mio. di franchi (per dettagli si rimanda al capitolo sul diritto edilizio).
	Energia: contemplazione del periodo di esercizio (misurare anziché imporre)	I provvedimenti energetici costano 175 milioni di franchi all'anno. Oltre al potenziale di risparmio: autorizzazione delle innovazioni; ridurre i costi per i giustificativi in campo energetico.
Diritto ambientale (protezione dell'aria, protezione delle acque, rifiuti speciali, rifiuti edili)	Controllo degli impianti a combustione differenziati o regolati da bonus	Il costo del controllo degli impianti a combustione è di 18 milioni di franchi all'anno. Debole potenziale di risparmio.

Nella seconda parte del rapporto vengono presentate altre misure. Delle 32 misure individuate 21 sono realizzabili dalla Confederazione (4 richiedono la modifica di una legge, 8 quella di un'ordinanza o di una direttiva e altre 9 sono attuabili tramite un adeguamento della prassi dell'Amministrazione) e 11 necessitano della collaborazione fra diversi partner (Confederazione, Cantoni, altre organizzazioni).

In ogni ambito esaminato sono state individuate nuove misure che si sommano a quelle di semplificazione e di sgravio amministrativo già adottate dal Consiglio federale nel 2006 (più di un centinaio) e nel 2011 (20). Di norma le nuove misure riguardano punti deboli della regolamentazione o della sua applicazione, emerse nell'ambito del progetto. Identificare misure che permettano di ridurre notevolmente i costi senza compromettere lo scopo protezionistico della legislazione o rimettere in discussione determinati obiettivi politici ormai consolidati è un'operazione piuttosto complessa. D'altronde tale compito esulerebbe dal presente mandato, che non intende mettere in discussione la salute, la sicurezza, la protezione dell'ambiente o le entrate fiscali.

6 Prospettive

Prima di passare alla seconda parte del rapporto è doveroso trattare alcune questioni ancora aperte nonché le prospettive di interventi futuri individuate nel quadro del progetto.

Prossimi lavori di valutazione

I lavori svolti nel quadro dell'elaborazione del presente rapporto hanno permesso ai partner coinvolti nel progetto, in particolare agli uffici federali e dalle associazioni economiche, di sviluppare una comprensione comune per i costi della regolamentazione. La formazione e la sensibilizzazione a tale questione sono uno dei benefici del lavoro svolto.

I risultati ottenuti forniscono numerose informazioni per le future decisioni negli ambiti analizzati. La dimensione del costo della regolamentazione potrà essere presa in considerazione, unitamente ai benefici, in modo più concreto e obiettivo nel quadro dei prossimi interventi legislativi e delle relative valutazioni. Integrare i risultati in strumenti quali l'analisi dell'impatto della regolamentazione dovrebbe permettere di svolgere studi più approfonditi riguardo al livello ottimale di regolamentazione e all'efficacia della normativa. Ciò

può anche contribuire all'ulteriore sviluppo di un approccio dell'intervento statale basata sui fatti (*evidence based policy making*).

Poiché è stato impiegato con le stesse modalità nei 13 ambiti che costituiscono la seconda parte del rapporto, lo strumento adottato per la stima dei costi potrebbe essere applicato anche ad altri ambiti non ancora analizzati che generano costi a livello economico. Il metodo di analisi, con alcuni adeguamenti e tenuto conto delle riserve esplicitate al punto 3.3, potrebbe essere utilizzato anche per altre categorie di costi non ancora analizzate (costi della regolamentazione per lo Stato, per le economie domestiche) o per settori particolari. A tal fine dovranno essere prese in considerazione anche le risorse interne ed esterne necessarie per tali lavori.

Effetti distributivi della regolamentazione statale

Il progetto ha permesso di stimare i costi della regolamentazione sostenuti direttamente dalle imprese, ma non considera il modo in cui tali costi si ripercuotono a livello economico. Per analogia con la teoria dell'incidenza fiscale (*tax incidence*) si può desumere che i costi supportati dalle imprese sono in fin dei conti sostenuti dai cittadini nel loro ruolo di consumatori, dipendenti, imprenditori o contribuenti. Le imprese sono solamente la "cinghia di trasmissione" dei costi della regolamentazione ai cittadini.

Il livello di trasmissione dell'onere della regolamentazione al consumatore dipende dal potere di mercato dell'impresa. Ad esempio, un settore composto da imprese che producono e vendono su un mercato interno poco esposto alla concorrenza potrà trasferire i costi della regolamentazione ai consumatori con maggiore facilità. Non sarà invece necessariamente così per un'impresa esportatrice che ha come concorrenti imprese che non sottostanno alle stesse norme. In quest'ultimo caso i costi resteranno a carico dell'impresa, e quindi dei dipendenti, dei proprietari o dei creditori.

Impatto della regolamentazione sulle imprese

In generale, nella stima dei costi si parte dal presupposto che le imprese rispettano la norma e ne supportano i costi. Ma non è sempre così. Se non vi sono controlli frequenti, può succedere ad esempio che le piccole imprese poco o non controllate applichino la regolamentazione in modo "flessibile". In tal caso le imprese affermate o le associazioni che le rappresentano tentano di far prevalere una parità di trattamento, il che implica maggiori controlli e un conseguente aumento dei costi della regolamentazione. L'inasprimento di norme e controlli determina l'eliminazione dal mercato dei concorrenti che non rispettano rigorosamente la legislazione.

Da notare inoltre che la regolamentazione non rappresenta solo un costo per l'economia nazionale ma anche una fonte di reddito per certe categorie di imprese (fra cui anche le PMI), specializzate nella loro attuazione. Le imprese si trovano quindi in una situazione delicata, poiché in generale soffrono dell'eccessiva normativa ma, in certi casi, il loro fatturato dipende proprio dall'esistenza e dal livello di questa normativa.

Tutto ciò può portare a una situazione paradossale in cui sono le imprese stesse (o le associazioni che le rappresentano) a chiedere un livello più elevato di regolamentazione e di controlli, ma ciò porta come conseguenza finale a un aumento dei costi e a una minore concorrenzialità. In casi estremi, la regolamentazione può addirittura favorire i profitti derivanti dai cartelli. Sottolineiamo che non è stato stimato il costo dell'impatto della regolamentazione sulla concorrenza.

Federalismo e costi della regolamentazione

Gli studi realizzati per il presente rapporto non avevano l'obiettivo di determinare l'influenza del sistema federale sui costi della regolamentazione. Il costo della diversità cantonale non è stato valutato. Molte imprese si sono però lamentate della diversità delle norme e della loro applicazione a livello cantonale e comunale; nelle discussioni sulle misure di ottimizzazione il

tema dell'armonizzazione è stato trattato più volte. Nelle discussioni fra esperti sono stati evidenziati due effetti contrastanti.

Da un lato, l'autonomia dei Comuni e dei Cantoni fa sì che le imprese il cui raggio d'azione varca il confine comunale o cantonale siano sottoposte a norme diverse; ad esempio formulari diversi per la stessa attività o prescrizioni applicate e controllate in modo differente da parte delle autorità contribuiscono ad aumentare i costi della regolamentazione.

Dall'altro lato, il federalismo permette di adeguare la regolamentazione alle realtà locali. È stato anche menzionato il rischio di un livello normativo più elevato in relazione con la centralizzazione o l'armonizzazione (armonizzazione verso l'alto). Per fare un esempio estremo, se la normativa antisismica fosse la stessa per tutto il territorio nazionale, il livello di regolamentazione sarebbe quello di Basilea o del Vallese per tutta la Svizzera (regioni ad elevato rischio), e determinerebbe costi ingenti. La rigidità di una regolamentazione centralizzata può anche far aumentare i costi dell'attuazione. La diversificazione locale permette anche una concorrenza a livello di regolamentazione che va ad aggiungersi alla concorrenza fiscale.

Queste considerazioni esulano dallo scopo del presente rapporto, che si limita a sollevare la problematica senza tuttavia fornire conclusioni definitive.

Parte II: risultati per ambito

1 Statistica

1.1 Introduzione

La statistica federale, nello specifico la statistica economica e quella delle imprese, rileva dati e fornisce informazioni mirate, coerenti, attendibili e raffrontabili a livello internazionale sullo stato e l'andamento dell'economia svizzera (p.es. struttura e demografia delle imprese, dati contabili, valore aggiunto, livello e andamento di prezzi e salari, occupazione, produzione e fatturato, consumo di energia). Tali dati fungono da informazioni di base nei rispettivi settori tematici e vengono inoltre usati per stilare sintesi e analisi macroeconomiche (p.es. conto economico nazionale, calcolo del PIL).

I risultati statistici sono utili alla politica, all'amministrazione, all'economia e alla società, in particolare come base per la formazione delle opinioni e l'adozione di decisioni in vari settori come la politica economica, la perequazione finanziaria, la politica monetaria, la compensazione al rincaro, la pianificazione, la politica aziendale, il posizionamento internazionale, e così via, senza dimenticare la loro importanza per la formazione e la ricerca.

Il presente capitolo si fonda su uno studio commissionato dall'Ufficio federale di statistica (UST) all'Istituto svizzero per le piccole e medie imprese dell'Università di San Gallo (KMU-HSG)¹⁸.

1.2 Definizione dell'ambito

La stima dei costi della regolamentazione e l'elaborazione di misure di ottimizzazione hanno per oggetto le più importanti statistiche delle imprese della Confederazione, per le quali vengono svolte rilevazioni presso le imprese che generano ingenti oneri alle stesse. Le rilevazioni statistiche oggetto della ricerca sono riportate nella tabella sottostante. Queste statistiche costituiscono una parte consistente delle statistiche economiche svizzere. Nella presente stima dei costi della regolamentazione per l'ambito statistico è esclusa la statistica del commercio estero, che rientra nello studio svolto dall'Amministrazione federale delle dogane.

Le basi giuridiche per l'esecuzione di rilevazioni sono la legge del 9 ottobre 1992 sulla statistica federale (LStat) e l'ordinanza del 30 giugno 1993 sull'esecuzione di rilevazioni statistiche federali (RS 431.012.01). Nell'allegato dell'ordinanza sono riportate tutte le rilevazioni e le statistiche con relative caratteristiche e obblighi degli intervistati. Inoltre, in

¹⁸ «Valutazione dei costi di regolamentazione e identificazione del potenziale per la semplificazione e riduzione dei costi nel settore statistico», all'indirizzo: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/it/index/news.html>

base all'accordo bilaterale, alcuni regolamenti statistici dell'UE sono divenuti vincolanti anche per la Svizzera.

1.3 Costi della regolamentazione

Il procedimento impiegato per la stima dei costi della regolamentazione si basa sul manuale «*Check-up de la réglementation*» della SECO (2011). I risultati relativi alle principali statistiche che comportano oneri per le imprese sono riportati nella tabella sottostante.

Costi della regolamentazione - Statistica

Rilevazioni e statistiche oggetto dello studio	Costi della regolamentazione (CHF)
Rilevazione delle spese per la protezione dell'ambiente nelle imprese	65 000
Rilevazione sul consumo di energia finale (Statistica globale dell'energia)	639 000
Statistica dell'impiego	1 596 000
Rilevazione svizzera della struttura dei salari	627 000
Indice nazionale dei prezzi al consumo (indice degli affitti escluso)	179 000
Indice degli affitti (indice parziale dell'indice nazionale)	231 000
Indice dei prezzi alla produzione e all'importazione	359 000
Statistica svizzera dei prezzi delle costruzioni	247 000
Rilevazioni per l'aggiornamento del Registro delle imprese e degli stabilimenti (RIS)	560 000
Profiling di grandi imprese e gruppi di imprese	22 000
Statistica della produzione, delle ordinazioni e delle cifre d'affari dell'industria (INDPAU)	438 000
Statistica della produzione, delle ordinazioni e delle cifre d'affari nel settore delle costruzioni	318 000
Statistica delle cifre d'affari del commercio al dettaglio	79 500
Statistica delle cifre d'affari «Altri servizi»	323 000
Statistica del valore aggiunto	876 000
Statistica della ricettività turistica	1 011 000

Rilevazione sulla ricerca e lo sviluppo nelle imprese private	37 000
Rilevazione sul perfezionamento professionale in azienda	87 000
Indagine congiunturale* KOF	665 000
Indagine sugli investimenti* KOF	95 000
Indagine sull'innovazione* KOF	143 000
TOTALE (tutte le rilevazioni menzionate)	9,3 mio. CHF
TOTALE (solo le rilevazioni obbligatorie)	7,3 mio. CHF

Osservazioni sulla tabella:

- le rilevazioni contrassegnate da asterisco non sono obbligatorie.
- la base giuridica per tutte le statistiche menzionate è l'ordinanza sulle rilevazioni statistiche (RS 431.012.1).

1.4 Proposte di ottimizzazione

Negli ultimi anni, nel quadro della modernizzazione della produzione statistica, molto è già stato fatto per ridurre gli oneri a carico delle imprese (maggior ricorso a dati amministrativi già disponibili, ampliamento dei sistemi di rilevazione elettronici, integrazione e armonizzazione di statistiche per evitare i doppi, ecc.). Le seguenti proposte di ottimizzazione costituiscono ulteriori misure di un sistema che attualmente funziona già bene.

1. Misure per un miglioramento continuo

La statistica federale si è prefissa l'obiettivo di adempiere ai doveri legali in collaborazione con le imprese e le associazioni. Pertanto le misure per un miglioramento continuo già integrate nella modernizzazione delle statistiche delle imprese verranno portate avanti con coerenza. Tali misure comprendono:

- la verifica costante di scopi, idoneità, proporzionalità, disponibilità dei dati nonché rilevanza e accettazione al momento dell'introduzione o della revisione delle statistiche ("domande-test alle PMI");
- il miglioramento della comunicazione e della trasparenza, e
- il rafforzamento della collaborazione con le imprese e le associazioni e la promozione dell'impiego di sistemi elettronici.

Potenziale di riduzione dei costi: i risparmi ancora possibili (effettiva riduzione degli oneri) grazie a queste misure sono modesti, a meno che non venga presa in considerazione una significativa riduzione dei contenuti e/o della qualità delle informazioni statistiche. Invece si può migliorare la comprensione del contesto e l'impiego delle statistiche, che può influire sulla percezione soggettiva.

Responsabilità: Ufficio federale di statistica	Termine: permanente
---	----------------------------

2. Misure mirate di riduzione degli oneri per le singole statistiche	
<p>Nell'ambito delle revisioni periodiche, sono previste le seguenti semplificazioni e ottimizzazioni mirate degli aspetti contenutistici, metodologici o tecnologici:</p> <ul style="list-style-type: none"> • statistica dell'impiego: sgravio delle imprese singole; • rilevazioni per l'aggiornamento del Registro delle imprese e degli stabilimenti: maggior ricorso ai dati amministrativi; • statistica delle cifre d'affari del commercio al dettaglio: riduzione degli oneri a carico delle piccole imprese. 	
<p>Potenziale di riduzione dei costi: con queste misure si continua a mirare alla riduzione dell'onere a carico delle imprese. Tuttavia, la riduzione obiettiva degli oneri resta relativamente modesta.</p>	
Responsabilità: Ufficio federale di statistica	Termine: 2015

Inoltre, per le seguenti statistiche:

- spese per la protezione dell'ambiente nelle imprese,
- produzione, delle ordinazioni e delle cifre d'affari dell'industria,
- ricerca e lo sviluppo nelle imprese private

si propone per il momento di mantenere l'attuale ritmo di rilevazione piuttosto che aumentarlo, come richiesto da Eurostat.

Per la statistica del valore aggiunto si propone di continuare l'orientamento ai piani contabili delle PMI e di non aggiungere inizialmente ulteriori variabili. Per quanto riguarda la statistica delle cifre d'affari degli «Altri servizi», è previsto un progressivo e moderato ampliamento.

2 1° pilastro

2.1 Introduzione

L'utilità della regolamentazione nell'ambito del 1° pilastro consiste nel garantire un reddito sostitutivo alle persone attive e non attive in caso di cessazione dell'attività lucrativa o di incapacità lavorativa in seguito a vecchiaia (AVS), invalidità (AI), servizio militare e civile nonché maternità (IPG). L'intervento statale (regolamentazione) nel 1° pilastro (AVS/AI/IPG) è necessario, in quanto la maggior parte degli interessati non è in grado di provvedere da sola e in modo sufficiente al proprio sostentamento in questi periodi in cui non viene realizzato alcun reddito da lavoro.

L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha incaricato il *Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien* (BASS) di effettuare una verifica dei costi di regolamentazione nell'ambito del 1° pilastro (AVS/AI/IPG)¹⁹. Il presente capitolo si basa su questi studi.

2.2 Definizione dell'ambito

L'ambito del 1° pilastro comprende gli obblighi di legge (obblighi di legge, OL) che i datori di lavoro e i lavoratori indipendenti (destinatari delle norme) devono adempiere sulla base delle norme giuridiche rilevanti nell'AVS, nell'AI e nelle IPG. Nella verifica sono stati presi in considerazione 13 obblighi di legge (v. tabella di seguito).

I processi aziendali in relazione a questi obblighi comprendono talvolta elementi concernenti anche altri rami delle assicurazioni sociali, in particolare i settori assicurazione contro la disoccupazione (AD), assegni familiari e assicurazione contro gli infortuni (AINF). Non essendo possibile valutare separatamente ognuno di questi elementi, è stato deciso di rinunciare alla differenziazione dei costi della regolamentazione.

Per motivi metodologici, nella valutazione dei costi della regolamentazione non sono stati presi in considerazione due obblighi di legge facoltativi (*voluntary regulation*) nel settore dell'AI: la comunicazione facoltativa nel quadro del rilevamento tempestivo (art. 3b LAI) e la collaborazione dei datori di lavoro per mantenere il posto di lavoro (art. 28 LPGGA e art. 7c e 7d LAI).

2.3 Costi della regolamentazione

La tabella mostra che nel 2012 la regolamentazione nell'ambito del 1° pilastro (AVS/AI/IPG) ha cagionato alle imprese svizzere costi ammontanti complessivamente a 454 milioni di franchi, di cui quasi quattro quinti (358 mio. fr.) sotto forma di contributi per le spese di amministrazione, riscossi dalle casse di compensazione per coprire le loro spese di amministrazione. D'altra parte, i costi della regolamentazione cagionati «nelle imprese stesse» sono relativamente esigui (95,8 mio. fr.). Questi sono costituiti essenzialmente dai costi per il personale (circa 70 mio. fr.) e per gli onorari delle società fiduciarie (circa 20 mio. fr.). I costi per gli onorari derivano dall'affidamento, da parte di alcune imprese, di una parte dei compiti concernenti la gestione dei salari e del personale a società fiduciarie. Quattro quinti abbondanti dei costi di regolamentazione sono a carico dei datori di lavoro e quasi un quinto a carico dei lavoratori indipendenti.

¹⁹ Il rapporto finale del BASS (in tedesco, con riassunto in italiano) è disponibile sul sito Internet dell'UFAS: <http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=it&Inr=08/13%2F13>.

Costi della regolamentazione - 1° pilastro (AVS/AI/IPG)

Obblighi di legge	Basi giuridiche	Costi della regolamentazione (in mio. CHF)
OL1 Iscrizione dei salari e prelievo dei contributi	Art. 143 cpv. 2 OAVS (RS 831.101) Art. 51 cpv. 1 LAVS (RS 831.10)	2,0
OL2 Pagamento dei contributi	Art. 24, 34 e 35 OAVS	21,6
OL3 Comunicazione di mutamenti concernenti la somma dei salari	Art. 35 cpv. 2 OAVS	1,1
OL4 Dichiarazione dei salari	Art. 51 cpv. 3 LAVS Art. 36 e 143 cpv. 1 OAVS	13,0
OL5 Conteggio e compensazione	Art. 25 e 36 cpv. 3 OAVS	16,1
OL7 Controllo dei datori di lavoro	Art. 68 cpv. 2 LAVS Art. 162, 163 e 209 OAVS	7,8
OL8 Certificato di distacco	Contratti internazionali	0,7
OL9 Affiliazione a una cassa di compensazione	Art. 64 LAVS Art. 117 OAVS	5,1
OL10 Iscrizione di nuovi dipendenti	Art. 136 cpv. 1 OAVS	7,6
OL11 Modulo IPG «Servizio militare/civile»	Art. 17 (RS 834.1) LIPG Art. 19 (RS 834.11) OIPG	14,4
OL12 Modulo IPG «Maternità»	Art. 17 LIPG Art. 34 OIPG	3,9
O13 Questionario AI per il datore di lavoro	Art. 6a LAI (RS 831.20)	2,5
Totale 1° pilastro (AVS/AI/IPG) esclusi i contributi per le spese di amministrazione (O6)		95,8
O6 Contributi per le spese di amministrazione	Art. 69 cpv. 1 LAVS	358,0
Totale 1° pilastro (AVS/AI/IPG)		453,8

2.4 Proposte di ottimizzazione

L'analisi giunge alla conclusione che la regolamentazione nell'ambito del 1° pilastro (AVS/AI/IPG) non pone problemi sostanziali. I processi e la collaborazione con le casse di compensazione sono noti e, di regola, strutturati in modo chiaro. Il supporto informatico e soluzioni online hanno permesso di snellire la maggior parte dei processi di lavoro. Le imprese interpellate hanno pertanto ritenuto «esiguo» o «piuttosto esiguo» il carico amministrativo derivante dagli obblighi di legge nell'ambito AVS/AI/IPG. Nella maggior parte dei casi, i problemi rilevati dalle imprese e dagli esperti consultati nel quadro della verifica riguardano dettagli (ad es. funzionalità dell'applicazione Parnterweb) e casi speciali (ad es. fusioni), che concernono solo talune casse di compensazione.

Le imprese e gli esperti interrogati hanno proposto una moltitudine di miglioramenti, che sono stati analizzati e valutati nell'ambito di un seminario. Gli esperti che vi hanno partecipato (rappresentanti delle associazioni economiche, delle imprese, delle società fiduciarie e delle casse di compensazione) hanno raccomandato di attuare tre proposte concrete di ottimizzazione, che permetterebbero di risparmiare circa 25,8 milioni di franchi. Le tre proposte sono illustrate di seguito:

3. Riunione dei controlli dei datori di lavoro secondo l'AINF ("revisione AINF") e l'AVS ("revisione AVS")

In futuro dovrà esserci un maggiore coordinamento delle revisioni fra la Suva, gli assicuratori infortuni privati e le casse di compensazione (**OL7**). Queste ultime, la Suva e gli assicuratori infortuni privati dovranno coordinare i loro controlli dei datori di lavoro per far sì che non vi siano più controlli non combinati. A tal fine, nel primo semestre 2014, l'UFAS e l'UFSP dovranno fornire raccomandazioni rispettivamente alle casse di compensazione e agli assicuratori infortuni LAINF (Suva, assicuratori privati, casse malati e casse pubbliche di assicurazione) per esortarli, in futuro, a coordinare e svolgere congiuntamente i loro controlli salariali per quanto riguarda l'AVS e l'assicurazione infortuni in modo che l'azienda sia controllata una sola volta. La SECO informerà i datori di lavoro in merito a questa procedura e al coordinamento dei controlli salariali. Nel suo prossimo rapporto sullo sgravio amministrativo (previsto per il 2015), il Consiglio federale informerà sulle prime esperienze in merito. Se necessario, adotterà ulteriori misure.

Potenziale di riduzione dei costi: importo annuo stimato nel rapporto finale del BASS a 4,3 milioni di franchi (0,6 milioni per le imprese e 3,7 milioni in meno per i costi di revisione). Questo importo deve essere verificato dal gruppo di lavoro.

Responsabilità: UFAS e UFSP

Termine: rapporto del gruppo di lavoro nel 2014

4. Soppressione dell'obbligo di iscrizione dei nuovi dipendenti nel corso dell'anno e del certificato di assicurazione AVS/AI

I datori di lavoro non dovranno più essere tenuti a iscrivere i nuovi dipendenti presso la cassa di compensazione nel corso dell'anno (**OL10**). Le iscrizioni e le disiscrizioni andranno effettuate nell'ambito della dichiarazione dei salari. Si procederà a un'iscrizione nel corso dell'anno e si rilascerà un attestato di assicurazione solo su esplicita richiesta del salariato. Non dovrà più essere rilasciato nemmeno il certificato di assicurazione AVS/AI. Questa proposta richiede un adeguamento a livello d'ordinanza (art. 135^{bis} e 136 OAVS).

Potenziale di riduzione dei costi: importo annuo stimato a 9 milioni di franchi (7 milioni per i datori di lavoro e 2 milioni per le casse di compensazione).

Osservazioni: in caso di attuazione della proposta, andrebbe garantito il coordinamento con la lotta contro il lavoro nero, in particolare per quanto riguarda le assunzioni a tempo determinato. Per i rapporti di lavoro transfrontalieri, è importante verificare che l'assoggettamento assicurativo sia corretto (Svizzera o estero). In tali casi, occorre sempre iscrivere i salariati interessati presso le casse di compensazione.

Responsabilità: UFAS

Termine: 2016

5. Soluzione online per i moduli IPG «Servizio militare/civile» e «Maternità»

I datori di lavoro e i lavoratori indipendenti dovranno poter compilare i moduli IPG interamente online (OL11 e OL12). A tal fine sono necessarie diverse modifiche di legge. Questa proposta riguarda in particolare il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), e più precisamente il Sistema di gestione del personale dell'esercito (PISA), nel quale dovrebbe essere garantita l'esportazione dei dati.

Potenziale di riduzione dei costi: importo annuo stimato a 12,5 milioni di franchi (10,7 milioni per i destinatari delle normative e 1,8 milioni per le casse di compensazione).

Osservazioni: i costi d'investimento per lo sviluppo delle soluzioni online saranno elevati e occorreranno maggiori risorse, di cui non è ancora possibile determinare l'entità. Tuttavia, il rapporto costi-benefici a medio-lungo termine è da considerarsi molto vantaggioso. Questa proposta di ottimizzazione è stata raccomandata dal Controllo federale delle finanze (CDF) nel suo rapporto della primavera 2013 sulla verifica della vigilanza dell'UFAS nel settore delle IPG ed è attualmente al vaglio dell'UFAS. Come prossimo passo sarà conferito un mandato esterno per lo svolgimento di uno studio di fattibilità.

Responsabilità: DDPS e DFI/UFAS

Termine: studio di fattibilità entro il 2015

3 2° pilastro (LPP)

3.1 Introduzione

L'intervento legislativo dello Stato nell'ambito del 2° pilastro ha lo scopo di contribuire alla sicurezza dei lavoratori tramite prestazioni della previdenza professionale (LPP) completando quelle del primo pilastro (AVS/AI/PC). Il legislatore ha creato la LPP per garantire prestazioni minime in caso di decesso, invalidità e vecchiaia. I datori di lavoro sono obbligati ad assicurare i dipendenti nella previdenza professionale a partire da un determinato reddito minimo.

Nel 2010, l'Ufficio federale della assicurazioni sociali (UFAS), in collaborazione con la Seco, ha incaricato l'istituto di ricerca Hornung di svolgere uno studio sui costi amministrativi del 2° pilastro presso gli istituti di previdenza e le imprese (*Verwaltungskosten der 2. Säule in Vorsorgeeinrichtungen und Unternehmen*). I risultati della ricerca sono disponibili sul sito Internet dell'UFAS. Ulteriori informazioni sono state fornite da rappresentanti dell'economia in occasione di un seminario svoltosi nell'estate 2013. Il relativo rapporto sarà messo a disposizione anch'esso sul sito Internet dell'UFAS²⁰.

3.2 Definizione dell'ambito

L'ambito del 2° pilastro prevede per le imprese, vale a dire i datori di lavoro (destinatari delle norme = Normadressaten), obblighi di legge che derivano implicitamente dall'attuazione della previdenza professionale e dalle norme LPP che la disciplinano. Nel quadro di suddetto studio sono stati analizzati sei di questi obblighi di legge (v. 1.3). I processi aziendali collegati con essi comprendono elementi, per esempio compiti di contabilità salariale specifici della LPP (OA 4), che sono in parte dovuti anche ad altre norme (principi contabili). È impossibile valutare separatamente ognuno di questi elementi, ma visto che si tratta di obblighi di legge pertinenti alla LPP si è deciso di rinunciare alla differenziazione dei costi della

²⁰ Il rapporto *Werkstattbericht zu den Regulierungskosten der 2. Säule bei Unternehmen* (Rapporto dei costi di regolamentazione del 2° pilastro presso le imprese, in tedesco) e lo studio si trovano sul sito Internet <http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de&Inr=04/11#pubdb>

regolamentazione. Non si è invece tenuto conto dei costi della regolamentazione generati presso gli istituti di previdenza.

3.3 Costi della regolamentazione

La seguente tabella presenta gli obblighi di legge analizzati nel quadro della verifica (check-up) dei costi della regolamentazione che sono fonte di costi per le imprese. I costi della regolamentazione cagionati «nelle imprese stesse» possono essere stimati intorno ai 120 milioni di franchi. Le analisi dimostrano che la maggior parte di essi sussiste a prescindere dalla regolamentazione in quanto le imprese garantiscono una copertura previdenziale anche senza LPP (costi normali).

Costi della regolamentazione - Previdenza professionale

Titolo e descrizione	Basi giuridiche	Costi della regolamentazione (in mio. CHF) / osservazioni
<p>OL 1 Notifica degli eventi all'istituto di previdenza</p> <p>Notificare all'istituto di previdenza i seguenti eventi: modifica salariale, entrata, uscita, pensionamento, invalidità, decesso</p>	<p>Art. 10 OPP 2 Art. 3 cpv. 1 lett. b OPP 2 (RS 831.441.1) Art. 1 cpv. 1 OLP (RS 831.425)</p>	<p>16</p>
<p>OL 2 Corrispondenza varia con l'istituto di previdenza e terzi; governance</p> <p>L'articolo 50 capoverso 1 lettera e LPP disciplina gli obblighi che incombono alle imprese nel quadro della LPP; l'articolo 51 regola invece l'amministrazione paritetica.</p>	<p>Art. 50 LPP Art. 51 LPP (RS 831.40)</p>	<p>37</p>
<p>OL 3 Informazioni e consulenza per i dipendenti</p> <p>L'articolo 331 capoverso 4 CO obbliga il datore di lavoro a informare il proprio personale in materia di previdenza, inclusa la previdenza professionale.</p>	<p>Art. 331 cpv. 4 CO (RS 220)</p>	<p>6</p>
<p>OL 4 Compiti di contabilità salariale e amministrazione del personale specifici della LPP</p> <p>Conteggi LPP, conti annuali, verifica di questioni del personale attinenti alla LPP e versamento dei contributi.</p>	<p>Art. 51a cpv. 2 lett. g LPP Art. 66 cpv. 4 LPP Art. 31 OPP 2 Art. 10 OPP 2</p>	<p>35</p> <p>I costi di regolamentazione comprendono, oltre a quelli dovuti ai compiti specifici della LPP, anche le spese generate dalle norme contabili. Visto che non è possibile differenziarle, lo studio le tratta alla stregua di costi amministrativi.</p>
<p>OL 5 Verifica della soluzione LPP e dei piani di previdenza</p> <p>Il datore di lavoro è obbligato a fondare un istituto di previdenza o ad affidarsi ad uno, che sceglie di comune accordo con il proprio personale.</p>	<p>Art. 11 cpv. 1, 2 e 3 LPP</p>	<p>0</p> <p>Questi costi sussistono a prescindere dalla regolamentazione in quanto le imprese garantiscono una copertura previdenziale anche senza LPP (costi intrinseci).</p>
<p>OL 6 Liquidazione parziale</p>	<p>Art. 27g e 27h OPP 2</p>	<p>26</p>

In caso di effettivo del personale considerevolmente ridotto, ristrutturazione di un'impresa affiliata o scioglimento del contratto d'affiliazione.	Art. 27g e 27h OPP 2 Art. 53d cpv. 1 LPP	
Totale costi della regolamentazione		120 mio. CHF

I partecipanti al seminario summenzionato hanno analizzato se la riforma strutturale, ossia l'istituzione della CAV PP, e la vigilanza diretta recentemente introdotta abbiano generato costi supplementari per i dipendenti addossando nuovi compiti alle imprese. Ciò non sembra essere il caso. Palesemente, le nuove istituzioni non generano cosiddetti costi riflessi per le imprese.

3.4 Proposte di ottimizzazione

Qui di seguito sono presentate alcune misure che hanno riscosso il consenso di molti degli attori interessati e che permetterebbero alle imprese di risparmiare sui costi.

Riduzione del numero di notifiche di modifica salariale nel corso dell'anno

L'obbligo a carico dei datori di lavoro di notificare all'istituto di previdenza le modifiche salariali (art. 10 OPP 2²¹) genera costi della regolamentazione pari a 13 milioni di franchi l'anno. Si stima che per 3,6 milioni di assicurati attivi vengano notificati 4,4 milioni di modifiche salariali; si può dunque supporre che le notifiche di modifiche salariali effettuate ogni anno ammontino a 800 000. L'obiettivo di questa misura è ridurre il numero di notifiche nel corso dell'anno. Alcuni istituti autonomi e collettivi utilizzano già ora la possibilità di notificare anticipatamente il salario coordinato annuo (art. 3 cpv. 1 lett. b OPP 2)²².

6. Riduzione delle notifiche di modifica salariale nel corso dell'anno (1)	
Proposta: i datori di lavoro dovranno notificare i salari annui anticipatamente soltanto una volta all'anno (v. art. 3 cpv. 1 lett. b OPP 2). Fanno eccezione a questa regola gli eventi di cui all'articolo 10 OPP 2 e all'articolo 1 capoverso 1 OLP, che dovranno sempre essere notificati nel corso dell'anno.	
Potenziale di risparmio: il costo delle 800 000 notifiche effettuate nel corso dell'anno ²³ è stimato a circa 2 milioni di franchi l'anno. Il potenziale risparmio è valutato al 10 per cento.	
Osservazioni: nel quadro dell'attuazione della riforma Previdenza per la vecchiaia 2020 occorrerà dotare l'articolo 10 OPP 2 di un secondo capoverso.	
Responsabilità: UFAS	Termine: 2020

Riduzione dei casi di lieve entità nel quadro di una liquidazione parziale

Lo studio *Verwaltungskosten der 2. Säule* stima che ogni anno si verifichino 3000 liquidazioni parziali²⁴ per un costo di circa 26 milioni di franchi, presumendo che ogni liquidazione

²¹ «Il datore di lavoro deve annunciare all'istituto di previdenza tutti i salariati sottoposti all'assicurazione obbligatoria e fornire le indicazioni necessarie alla tenuta dei conti di vecchiaia e al calcolo dei contributi».

²² Ai sensi dell'art. 3 cpv. 1 lett. b OPP 2 l'istituto di previdenza ha la facoltà di fissare «anticipatamente il salario coordinato annuo in base all'ultimo salario annuo noto; si deve tuttavia tener conto dei cambiamenti già convenuti per l'anno in corso».

²³ Daniel Hornung, Krisztina Beer-Toth, Thomas Bernhard, Lucien Gardiol, Thomas Röthlisberger, *Verwaltungskosten der 2. Säule in Vorsorgeeinrichtungen und Unternehmen*.

²⁴ L'art. 53b LPP stabilisce che «le condizioni per la liquidazione parziale sono presumibilmente adempite se: a) l'effettivo del personale è considerevolmente ridotto; b) un'impresa è ristrutturata; c) il contratto d'affiliazione è sciolto».

provochi in media un carico di lavoro di 15 giorni²⁵. La liquidazione parziale di un istituto che dispone di pochi fondi liberi o presenta un disavanzo esiguo genera un onere proporzionalmente molto elevato per il datore di lavoro. Vale dunque la pena cercare di ridurre il numero di casi di lieve entità. In mancanza di dati non è possibile stimare il potenziale risparmio derivante da questa misura.

7. Riduzione dei casi di lieve entità nel quadro di una liquidazione parziale (2)	
Proposta: in casi di lieve entità si potrà rinunciare a procedere a una liquidazione parziale. Il Consiglio federale potrà decretare che non è obbligatorio avviare una liquidazione parziale quando l'istituto di previdenza dispone di pochi fondi liberi o il disavanzo è esiguo.	
Potenziale di riduzione dei costi: si stima che i costi annui sostenuti dalle imprese per le liquidazioni parziali ammontino a circa 26 milioni di franchi, presumendo in media un carico di lavoro di 15 giorni lavorativi per liquidazione. Rinunciando allo svolgimento di una liquidazione parziale nei casi di lieve entità si può realizzare un risparmio sui costi stimati.	
Osservazioni: nel quadro della riforma Previdenza per la vecchiaia 2020 occorrerà completare l'articolo 53d capoverso 1 LPP con la facoltà di delegare al Consiglio federale il compito di emanare disposizioni eccezionali per i casi in cui si può rinunciare allo svolgimento di una liquidazione parziale a causa dell'onere eccessivo che ciò comporterebbe.	
Responsabilità: UFAS	Termine: 2020

Nello svolgimento di una liquidazione parziale vanno rispettati i principi sanciti dalla Costituzione, in particolare quello della parità di trattamento degli assicurati in caso di rinuncia a ripartire il disavanzo o a distribuire i fondi liberi. Per la determinazione degli importi occorre definire criteri oggettivi. Alcuni regolamenti prevedono che in caso di liquidazione parziale (v. art. 53b capoverso 1 LPP) i fondi liberi non vengano distribuiti se ammontano a meno del 5 per cento degli averi di vecchiaia degli assicurati attivi rimasti nell'istituzione affiliata e se sono mediamente pari a meno di 1000 franchi per ciascuno di tali assicurati, mentre il disavanzo viene comunque ripartito.

4 Diritto contabile, diritto in materia di revisione e di sorveglianza dei revisori

4.1 Introduzione

La tenuta della contabilità e la presentazione dei conti sono considerate da molti secoli un compito fondamentale della gestione aziendale. Non sono quindi «invenzioni» del legislatore, ma una necessità legata alla gestione aziendale. La contabilità svolge una serie di funzioni importanti, sia per l'eliminazione di asimmetrie dell'informazione, sia come strumento di analisi della capacità produttiva dell'impresa o come base per la gestione delle risorse. Inoltre, alcuni altri ambiti del diritto, come il diritto di famiglia, il diritto in materia di assicurazioni sociali, di sovvenzioni, di sorveglianza, il diritto successorio, fiscale e penale, sono direttamente connessi al diritto contabile. Il diritto fiscale, in particolare, si fonda sul conto annuale stabilito conformemente al diritto commerciale (principio dell'importanza determinante), il che rende superflua l'adozione di disposizioni specifiche (salvo qualche eccezione).

²⁵ Seminario svolto con la partecipazione di rappresentanti dell'economia privata, l'UFAS e la SECO, 1° luglio 2013, stime sull'onere lavorativo causato da una liquidazione parziale: da 3 giorni per i casi di lieve entità a 30 giorni per i casi complessi.

Il diritto in materia di revisione persegue molteplici obiettivi di protezione. Nel caso delle società quotate in borsa e di imprese importanti la revisione del conto annuale e del conto di gruppo serve soprattutto a proteggere gli investitori. In tutte le altre imprese di una certa importanza economica la revisione s'impone per motivi d'interesse pubblico. Nelle società di diritto privato, la protezione degli azionisti minoritari può rendere necessaria una revisione. Per le forme giuridiche che limitano la responsabilità al patrimonio sociale la revisione serve anche a proteggere i creditori.

L'Autorità federale di sorveglianza dei revisori, con il suo sistema di abilitazione, assicura che i servizi di revisione siano forniti unicamente da specialisti sufficientemente qualificati. Gli uffici di revisione di società quotate in borsa sottostanno inoltre alla sorveglianza statale.

Il presente capitolo si fonda su uno studio condotto dall'Istituto di public management della Scuola universitaria zurighese di scienze applicate (ZHAW) su mandato dell'Ufficio federale di giustizia (UFG)²⁶.

4.2 Definizione dell'ambito

L'analisi dei costi riguarda le imprese individuali iscritte al registro di commercio con una cifra d'affari annuale superiore a 100 000 franchi, le società anonime (SA) e le società a garanzia limitata (Sagl). L'accento è posto sulle categorie costituite da PMI, ossia le imprese individuali, Sagl e SA che hanno rinunciato alla revisione (*opting-out*) nonché Sagl e SA sottoposte a una revisione limitata. Come riferimento e punto di partenza dello studio sono stati considerati l'anno 2012 e il diritto applicabile in questo stesso anno in materia contabile, di revisione e di sorveglianza dei revisori.

Per quanto riguarda la revisione ordinaria, si è tenuto conto delle nuove soglie entrate in vigore il 1° gennaio 2012: 20 milioni di franchi per la somma di bilancio, 40 milioni di franchi per la cifra d'affari e 250 posti di lavoro a tempo pieno. Il nuovo diritto contabile, entrato in vigore il 1° gennaio 2013, è stato considerato nella misura del possibile.

4.3 Costi della regolamentazione

L'approccio metodologico utilizzato si ispira ampiamente al manuale «Check-up de la réglementation» della Segreteria di Stato dell'economia; non si rilevano differenze significative.

²⁶ «Regulierungskostenanalyse des Rechnungslegungs- und Revisions(aufsichts)rechts»: si veda [HYPERLINK "http://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/aktuell.html%20"](http://www.bj.admin.ch/content/bj/it/home/aktuell.html%20)

Costi della regolamentazione – Diritto contabile, diritto in materia di revisione e di sorveglianza dei revisori

Titolo e descrizione	Basi giuriche	Costi della regolamentazione e (in mio. CHF)
<u>Obbligo di presentare i conti</u> I costi complessivi risultano dai seguenti obblighi di legge: - presentazione del conto economico - presentazione della relazione annuale - allestimento del bilancio - compilazione dell'allegato - valutazione dei rischi e sistema di controllo interno (SCI) - altro	Art. 662 segg. e 957 segg. CO (RS 220)	1 042 371 53 371 64 97 86
<u>Obbligo di revisione</u> I costi complessivi risultano dai seguenti obblighi di legge: - revisione limitata - revisione ordinaria - altro	Art. 727 segg. CO	617 406 176 35
<u>Abilitazione e sorveglianza dei revisori</u> I costi complessivi risultano dai seguenti obblighi di legge: - sorveglianza dei revisori - abilitazione come impresa di revisione	Art. 4 segg., 16, 21 LSR (RS 221.302)	5,8 4,6 1,2
Totale		1 666 mio. CHF

Durante i lavori di valutazione sono stati rilevati anche costi della regolamentazione unici corrispondenti a compiti eseguiti una sola volta dalle imprese. Si trattava di valutare le attività in relazione alle revisioni legislative. Esempio: un'impresa che ha scelto la via dell'*opting-out* durante il periodo 2008 – 2012 ha dovuto sostenere per questo cambiamento di statuto delle spese che sono intervenute soltanto nell'anno del cambiamento (da notare che questo investimento iniziale consente in seguito alle stesse imprese di risparmiare sui costi della regolamentazione). Il totale di questo tipo di costi unici è stato valutato a 372 milioni di franchi. Anche se in futuro non si ripresenteranno, questi costi mostrano, come accennato nella prima parte del presente rapporto, che le modifiche legislative possono comportare costi elevati per le imprese.

4.4 Proposte di ottimizzazione

I costi annuali lordi imputabili al diritto contabile e al diritto in materia di revisione e di sorveglianza dei revisori sono stimati complessivamente a 12,4 miliardi di franchi. Questi costi sono in gran parte ascritti alla normale attività, cosicché i costi (netti) della regolamentazione sono molto inferiori e ammontano a circa 1,66 miliardi di franchi.

Diritto contabile

La maggior parte dei costi è imputabile al diritto contabile. In termini lordi, questi costi si situano attorno agli 11,5 miliardi di franchi. Tuttavia, per circa il 90% sono considerati costi normali dell'attività, cosicché i costi della regolamentazione ammontano a circa 1 miliardo di franchi. Ciò conferma come la contabilità non sia un'«invenzione» del legislatore, ma una necessità legata alla gestione aziendale. La parte più importante dei costi è sostenuta dalle categorie costituite da PMI. Ogni PMI versa in media 2000 franchi (in termini netti), quindi

una somma complessivamente contenuta. L'analisi conferma che il diritto contabile è caratterizzato da una quantità relativamente esigua di disposizioni legali e che si è sviluppato soprattutto in funzione delle esigenze delle PMI. Il nuovo diritto contabile (entrato in vigore il 1° gennaio 2013) sgrava ulteriormente queste ultime esentandole dalla valutazione dei rischi e dalla relazione annuale. Tenuto conto dei costi complessivamente contenuti della regolamentazione, della bassa densità normativa e degli sgravi amministrativi di cui usufruiranno le PMI, il diritto contabile non offre potenziali di miglioramento. Per quanto riguarda le grandi imprese, l'obbligo di consolidamento al valore contabile potrebbe essere semplificato.

8. Esame del consolidamento al valore contabile	
I grandi gruppi non quotati in borsa devono in linea di principio presentare conti consolidati al valore contabile (art. 963b cpv. 3 CO). La presentazione dei conti consolidati al valore contabile genera dei costi, ma dal punto di vista delle imprese interessate ha un'utilità relativamente scarsa. Questo obbligo potrebbe essere eliminato. Sarebbe anche ipotizzabile aumentare i valori soglia applicabili ai conti consolidati imponendo nel contempo che vengano stabiliti secondo una norma contabile riconosciuta (<i>true and fair view</i>).	
Potenziale di riduzione dei costi: 23,5 milioni di franchi in caso di eliminazione del consolidamento al valore contabile, di meno se vengono aumentati i valori soglia applicabili ai conti consolidati.	
Osservazioni: è opportuno un esame più approfondito, ad esempio nell'ambito della revisione del diritto della società anonima.	
Responsabilità: DFGP	Termine: elaborazione del progetto di consultazione sul diritto della società anonima prima della fine del 2014

Diritto in materia di revisione

I costi lordi della revisione sono stati stimati a circa 800 milioni di franchi, di cui una parte determinante è imputabile agli onorari dei revisori esterni (727 mio. CHF). Circa un quarto dei costi sono stati identificati come costi normali dell'attività, essendo un fatto incontestato che la revisione è una garanzia di qualità. Tuttavia, la parte elevata e crescente dell'*opting-out* indica che molte PMI rinunciano alla revisione per motivi finanziari. La revisione implica una contrapposizione tra i costi che genera per l'impresa da verificare e la sua utilità per quest'ultima e per la società. I valori soglia attuali applicabili alla revisione ordinaria, che nel confronto internazionale sono elevati, ne tengono conto essendo definiti in funzione dell'importanza economica delle imprese. La maggior parte delle PMI sottoposte all'obbligo di revisione è soggetta a una revisione limitata. I costi risultanti da una revisione limitata sono molto più bassi di quelli generati da una revisione ordinaria, ma sono comunque giudicati elevati da alcune imprese. Essi appaiono tuttavia sostenibili nell'ottica della protezione dei gruppi interessati e dell'utilità globale per la società. Per quanto riguarda le società medio-grandi, il consiglio d'amministrazione e la direzione, se decidono di rinunciare alla revisione, dovrebbero adottare provvedimenti interni di controllo per adempiere alle proprie responsabilità. Alla luce di questa ponderazione degli interessi, non appare opportuno aumentare ulteriormente i valori soglia.

Diritto in materia di sorveglianza dei revisori

I costi annuali risultanti dall'obbligo di legge «sorveglianza dei revisori» sono stati stimati a circa 4,6 milioni di franchi; questi costi sono in gran parte imputabili agli emolumenti annuali per la sorveglianza e l'ispezione riscossi dall'Autorità federale di sorveglianza dei revisori (3,9 mio. CHF). La sorveglianza dei revisori non è contestata dalle imprese di revisione che partecipano allo studio. Essa è riconosciuta come conseguenza della necessaria indipendenza dei revisori, così come il fatto che la revisione comporta dei costi. I costi legati all'abilitazione delle persone fisiche e delle imprese di revisione, risultanti soprattutto dagli

emolumenti per l'abilitazione, sono sostenibili. Per le imprese di revisione sottoposte alla sorveglianza statale gli emolumenti e i costi interni dovuti all'abilitazione, all'ispezione e all'adempimento dei requisiti di qualità sono elevati, ma sono accettati come conseguenza della regolamentazione. Occorre infine rilevare i notevoli costi generati, per le cinque principali imprese svizzere di revisione sottoposte alla sorveglianza statale, dall'organo di regolamentazione e di sorveglianza degli Stati Uniti, che in determinate circostanze interviene direttamente. Nel caso specifico il riconoscimento della sorveglianza svizzera da parte dell'organo di regolamentazione americano consentirebbe notevoli risparmi, ma non è di competenza del legislatore svizzero.

5 Ammissione di lavoratori stranieri al mercato svizzero del lavoro

5.1 Introduzione

Negli ultimi anni è aumentata la percentuale di stranieri sul totale della popolazione residente mentre, a causa del ridotto numero di nascite, la popolazione svizzera rimane stabile. Circa due terzi della crescita demografica sono riconducibili ai cittadini di Paesi dell'Unione europea (UE) e dell'AELS, un terzo ai cittadini di Stati terzi. Una delle principali ragioni di tale aumento è il forte bisogno di specialisti dell'economia svizzera: molti rami registrano infatti una carenza di personale qualificato. Il reclutamento di stranieri permette dunque all'economia di sfruttare potenziali di crescita, ma l'immigrazione rende più viva la necessità di cambiamenti strutturali e di riforme in vari ambiti. Gli obiettivi principali della regolamentazione, e quindi i vantaggi economici ad essa connessi, consistono pertanto nella gestione dell'attuazione della politica migratoria.

Su mandato dell'Ufficio federale della migrazione (UFM), la *B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung*, (UFM) ha condotto un'analisi dei costi della regolamentazione in tale ambito²⁷.

5.2 Definizione dell'ambito

La presente stima dei costi della regolamentazione si riferisce all'ambito dell'ammissione di manodopera straniera al mercato svizzero del lavoro ed è limitata, conformemente agli obiettivi dello studio, ai lavoratori *dipendenti*. Lo studio è circoscritto agli obblighi di legge strettamente connessi all'ammissione al mercato del lavoro e rientranti nella sfera di competenza dei Cantoni e dell'UFM. Esulano dunque dall'analisi gli altri obblighi collegati all'occupazione di manodopera straniera tra cui l'obbligo di collaborare nell'ambito dei controlli previsti dalle misure di accompagnamento o i singoli compiti legati al diritto delle assicurazioni sociali oppure la tassazione alla fonte.

Una delle caratteristiche di questo ambito consiste nel fatto che, per la maggior parte dei permessi rilasciati annualmente, i destinatari degli obblighi di legge non sono i datori di lavoro, bensì i lavoratori. Ciò è il caso in particolare dei cittadini degli Stati UE-25 e dell'AELS. Inoltre i costi per eventuali distaccamenti di lavoratori in Svizzera (p. es. in caso di fornitori stranieri di servizi) sono calcolati a parte; in questi casi l'obbligo incombe ai datori di lavoro stranieri i quali *de jure* si assumono i costi pertinenti.

²⁷ «Schätzung der Kosten und Vereinfachung der Regulierungen im Bereich der Zulassung von ausländischen Erwerbstätigen zum schweizerischen Arbeitsmarkt»: <https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home/dokumentation/berichte.html>

5.3 Costi della regolamentazione

Lo studio si è basato principalmente sulle istruzioni del checkup della regolamentazione («*Check-up de la réglementation*»), derogandovi nei tre punti seguenti:

1. il checkup della regolamentazione raccomanda di selezionare da 10 a 30 obblighi di legge. Tuttavia, per coprire l'ammissione al mercato del lavoro così come definita nel paragrafo precedente, ne sono sufficienti sette;
2. le stime per questo studio sono state eseguite *in parallelo* da esperti e imprese poiché le associazioni intervistate, ritenendo di disporre di scarsa esperienza pratica, hanno inoltrato i questionari alle imprese o invitato gli intervistatori a rivolgersi direttamente alle aziende;
3. per individuare le differenze nell'esecuzione cantonale e per colmare le lacune nei dati (p. es. emolumenti cantonali per domanda), è stata condotta un'inchiesta scritta complementare presso i Cantoni.

La seguente tabella riporta le basi giuridiche rilevanti per lo studio.

Basi giuridiche

Titolo e descrizione	Basi giuridiche
Soggiorno con attività lucrativa	Art. 11 LStr (RS 142.20)
Comprovati sforzi di reclutamento e rispetto delle condizioni personali	Art. 21 LStr Ar. 23 LStr
Chiarimento/richiesta d'informazioni al fine di rispettare le condizioni lavorative locali e settoriali	Art. 22 LStr Art. 2 LDist (RS 823.20)
Accertamento, attraverso l'esame della carta di soggiorno o la richiesta d'informazioni presso le autorità competenti, che lo straniero è autorizzato a esercitare un'attività lucrativa in Svizzera	Art. 91 LStr
Versamento/pagamento degli emolumenti per le domande	Art. 123 LStr Art. 3, 8 (4), 11 OEvol-LStr (RS 142.209)
Notifica di un'assunzione d'impiego	Art. 9 cpv. 1 ^{bis} OLCP (RS 142.203)
Notifica di un distaccamento	Art. 6 LDist Art. 6 ODist (RS 823.201)

È emerso che i risultati dell'analisi delle basi giuridiche rispecchiano in modo insufficiente la prassi seguita dalle imprese. Pertanto dette basi sono state raggruppate in modo da indicare il procedimento *tipo* per ottenere un permesso (= obbligo di legge). È stato così possibile migliorare la comprensione delle basi giuridiche estrapolate dal contesto e quindi semplificare la stima dei costi. La seguente tabella riporta i tre obblighi di legge insieme ai corrispondenti costi di regolamentazione²⁸.

Obblighi di legge

Titolo e descrizione	Basi giuridiche	Costi della regolamentazione (in mio. CHF)
Permesso per UE-25/AELS	Diverse, cfr. tabella «Basi giuridiche»	5,2

²⁸ Numero di casi su cui si è basato il calcolo: 208 249 casi per cittadini della UE-25/AELS e 27 102 domande per cittadini di Paesi terzi e della UE-2 nonché 92 022 nell'ambito della procedura di notifica.

Permesso di lavoro per Paesi terzi e UE-2	Diverse, cfr. tabella «Basi giuridiche»	13,2
Procedura di notifica (assunzione d'impiego)	Diverse, cfr. tabella «Basi giuridiche»	1,6
Totale		20 mio. CHF

Rispetto ad altri ambiti analizzati nel quadro del presente progetto, questi costi appaiono relativamente contenuti. Ciò va ricondotto alle caratteristiche specifiche dell'ambito esaminato, all'entrata in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) e a diversi provvedimenti (cfr. capitolo 6 dello studio) adottati negli anni scorsi per semplificare la regolamentazione.

5.4 Proposte di ottimizzazione

Dai colloqui condotti con i rappresentanti delle imprese emerge che la regolamentazione prevista dalla legge è ampiamente accettata. Le imprese intervistate hanno infatti mostrato di comprendere la necessità di gestire e controllare la migrazione attraverso la procedura di autorizzazione e notifica. Il sistema binario dell'ammissione non è oggetto di critiche fondamentali, sebbene siano auspicati alcuni interventi di miglioramento. Nonostante l'eco generalmente positiva, vengono individuati dei problemi anche in questo ambito. Secondo gli intervistati, le difficoltà maggiori si incontrano a causa delle differenze cantonali a livello di esecuzione, il che riguarda sia le procedure sia l'interpretazione delle basi giuridiche, e anche a causa delle scarse possibilità di utilizzare i moderni sistemi tecnologici nella comunicazione con l'Amministrazione. Sebbene il margine di manovra per ridurre i costi per le imprese sia molto limitato²⁹, è possibile prendere in considerazione le tre seguenti proposte di semplificazione avanzate dai rappresentanti del mondo economico.

9. Armonizzazione dei moduli e degli allegati cantonali	
La proposta mira ad armonizzare i moduli di domanda cantonali e a uniformare la documentazione da presentare.	
Potenziale di riduzione dei costi: la proposta non contempla alcun obbligo legale a carico dell'impresa, pertanto non è considerata nella stima dei costi. Ciononostante la misura è in cima alle proposte dei rappresentanti delle imprese intervistati poiché agevolerebbe notevolmente il lavoro delle aziende.	
Osservazioni: la proposta non ha alcuna ripercussione negativa sull'utilità della regolamentazione, pertanto non è stata eseguita alcuna AIR ³⁰ . L'UFM può proporre ai rappresentanti delle autorità cantonali di uniformare i moduli di domanda e l'elenco dei documenti da presentare.	
Responsabilità: UFM / Cantoni	Termine: 2016

²⁹ I costi per questa regolamentazione sono già molto bassi. Se si deducono dai costi generali quelli per l'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC), già estremamente semplificati, l'importo finale ammonta a circa 9,7 mio. di franchi. Una parte importante di tale importo corrisponde a costi che non si possono ridurre come p. es. gli emolumenti ecc. Inoltre una serie di altri provvedimenti di semplificazione sono già in corso di attuazione (eGOV, ottimizzazione in materia di visti, ecc.).

³⁰ Analisi d'impatto della regolamentazione (cfr. checkup della regolamentazione, *disponibile solo in tedesco e francese*).

10. Portale dei permessi online (centrale/cantonale) per la comunicazione elettronica tra le imprese e le autorità cantonali

La proposta mira alla creazione di un portale informatico centralizzato che permetta ai richiedenti di trasmettere elettronicamente la documentazione dei dossier. Anche l'intera corrispondenza durante la procedura amministrativa dovrebbe tenersi unicamente online. Il progetto eGOV/eARB, attualmente in fase di sviluppo presso l'UFM, prevede la trasmissione elettronica dei dossier tra autorità cantonali e federali.

Potenziale di riduzione dei costi: la proposta comporta un notevole potenziale di risparmio poiché consente di semplificare, armonizzare e accelerare notevolmente le procedure amministrative. Per questa ragione la proposta è al secondo posto delle priorità dai rappresentanti delle imprese.

Osservazioni: la proposta non ha alcuna ripercussione negativa sull'utilità della regolamentazione pertanto non è stata eseguita alcuna AIR. Tuttavia la sua realizzazione è piuttosto complessa e comporterebbe un notevole investimento finanziario, inoltre è necessario verificarne prima la fattibilità.

Responsabilità: UFM / Cantoni

Termine: realizzazione entro il 2018, introduzione a partire dal 2019

11. Guida sulla prima pagina del sistema di notifica (la prima pagina del sistema di notifica deve indicare chiaramente cosa si chiede nelle pagine successive)

La guida è attualmente pubblicata solo sulla homepage del UFM, mentre dovrebbe essere chiaramente visualizzabile anche sulla pagina iniziale della procedura di notifica. Questa proposta sembra essere particolarmente interessante per i rappresentanti delle imprese (in particolare delle PMI).

Potenziale di riduzione dei costi: la proposta permette di semplificare in certa misura il lavoro.

Osservazioni: la proposta non ha alcuna ripercussione negativa sull'utilità della regolamentazione pertanto non è stata eseguita alcuna AIR.

Responsabilità: UFM

Termine: 2015

6 Imposizione delle imprese

6.1 Introduzione

La riscossione di imposte serve a garantire il fabbisogno finanziario di Confederazione, Cantoni e Comuni. Inoltre, le imposte possono essere impiegate a scopo di incentivazione e per gli obiettivi della politica di redistribuzione. Presso gli attori interessati, le imposte generano spese di pagamento.

Il presente capitolo si rifà a uno studio di PricewaterhouseCoopers AG (PwC) commissionato dall'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC)³¹. Lo studio si prefiggeva di quantificare i costi della regolamentazione causati dalle imposte a carico delle imprese, segnatamente dall'imposta sull'utile, dall'imposta sul capitale e dalle rimanenti imposte (ad es. imposta alla fonte sul reddito) e di elaborare proposte di riduzione di questi costi.

³¹ «Misurazione dei costi della regolamentazione nell'ambito delle imposte»: <http://www.estv.admin.ch/>

6.2 Definizione dell'ambito

Nell'ambito delle imposte delle imprese sono stati presi in considerazione tutti gli obblighi di legge con rilevanti costi della regolamentazione. Sono stati misurati i costi della regolamentazione per le persone giuridiche.

Lo studio di PwC si distingue dagli studi in ambito di presentazione dei conti e di norme di revisione nonché dagli studi in ambito di diritto delle assicurazioni sociali. Il certificato di salario è preso in considerazione solo in relazione alle spese di natura fiscale (delimitazione dallo studio sul diritto delle assicurazioni sociali).

I costi normali non sono state integrati separatamente nello studio, dato che già nella definizione degli obblighi si è tenuto conto soltanto di quelli che sorgono esclusivamente in virtù della legislazione tributaria oppure è stata stimata solo la parte imputabile alle imposte.

6.3 Costi della regolamentazione

Costi della regolamentazione - Imposte delle imprese

	Basi giuridiche	Costi della regolamentazione (in mio. CHF)
Imposta sull'utile/imposta sul capitale (tassazione unica)		
Assoggettamento	Art. 20 segg. LAID (RS 642.14) Art. 50 segg. LIFD (RS 642.11)	5,4
Dichiarazione d'imposta	Art. 42 LAID Art. 124 LIFD	192,0
Obblighi d'informazione	Art. 43 segg. LAID Art. 123, 126, 129 LIFD	148,5
Rimedi giuridici	Art. 48, 50, 51 LAID Art. 130 segg., 140 segg. LIFD	Intervento facoltativo
Totale imposta sull'utile/imposta sul capitale		345,9
Rimanenti imposte		
Imposta sugli utili da sostanza immobiliare	Art. 12 LIFD	Non riscossa
Tassa d'emissione sul capitale proprio	Art. 5 segg. LTB (RS 641.10)	1,3
Tassa di negoziazione	Art. 13 segg. LTB	21,2
Imposta alla fonte sul reddito	Art. 32 segg. LAID Art. 83 segg. LIFD	249,3
Imposta preventiva	Art. 4 segg. LIP (RS 642.21)	73,7
Tasse di bollo sui premi di assicurazione	Art. 21 segg. LTB	47,0
Totale rimanenti imposte		392,5
Somma		738,6 mio. CHF

Oltre agli obblighi risultanti imperativamente dalle leggi tributarie, nello studio di PwC sono stati stimati anche i cosiddetti interventi facoltativi, per i quali non sussistono esigenze legali sebbene in fin dei conti questi interventi, sensati sotto il profilo economico, dal punto di vista del contribuente scaturiscono dal diritto tributario. I costi stimati degli interventi facoltativi più importanti (tra l'altro chiusura dei conti conforme al diritto tributario, condono dell'imposta, ruling e transfer pricing) ammontano a circa 238 milioni di franchi e non figurano nella tabella.

Per quanto riguarda l'imposta sull'utile, gli obblighi in relazione all'allestimento della dichiarazione d'imposta (ad es. compilazione della stessa e allestimento degli allegati), gli obblighi d'informazione (ad es. allestimento del certificato di salario) e gli obblighi di collaborare causano la maggior parte dei costi della regolamentazione tra i diversi obblighi di legge.

Per quanto riguarda le rimanenti imposte, l'imposta alla fonte sul reddito causa gran parte dei costi della regolamentazione.

6.4 Proposte di ottimizzazione

Per quanto riguarda l'elaborazione delle proposte di ottimizzazione da parte di PwC sono state prese in considerazione le stime degli esperti come pure i risultati di 32 interviste a imprese. Nello studio le proposte di ottimizzazione sono state priorizzate in base ai seguenti criteri:

- potenziale di riduzione dei costi della regolamentazione per le imprese interessate,
- durata / attuabilità,
- costi per le autorità.

Nelle interviste le imprese hanno dichiarato che i loro maggiori problemi sono dovuti alle differenze di diritto procedurale nei Cantoni (ad es. per l'imposta alla fonte sul reddito), al non riconoscimento intercantonale di ruling e ai lunghi termini di archiviazione.

Tra quelle proposte da PwC, secondo il Consiglio federale devono essere approfondite le seguenti misure.

12. Potenziamento dell'armonizzazione fiscale formale nell'ambito dei termini e degli intervalli di pagamento	
La proposta prevede il coordinamento delle procedure tra i Cantoni tramite l'armonizzazione dei termini e degli intervalli di pagamento.	
Potenziale di riduzione dei costi: secondo la stima degli esperti: medio	
Osservazioni: un'armonizzazione dei termini e degli intervalli di pagamento per l'imposta sull'utile, l'imposta sugli utili da sostanza immobiliare e l'imposta alla fonte sul reddito ridurrebbe i costi della regolamentazione presso i contribuenti senza che i Cantoni (o terzi) debbano sostenere durevolmente costi elevati. L'armonizzazione proposta può essere elaborata solo in collaborazione con i Cantoni.	
Responsabilità: DFF / Cantoni	Termine: 2016

13. Abrogazione della tassa d'emissione sul capitale proprio

Attualmente si sta esaminando se la tassa d'emissione sul capitale proprio possa essere abrogata nel quadro della riforma III dell'imposizione delle imprese. In primo piano vi sono tuttavia altri obiettivi, che indirettamente potrebbero pure comportare una riduzione dei costi della regolamentazione.

Potenziale di riduzione dei costi: esiguo

Osservazioni: la tassa d'emissione sul capitale di terzi è già stata abrogata con effetto al 1° marzo 2012.

Responsabilità: DFF / Consiglio federale

Termine: Abrogazione della tassa d'emissione sul capitale proprio nel quadro della riforma III dell'imposizione delle imprese

Per il Consiglio federale è fuori discussione controfinanziare, come proposto da PwC, l'abrogazione dell'imposta sugli utili da sostanza immobiliare con un aumento dell'aliquota dell'imposta sull'utile. La fissazione dell'aliquota dell'imposta sull'utile è di competenza cantonale. Uno spostamento dall'imposta sugli utili da sostanza immobiliare all'imposta sull'utile è da respingere anche per motivi di efficienza e di localizzazione.

Per quanto riguarda la proposta di PwC sulla creazione di un management delle informazioni, occorre precisare che già oggi in ambito di imposta sull'utile le persone giuridiche sono tassate dai Cantoni. Nelle relazioni con l'estero, in caso di divergenze d'opinioni sull'interpretazione dei prezzi di trasferimento, esiste già la possibilità della procedura amichevole e – qualora previsto da una convenzione per evitare le doppie imposizioni – della procedura d'arbitrato. Inoltre, il margine di manovra della Svizzera è ristretto in quanto una riduzione dei costi della regolamentazione per le transazioni internazionali presuppone sempre anche la disponibilità dell'estero a collaborare.

Con riferimento all'imposta alla fonte sul reddito che, dopo l'imposta sull'utile, provoca i costi della regolamentazione più elevati, occorre precisare che, con la notifica del salario per via elettronica dal 1° gennaio 2014, si compie un importante passo in tutti i Cantoni verso una riduzione dei costi della regolamentazione (ad es. uniformazione delle tariffe dell'imposta alla fonte, periodi di rendiconto mensili). Occorre inoltre precisare che tramite la concessione di provvigioni di riscossione le imprese vengono in parte indennizzate per i costi della regolamentazione. Questa restituzione dei costi della regolamentazione non è esposta nella tabella e relativizza sensibilmente gli oneri amministrativi delle imprese dovuti all'imposta alla fonte sul reddito.

Il Consiglio federale respinge la proposta di PwC di attribuire nella legislazione tributaria intercantonale al Cantone della sede principale la competenza decisionale o di riconoscere il ruling a livello intercantonale, in quanto ne verrebbe intaccata l'autonomia cantonale.

Per quanto riguarda la proposta «Conteggio elettronico dell'imposta sull'utile», questa misura è stata presentata nel rapporto del 2011 «Sgravio amministrativo delle imprese». Il 29 novembre 2012 il Comitato della Conferenza svizzera delle imposte ha deciso di abbandonare e di non finanziare, per il momento, l'idea del progetto concernente lo sviluppo di uno standard per la dichiarazione elettronica delle imposte per le persone giuridiche sulla base di XBRL. La decisione si basa, tra l'altro, sul fatto che sia opportuno aspettare l'attuazione del nuovo diritto in materia di presentazione dei conti valido dal 2013.

7 Imposta sul valore aggiunto

7.1 Introduzione

La quota delle entrate a titolo di imposta sul valore aggiunto ammonta a circa il 35 per cento del gettito fiscale della Confederazione. Una parte delle entrate è a destinazione vincolata per l'AVS, il finanziamento dei grandi progetti ferroviari e l'Al. La base fiscale dell'imposta sul valore aggiunto è l'utilizzazione a titolo privato di reddito e patrimonio a scopo di consumo. I contribuenti non sono tuttavia i consumatori, bensì le imprese.

L'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) ha incaricato PricewaterhouseCoopers SA (PwC) di quantificare i costi della regolamentazione dell'imposta sul valore aggiunto³². Questo mandato costituisce la base del presente capitolo.

7.2 Definizione dell'ambito

In tale ambito sono stati presi in considerazione tutti gli obblighi di legge con costi della regolamentazione per i circa 350 000 contribuenti. Inoltre sono state stimate le ripercussioni della riforma dell'imposta sul valore aggiunto, entrata in vigore il 1° gennaio 2010, sui costi della regolamentazione. Dallo studio di PwC è emerso che, in seguito a tale riforma, i costi della regolamentazione sono diminuiti del 24 per cento.

Il presente studio si distingue dagli studi in ambito di presentazione dei conti e di norme di revisione nonché in ambito di procedure doganali. La tenuta della contabilità viene ad esempio presa in considerazione solo quando la legislazione in materia di imposta sul valore aggiunto contiene prescrizioni addizionali rispetto a quelle previste dalla legislazione generale in materia di contabilità (ad es. termini di conservazione più lunghi per la documentazione relativa agli immobili). Non sono neppure presi in considerazione gli oneri delle imprese per l'imposta sull'importazione (imposta sul valore aggiunto prelevata sull'importazione di beni).

7.3 Costi della regolamentazione

Costi della regolamentazione - Imposta sul valore aggiunto

Titolo e descrizione	Basi giuridiche	Costi della regolamentazione (in mio. CHF)
Assoggettamento	Art. 10 LIVA (RS 641.20)	16,4
Rendiconto IVA	Art. 71 LIVA	61,2
Qualificazione delle prestazioni (imponibili, escluse dall'imposta, per cui si è optato per la loro imposizione, esentate dall'imposta; differenti aliquote d'imposta)	Art. 18 segg. LIVA	291,2
Emissione della fattura e dichiarazione fiscale	Art. 26 segg. LIVA	151,6
Deduzione dell'imposta precedente	Art. 28 segg. LIVA	118,6
Procedura di notifica	Art. 38 LIVA	5,0
Correzione di lacune nel rendiconto	Art. 72 LIVA	307,2

³² «Misurazione dei costi della regolamentazione nell'ambito delle imposte»: <http://www.estv.admin.ch/>

Titolo e descrizione	Basi giuridiche	Costi della regolamentazione (in mio. CHF)
Obbligo d'informazione	Art. 68, 70 LIVA	350,7
Procedure	Art. 69, 78, 83 LIVA Art. 31 LTAF (RS 173.32) Art. 82 LTF (RS 173.110)	89,6
Richiesta di dati	Art. 70 LIVA Art. 122 segg. OIVA (RS 641.201)	367,9
Somma		1759,4 mio. CHF

Con l'ausilio del modello dei costi standard, nel 2007 la ditta Rambøll Management GmbH³³ ha stimato a 510 milioni di franchi i costi amministrativi dell'imposta svizzera sul valore aggiunto. Questo risultato è inferiore di un quarto rispetto ai costi effettivi stimati da PwC per il periodo antecedente la riforma. Sebbene gli studi della Rambøll non seguano i medesimi metodi e gli obblighi di legge siano stati interpretati in maniera rigorosa, la differenza resta comunque molto marcata. Se considerati nell'ottica internazionale, i costi della regolamentazione dell'imposta sul valore aggiunto stimati da PwC risultano invece piuttosto moderati. Secondo PwC i costi della regolamentazione della maggior parte dei Paesi dell'UE sono in parte sensibilmente più elevati.

7.4 Proposte di ottimizzazione

I costi della regolamentazione sono segnatamente riconducibili alla complessità della legge (differenti aliquote d'imposta, prestazioni escluse dall'imposta ecc.) e alla difficoltà di raccogliere informazioni in merito alla prassi vigente. Nelle proposte di ottimizzazione di PwC sono state prese in considerazione le stime degli esperti come pure i risultati di 32 interviste a imprese.

Il Consiglio federale è del parere che le misure qui appresso forniscono un notevole contributo alla riduzione dei costi della regolamentazione.

³³ Rambøll Management GmbH, *Messung der Bürokratiekosten der Mehrwertsteuer-Gesetzgebung auf Basis des Standard-Kosten-Modells*, studio commissionato dalla SECO, 2007.

14. Semplificazione dell'imposta sul valore aggiunto (aliquota unica)

Sistema di imposta sul valore aggiunto con un'aliquota unica e nessuna esclusione dall'imposta

Potenziale di riduzione dei costi: elevato

Osservazioni: una parte importante dei costi della regolamentazione nell'ambito dell'imposta sul valore aggiunto è dovuta alla delimitazione tra prestazioni imponibili e non imponibili nonché alle differenti aliquote d'imposta.

Con la parte B del messaggio del 25 giugno 2008 concernente la semplificazione dell'imposta sul valore aggiunto (08.053) e con il messaggio aggiuntivo del 23 giugno 2010 (08.053) il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento un progetto per un sistema di imposta sul valore aggiunto radicalmente semplificato: grazie all'aliquota unica e all'abolizione di gran parte delle esclusioni dall'imposta verrebbero a cadere i dispendiosi e onerosi problemi di delimitazione. Il 21 dicembre 2011 il Consiglio nazionale ha tuttavia rinviato definitivamente la parte B della riforma dell'IVA al Consiglio federale.

Per il Consiglio federale la semplificazione radicale del sistema dell'imposta sul valore aggiunto resta comunque un obiettivo importante.

Responsabilità: Consiglio federale/Parlamento

Termine: ---

15. Miglioramento della comunicazione nell'ambito dell'imposta sul valore aggiunto (compresa la formazione del personale)

Disbrigo tempestivo delle richieste da parte della Divisione principale IVA e miglioramento della raggiungibilità e della disponibilità dei collaboratori. Designazione di professionisti del ramo oppure di collaboratori competenti per tutte le questioni in materia di imposta sul valore aggiunto della persona assoggettata all'imposta.

Potenziale di riduzione dei costi: medio; la proposta riguarda soprattutto l'obbligo d'informazione e le procedure.

Osservazioni: dal sondaggio presso le imprese contribuenti IVA, commissionato nel 2012 dall'AFC, è emerso che la soddisfazione dei partner riguardo alla raggiungibilità dei collaboratori della Divisione principale IVA è mediamente positiva³⁴.

Il servizio giuridico della Divisione principale IVA risponde alle richieste scritte in media entro 30 giorni. Le richieste vengono spesso trattate anche più velocemente, ma se si tratta di casi complessi e, in particolare, se sono necessari ulteriori chiarimenti riguardo alla fattispecie, il disbrigo può durare anche più a lungo.

Inoltre, per i settori principali, vi sono gruppi specializzati con collaboratori di tutte le divisioni, in modo da garantire la diversificazione e l'approfondimento delle conoscenze specifiche. Peraltro, dal 2013 vengono formati professionisti del ramo provenienti da tutte le unità organizzative della Divisione principale IVA. Occorre infine menzionare che le grandi imprese hanno già oggi un interlocutore di riferimento presso la Divisione principale IVA.

Responsabilità: AFC

Termine: 2014

³⁴ <http://www.estv.admin.ch/mwst/org/01494/index.html?lang=it>

16. Miglioramento della documentazione nell'ambito dell'imposta sul valore aggiunto (compreso il sistema d'informazione online)

Miglioramento dell'offerta di prestazioni online dell'AFC in merito agli esempi citati, alla comprensibilità e alla struttura nonché della comunicazione mirata delle modifiche relative alla prassi amministrativa. Introduzione di un portale online che consentirebbe la presentazione elettronica del rendiconto.

Potenziale di riduzione dei costi: medio

La riduzione dei costi riguarderebbe principalmente l'obbligo d'informazione, il rendiconto IVA e la richiesta di dati.

Osservazioni: l'AFC allestisce un sistema d'informazione online per i contribuenti che dovrebbe sostituire la documentazione cartacea. In tal modo la ricerca dell'informazione desiderata verrebbe notevolmente semplificata e molte richieste verbali o scritte all'AFC potrebbero essere evitate. Visto che sono meglio strutturate, le informazioni sarebbero quindi più comprensibili.

Responsabilità: AFC

Termine: 30 giugno 2015

Il Consiglio federale non considera invece prioritaria la proposta di ottimizzazione riguardante la prassi esecutiva delle autorità. I controlli dell'AFC sono già oggi ampiamente orientati ai rischi. I controlli casuali restano tuttavia necessari affinché per ogni contribuente vi sia una certa probabilità di controllo e possano essere determinati nuovi rischi. Il Consiglio federale è pertanto contrario all'introduzione di limiti di imponibilità contributiva. Ad esempio non è tollerabile che le piccole imprese non vengano mai controllate.

Il **conteggio completamente elettronico dell'imposta sul valore aggiunto** è stato presentato nel rapporto del 2011 «Sgravio amministrativo delle imprese». Questo provvedimento è stato abbandonato unitamente al progetto «Insieme». Dall'autunno è in corso una nuova soluzione pilota e per il 2016 è prevista la creazione di un'interfaccia per i sistemi contabili.

8 Procedure doganali all'importazione e all'esportazione

8.1 Introduzione

Nel 2012 la Svizzera ha importato merci per un valore di 277 miliardi di franchi e ne ha esportate per 293 miliardi³⁵. I tributi riscossi dall'Amministrazione federale delle dogane (AFD) ammontano a 23,8 miliardi di franchi (di cui 11,8 mia. di IVA). Ciò corrisponde a più di un terzo delle entrate della Confederazione. Inoltre, l'AFD si è occupata di eseguire al confine circa 150 leggi e ordinanze per conto di altre Amministrazioni (p. es. nell'ambito della sicurezza, della proprietà intellettuale, dei provvedimenti economici e finanziari, della salute, dell'ambiente ecc.), cosiddetti disposti federali di natura non doganale (DNND). L'esecuzione di tali DNND contribuisce in maniera determinante al buon funzionamento dell'economia svizzera e alla sua reputazione nonché alla protezione della salute pubblica, dell'ambiente e dei consumatori. L'AFD è inoltre legata a numerosi accordi e convenzioni internazionali.

L'analisi in oggetto è stata effettuata dall'impresa B,S,S. su incarico dell'AFD³⁶.

³⁵ Queste cifre comprendono il commercio di lingotti e monete d'oro e d'argento, che non rientra nella definizione standard della statistica del commercio estero.

³⁶ Il rapporto «*Schätzung der Kosten von Regulierungen und Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion im Bereich Zollverfahren*» è consultabile sul sito Internet dell'AFD (disponibile solo in tedesco): <http://www.ezv.admin.ch>.

8.2 Definizione dell'ambito

L'analisi era incentrata sui costi delle procedure all'importazione e all'esportazione definitive delle merci. Nell'analisi non si è tenuto conto dei regimi di transito, di deposito doganale, di ammissione temporanea e del perfezionamento, poiché applicati meno frequentemente. Per quanto concerne i DNND, sono stati presi in considerazione solo i compiti supplementari in relazione diretta con l'imposizione delle merci; ad esempio, l'analisi non comprende le domande per un'autorizzazione d'importazione o d'esportazione, mentre include i costi relativi alla statistica del commercio esterno.

8.3 Costi della regolamentazione

La stima è stata effettuata sulla base del manuale «*Checkup de la réglementation*» (disponibile in tedesco e francese). Per motivi pratici è stato necessario adeguare due punti, il che non ha tuttavia influito sul confronto dei risultati³⁷.

La maggior parte degli obblighi di legge è stata selezionata dall'AFD. La selezione e la segmentazione sono state convalidate dagli esperti e quindi sottoposte a un esame esterno.

Costi della regolamentazione - Procedure doganali

Titolo e descrizione	Basi giuridiche	Costi della regolamentazione (in mio. CHF)
Presentazione in dogana e dichiarazione effettiva delle merci	Art. 24, 25, 28, 32, 35 LD (RS 631.0) Art. 79 segg. OD (RS 631.01) Art. 15, 16, 20 OD-AFD (RS 631.013)	Importazione 230,0 Esportazione 105,9
Controlli e visite	Art. 30, 31, 36 LD Art. 91 OD	Importazione 2,9 Esportazione 0,4
Pagamento dei tributi all'importazione	Art. 68 segg. LD	Importazione 19,6
Conservazione dei dati e misure di sicurezza	Art. 41 LD Art. 94 segg. OD	Importazione 12,9 Esportazione 7,5
Statistica del commercio esterno	Art. 2, 3, 5-13 ordinanza sulla statistica del commercio esterno (RS 632.14)	Importazione 39,4 Esportazione 16,1
Prove dell'origine	ORPO (RS 946.32)	Importazione 16,7 Esportazione 27,4
Totale importazione		321,5
Totale esportazione		157,3
Totale		478,8 mio. CHF

³⁷ Da un lato sono stati sufficienti sei obblighi di legge all'importazione e cinque all'esportazione (il manuale ne prevede tra 10 e 30) per coprire la definizione del settore di cui al punto 8.2. Anche tali obblighi di legge si fondano su varie basi giuridiche. Dall'altro lato, invece, le stime dei costi sono state effettuate in particolare dalle imprese, poiché i rappresentanti delle associazioni non sono stati in grado di farlo.

Le spese di imposizione corrispondono a meno dell'1 ‰ del valore delle merci importate ed esportate. Nei singoli casi le spese per l'importazione risultano maggiori rispetto a quelle per l'esportazione.

8.4 Proposte di ottimizzazione

L'imposizione delle merci è una procedura complessa. Le imprese hanno difficoltà a raccogliere tutte le informazioni necessarie per adempiere alle numerose esigenze. Le differenti prassi degli uffici doganali rendono questo compito ancora più arduo. Inoltre ogni errore può comportare una sanzione penale, il che aumenta la pressione sulle imprese. Queste ultime hanno l'impressione che ci sia una mancanza di fiducia generale da parte dell'AFD. Per contro le imprese accettano le regolamentazioni e accolgono la disponibilità dell'AFD a fornire il proprio aiuto in casi concreti.

Indipendentemente dalla presente analisi, il 28 settembre 2011 il Direttore generale delle dogane aveva incaricato un gruppo di lavoro composto da collaboratori dell'AFD e da rappresentanti dei principali partner doganali di esaminare le attuali procedure di imposizione doganale (progetto relativo alle procedure di imposizione doganale, «Zollveranlagungsprozess [ZVP]»). Le imprese interpellate per la presente analisi hanno ripetuto in parte le stesse proposte presentate nel quadro del progetto, alcune delle quali sono già state attuate dall'AFD.

Sono state presentate 48 proposte di ottimizzazione. Non sono state considerate quelle non concrete, irrealizzabili o che comporterebbero un aumento degli oneri amministrativi per le imprese. L'AFD ha suddiviso le restanti proposte in tre gruppi:

- 1) provvedimenti già realizzati o in fase di realizzazione: si tratta principalmente di provvedimenti organizzativi derivanti dal progetto ZVP;
- 2) progetti informatici in gran parte appartenenti al progetto ZVP e ritenuti prioritari dall'AFD. Potranno essere messi in atto solo dal momento in cui saranno disponibili le risorse necessarie:

17. Progetti informatici	
Tra l'altro: trasmissione elettronica dei documenti di scorta all'AFD, possibilità di modificare il valico di confine durante la corsa, rettifica (parziale) della dichiarazione doganale da parte del conducente del veicolo e completa informatizzazione della procedura di transito nazionale.	
Potenziale di riduzione dei costi: scopo delle proposte di ottimizzazione è fluidificare e velocizzare il passaggio del confine. Tali costi, principalmente indiretti, non sono stati quantificati nel quadro dell'analisi. Di conseguenza non è stato possibile calcolare il potenziale di riduzione dei costi.	
Responsabilità: DFF, AFD	Termine: 2018 (a dipendenza del budget e della strategia dell'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione [UFIT]).

- 3) provvedimenti che necessitano di chiarimenti supplementari:

18. Informazione delle imprese	
Pubblicazione delle prescrizioni di servizio dell'AFD relative alle procedure di imposizione doganale, alla classificazione tariffale delle merci e alle disposizioni in materia di origine a condizione che facilitino l'interpretazione delle disposizioni legali e la comprensione della prassi dell'AFD.	
Potenziale di riduzione dei costi: secondo gli esperti il potenziale di risparmio (tempo necessario per la ricerca di informazioni, necessità di una consulenza esterna da parte di fiduciari o dell'AFD ecc.) è molto elevato. Si tratta di costi sia diretti sia indiretti, attualmente non quantificabili.	
Responsabilità: AFD	Termine: 2015

19. Conservazione delle decisioni d'imposizione unicamente presso l'AFD	
Le imprese vengono esonerate dall'obbligo di conservare nei propri sistemi informatici le decisioni d'imposizione dell'AFD. A scopo di controllo, la Divisione principale dell'imposta sul valore aggiunto dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) non richiede più tali documenti (con firma elettronica) alle imprese, ma li consulta direttamente sul sistema dell'AFD.	
Potenziale di riduzione dei costi: secondo gli esperti il potenziale di risparmio è molto elevato. Si tratta di costi sia diretti sia indiretti e non quantificabili.	
Osservazioni: questa proposta genera – almeno in parte – un trasferimento dei costi dalle imprese all'Amministrazione. Tale provvedimento era già stato proposto e respinto in occasione dell'introduzione della decisione d'imposizione elettronica. L'applicazione di questa proposta implica un adeguamento della LIVA (RS 641.20) o dell'OIVA (RS 641.201).	
Responsabilità: DFF, AFC/AFD	Termine: 2016

9 Formazione professionale di base

9.1 Introduzione

La formazione professionale impartisce una solida preparazione per il lavoro a due terzi dei giovani svizzeri. È il fondamento per l'apprendimento continuo, offre innumerevoli prospettive e fornisce un contributo essenziale per la competitività internazionale e l'approvvigionamento della piazza economica svizzera di professionisti qualificati. La formazione professionale è un compito condiviso da Confederazione, Cantoni e organizzazioni del mondo del lavoro (oml). La Confederazione definisce le condizioni quadro e si adopera per la comparabilità e la trasparenza delle offerte a livello nazionale.

Su mandato della Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione, l'agenzia B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, in collaborazione con la società Rambøll Management Consulting, ha svolto un apposito studio sui costi della regolamentazione nella formazione professionale di base³⁸.

Buona parte della regolamentazione in materia di formazione professionale di base non viene decisa unilateralmente dallo Stato, ossia da Confederazione e Cantoni, bensì nel quadro del partenariato in cooperazione con le oml. La formazione degli apprendisti è facoltativa per le aziende. La disponibilità a formare è comunque elevata ed è ulteriormente aumentata negli ultimi anni³⁹; come dimostrato dai rilevamenti sui costi-benefici, i vantaggi superano i costi nella maggior parte delle imprese (cfr. IUFFP 2013)⁴⁰.

³⁸ B,S,S 2013, *Schätzung der Kosten und Vereinfachung der Regulierungen im Bereich der beruflichen Grundbildung*: http://www.sbf.admin.ch/formazione_professionale

³⁹ cfr. Barometro dei posti di tirocinio, agosto 2012: www.sbf.admin.ch/barometro

⁴⁰ Istituto universitario federale per la formazione professionale IUFFP (2013): *Regulierungskosten in der beruflichen Grundbildung. Begleitbericht (in italiano disponibile solo il compendio)*: http://www.sbf.admin.ch/formazione_professionale/index.html?lang=it

9.2 Definizione dell'ambito

La regolamentazione nell'ambito della formazione è complessa, eterogenea e comprende numerosi attori. È quindi stato necessario circoscrivere il campo di studio alla sola formazione professionale di base. In ragione dell'elevato numero di formazioni di base (circa 250) non è stato possibile procedere a una stima differenziata dei costi per tutte le professioni. Si è scelto di concentrarsi su cinque professioni: installatore elettricista AFC⁴¹, impiegato di commercio AFC, falegname AFC, assistente del commercio al dettaglio CFP e operatore sociosanitario AFC. Si tratta delle professioni con il maggior numero di persone in formazione, se si considerano anche altri criteri (p.es. la diversa durata della formazione). La scelta di queste professioni permette di considerare il 27 per cento di tutte le persone in formazione.

9.3 Costi della regolamentazione

Per determinati obblighi di legge (p. es. fondi cantonali per la formazione professionale), i costi generati dalla regolamentazione sono noti solo globalmente e non possono essere ripartiti fra le singole professioni, rinunciando quindi a formulare ipotesi troppo specifiche. Non hanno potuto essere valutati i costi di *tutti* gli obblighi di legge e sono stati scelti i 10 principali (in base alla loro frequenza/rilevanza per i costi).

⁴¹ Abbreviazioni: AFC = attestato federale di capacità; CFP = certificato federale di formazione pratica.

Costi della regolamentazione - Formazione professionale di base

Titolo e descrizione	Basi giuridiche	Costi della regolamentazione (mio. CHF)	
		Min.	Max.
OL 1 Documentazione e discussione del livello raggiunto dalla persona in formazione	Ordinanze di formazione e regolamenti delle singole professioni	35,6	178,0
OL 2 Contributi ai fondi a favore della formazione professionale	Art. 60 cpv.6 LFPr (RS 412.10) Art. 68a cpv. 2 e 3 LFPr (RS 412.101) Leggi cantonali	9,8	
- aziende del ramo (senza costi di personale) - Cantoni		32,6	65,3
OL 3 Costi dei corsi interaziendali e di altri luoghi di formazione equivalenti	Art. 27 LFPr Art. 21cpv. 3 OFPr	38,1	104,6
OL 4 Postazione di lavoro e attrezzatura	Regolamento concernente il tirocinio e l'esame finale di tirocinio, art. 4 cpv.2	0	
OL 5 Istruzione delle persone in formazione in materia di sicurezza sul lavoro, protezione della salute e dell'ambiente	Ordinanze di formazione e regolamenti delle singole professioni	0	
OL 6 Corso per formatori	Art. 45 cpv. 3 e art. 46 cpv.2 LFPr Art. 40 e 44 OFPr	6,0	
OL 7 Stipula e inoltro del contratto di tirocinio	Art. 14 cpv. 1 e 2 LFPr Art. 8 cpv.1, 2 e 4 OFPr	0	
OL 8 Partecipazione alla procedura di qualificazione (PQ)	Art. 39 cpv. 1 OFPr Guida sul lavoro pratico individuale (LPI) nel quadro dell'esame finale della procedura di qualificazione prevista dalla formazione professionale di base	9,3	109,5
OL 9 Comunicazione all'autorità cantonale dello scioglimento del contratto di tirocinio	Art. 14 cpv. 4 LFPr	0	
Totale⁴² in milioni di franchi		131,4	473,2

Nel 2009 i costi globali della formazione professionale per le aziende ammontavano a circa 5,2 miliardi di franchi (IUFFP 2013). I costi della regolamentazione corrispondono a una quota che va dal 2,4 al 9,6 per cento. Partendo da una quota media dei costi della regolamentazione pari al 2,96 per cento del totale dei costi della formazione professionale, lo IUFFP stima il totale dei costi della regolamentazione a 153,4 milioni di franchi (=2,96% di

⁴² Forchetta: per ogni obbligo di legge è stato stimato il valore minimo partendo dal valore più basso della professione scelta. Lo stesso procedimento è stato adottato per ottenere il valore massimo. Si ottiene così, invece di una stima puntuale, una forchetta dei costi della regolamentazione. Il vantaggio è una stima più affidabile.

5181,9 milioni di franchi) all'anno⁴³. Questo valore si situa nella parte inferiore della forchetta dei costi riportata nella tabella di cui sopra.

9.4 Proposte di ottimizzazione

In generale, nelle interviste svolte presso le imprese si è constatata un'elevata condivisione degli obblighi di legge, e questo stato di cose si riflette anche nel fatto che l'impegno di molte imprese supera quanto previsto per legge. Tuttavia, vengono segnalati alcuni problemi, anche se non riguardano le basi giuridiche (tranne nel caso della procedura di qualificazione) ma l'attuazione concreta degli obblighi di legge.

20. Semplificazione della procedura di qualificazione (forma d'esame "lavoro pratico individuale", LPI)	
<p>a) Elaborare e fornire alle aziende di tirocinio un quadro di riferimento per la valutazione del LPI (già in uso presso certe oml).</p> <p>b) Ridurre la durata del LPI per determinate professioni (modifica delle ordinanze sulla formazione).</p>	
<p>Potenziale di riduzione dei costi: riduzione dei costi della regolamentazione dell'obbligo di legge «Partecipazione alla procedura di qualificazione» tramite il dimezzamento della durata d'esame nelle professioni operatore sociosanitario e falegname (2% - 18% per professione).</p>	
<p>Osservazioni: nel 2012 la SEFRI e i suoi partner hanno avviato un progetto per ottimizzare la PQ, progetto conclusosi nel 2013. Il punto a) è già stato preso in considerazione, anche se seguiranno ulteriori miglioramenti in un progetto di prossima realizzazione. La SEFRI discuterà il punto b) in occasione della revisione quinquennale delle ordinanze di formazione. Per la riduzione della durata d'esame sono invece responsabili le oml.</p>	
<p>Responsabili: SEFRI, Cantoni e oml</p>	<p>Termine: lett. a) entro fine 2013. Lett. b) nel quadro delle revisioni quinquennali entro il 2020.</p>

21. Servizi online per i corsi per formatori e i corsi interaziendali	
<p>Tutta la documentazione dei corsi per formatori e dei corsi interaziendali deve essere resa disponibile online.</p>	
<p>Potenziale di riduzione dei costi: modesta riduzione dei costi della regolamentazione per gli obblighi «Corso per formatori» e «Costi per corsi interaziendali e luoghi di formazione equivalenti»; maggiore consenso.</p>	
<p>Osservazioni: l'attuazione non richiede un adeguamento del diritto; già realizzato per determinate professioni.</p>	
<p>Responsabilità: la responsabilità è dei Cantoni, la SEFRI discuterà della proposta in seno alla CDPE e alla CSFP.</p>	<p>Termine: permanente, la SEFRI proporrà la misura nel 2013/2014.</p>

⁴³ IUFFP 2013

22. Migliore coordinamento fra aziende di tirocinio e scuole professionali

Il coordinamento con le scuole professionali va migliorato. Queste ultime dovrebbero basarsi maggiormente sulle esigenze delle aziende di tirocinio.

Potenziale di riduzione dei costi: riduzione dei costi indiretti, maggiore consenso.

Osservazioni: l'attuazione non richiede alcun adeguamento del diritto.

Responsabilità: la responsabilità è dei Cantoni, la SEFRI discuterà della proposta in seno alla CDPE e alla CSFP.

Termine: continuamente, la SEFRI proporrà la misura nel 2013/2014.

Gli esperti hanno inoltre proposto alcune misure senza ripercussioni sui costi della regolamentazione:

- differenziazione dei corsi per formatori: contenuto dei corsi (vicinanza con il settore, orientamento alla pratica, fattori non quantificabili) e corsi diversi a seconda delle conoscenze pregresse dei partecipanti.
- comunicazione: migliore informazione sui vantaggi legati alla formazione degli apprendisti per aumentare il consenso.

10 Sicurezza sul lavoro, protezione della salute e assicurazione contro gli infortuni

10.1 Introduzione

La SECO e l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) sono in buona parte responsabili della sorveglianza delle condizioni di lavoro generali. La SECO è responsabile della sorveglianza della protezione della salute sul lavoro, l'UFSP di quella della sicurezza sul lavoro e dell'assicurazione contro gli infortuni. Questi due Uffici hanno incaricato l'Ufficio di valutazione Ecoplan di effettuare un'analisi dei costi della regolamentazione in quest'ambito. Il presente capitolo si fonda su questo studio⁴⁴.

Le disposizioni legali disciplinano la sicurezza sul lavoro e la protezione della salute dei lavoratori nonché le modalità dell'assicurazione contro gli infortuni. Le disposizioni concernenti le condizioni di lavoro sono fondamentali per la pace sociale in quanto contribuiscono a creare rapporti equi tra datori di lavoro e lavoratori. Gli infortuni professionali e i problemi di salute legati al lavoro comportano per l'economia importanti costi, di cui soltanto una minima parte è coperta dall'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e dal sistema delle assicurazioni in generale. Oltre ai costi sostenuti dall'assicurazione sociale, gli infortuni, le malattie e le assenze dovute a condizioni di lavoro pericolose o difficili comportano cosiddetti costi supplementari «secondari» per l'economia, che finiscono per costare cari alle imprese. L'investimento in condizioni di lavoro attrattive e sicure rappresenta un punto a favore nella concorrenza mondiale per una manodopera qualificata. I lavoratori che godono di buona salute sono più produttivi e motivati di quelli che soffrono di problemi di salute. Essi accrescono la competitività dell'economia svizzera. Le disposizioni legali evitano sofferenze alle persone e rafforzano la collaborazione tra datori di lavoro e lavoratori.

Due organi paritetici discutono regolarmente le regolamentazioni in questione esaminando in particolare l'onere amministrativo che esse implicano: si tratta della Commissione federale

⁴⁴ «Regulierungs-Checkup Arbeitssicherheit, Gesundheitsschutz und Unfallversicherung»: si veda www.seco.admin.ch/

del lavoro (CFL), nell'ambito della legge sul lavoro, e della Commissione federale di coordinamento per la sicurezza sul lavoro (CFSL), che assume il ruolo centrale di informazione e di coordinamento per la prevenzione degli infortuni professionali e delle malattie professionali. Questi due organi esaminano tutte le regolamentazioni prima che vengano introdotte e provvedono affinché i costi della regolamentazione rimangano entro limiti ragionevoli per entrambe le parti.

10.2 Definizione dell'ambito

Il presente studio riguarda gli obblighi di legge negli ambiti della sicurezza sul lavoro, della protezione della salute e dell'assicurazione contro gli infortuni. Si è deciso di tralasciare i contratti collettivi di lavoro, i contratti normali di lavoro, i controlli concernenti il lavoro nero, le misure collaterali alla libera circolazione delle persone tra Paesi e altri aspetti dei rapporti di lavoro poiché tutti questi elementi non rientrano nel quadro della legislazione in materia di sicurezza sul lavoro, protezione della salute e assicurazione contro gli infortuni.

La tabella seguente indica le fonti giuridiche sulle quali si fonda l'analisi. Gli attori centrali sono la SECO (legge sul lavoro), l'UFSP (legge sull'assicurazione contro gli infortuni), la CFSL e l'Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni (Suva). La sorveglianza dell'esecuzione delle disposizioni nelle imprese private è garantita dalla Suva e dagli Ispettorati cantonali del lavoro (cap. 11).

Le esigenze poste agli edifici sono esaminate nel capitolo sul diritto edilizio (cap. 11). Le prescrizioni concernenti la protezione dei giovani sono valutate nel capitolo sulla formazione professionale (cap. 9).

10.3 Costi della regolamentazione

Qui di seguito è presentato un elenco degli ambiti esaminati e degli obblighi di legge (OL) corrispondenti, classificati per ordine di importanza in funzione dei costi⁴⁵.

Costi della regolamentazione – Sicurezza sul lavoro, protezione della salute e assicurazione contro gli infortuni

Titolo e descrizione	Basi giuridiche	Costi della regolamentazione (in mio. CHF.)
<p>OL 1 Specialisti della sicurezza sul lavoro: Le aziende che presentano pericoli particolari e che occupano più di 10 collaboratori devono garantire il ricorso a specialisti della sicurezza sul lavoro. Può trattarsi di propri collaboratori, di esperti esterni o dell'adesione a una «soluzione settoriale». I provvedimenti adottati devono essere, se necessario, documentati. Nelle piccole imprese che occupano meno di 10 persone è sufficiente fornire la prova con mezzi semplici.</p>	<p>Art. 3, 7, 11a-11d OPI (RS 832.30) Art. 2-6 dell'ordinanza sulla qualifica degli specialisti della sicurezza sul lavoro (RS 822.116) Dir. CFSL 6508 (direttiva MSSL)</p>	<p>327,8</p>

⁴⁵ I calcoli sono stati effettuati conformemente al manuale «*Check-up de la réglementation*». Per i temi seguenti sussistono tuttavia delle divergenze rispetto al metodo standard a causa dell'assenza di stime di esperti: i permessi concernenti la durata del lavoro (stima in base al numero di permessi accordati) e le visite mediche di idoneità al lavoro notturno per i lavoratori interessati (estrapolazione in base al numero di visite effettuate in due settimane).

Titolo e descrizione	Basi giuridiche	Costi della regolamentazione (in mio. CHF.)
<p>OL 2 Informazione e istruzione: Il datore di lavoro è tenuto a informare sufficientemente i lavoratori in merito ai rischi sul lavoro e ad avviare misure preventive. Questo vale sia per i propri collaboratori sia per i collaboratori di altre società che sono attivi nella propria impresa.</p>	Art. 3, 6, 8, 38-46 OPI Art. 5 e 8 OLL 3 (RS 822.113) Art. 5 LLD (RS 822.31) Art. 3 OLCostr (RS 832.311.141)	290,0
<p>OL 3 Esigenze poste alle attrezzature di lavoro e alle installazioni: Le installazioni e le attrezzature di lavoro di un'impresa devono essere concepite in modo da ridurre al minimo i pericoli per i lavoratori (ad es. macchine, protezione contro il rumore). Si deve garantire la manutenzione.</p>	Art. 24-37 OPI OMacch (RS 819.14) Art. 25 OLL 3 OLL 4 (RS 822.114) Dir. CFSL 6512 (Attrezzature di lavoro)	268,1
<p>OL 4 Dispositivi di protezione individuale: Se i rischi d'infortunio o i rischi per la salute possono essere eliminati soltanto parzialmente con provvedimenti tecnici o organizzativi, il datore di lavoro deve mettere a disposizione del lavoratore dispositivi di protezione individuale il cui uso può essere ragionevolmente preteso (ad es. indumenti protettivi, calzature, elmetti, auricolari).</p>	Art. 5 OPI Art. 27, 28 OLL 3	164,2
<p>OL 5 Registrazione della durata del lavoro: Gli orari di lavoro devono essere in linea di principio documentati. Nell'ambito dei trasporti è inoltre necessario un numero considerevole di registrazioni rilevanti per la sicurezza (ad es. odocronografo, piani di servizio nei trasporti pubblici).</p>	Art. 46 LL (RS 822.11) Art. 73 OLL 1 (RS 822.111) Art. 93 LAINF (RS 832.20) Art. 116 OAINF (RS 832.202) Art. 20 LDL (RS 822.21) Art. 13-18 OLL 1 (RS 822.221) Art. 14- 22 OLR 2 (RS 822.222)	152,9
<p>OL 6 Visite mediche di idoneità: I lavoratori occupati durante 25 notti o più all'anno hanno diritto a una visita e a una consulenza medica; se il lavoro notturno sottopone i lavoratori a situazioni o attività difficili o pericolose, la visita e la consulenza medica sono obbligatorie. I relativi costi sono a carico del datore di lavoro.</p>	Art. 17c LL Art. 43-45 OLL 1	5,5
<p>OL 7 Notifica di infortuni o malattie professionali: Gli infortuni professionali e non professionali devono essere notificati dal datore di lavoro al servizio competente.</p>	Art. 45 LAINF Art. 53, 56 OAINF	3,3

Titolo e descrizione	Basi giuridiche	Costi della regolamentazione (in mio. CHF.)
OL 8 Autorizzazioni per il lavoro notturno e domenicale: Tutte le aziende che occupano lavoratori al di fuori dei normali orari di lavoro (notte, domenica, esercizio di 24 ore su 24), devono disporre di un'autorizzazione soggetta a emolumenti.	Art. 17, 19, 24 LL Art. 27-30, 36-42 OLL 1 OLL 2 Art. 3 OEm-LL (RS 822.117)	1,6
Totale		1213 mio. CHF

10.4 Proposte di ottimizzazione

23. Revisione del programma sanitario	
<p>Il programma sanitario dovrebbe essere regolamentato in modo più flessibile, soprattutto per le aziende del settore dei servizi che non presentano pericoli particolari, e le esigenze relative al numero di soccorritori e alla loro formazione dovrebbero essere allentate. Revisione delle indicazioni relative all'articolo 36 OLL 3.</p>	
<p>Potenziale di riduzione dei costi: risparmi medi in determinati settori (50 %). I costi non sono stati stimati in modo specifico per questo aspetto.</p>	
<p>Osservazioni: è possibile interpretare questa regolamentazione in modo differenziato senza ridurre la protezione dei lavoratori. È opportuno organizzare colloqui con i rappresentanti dei settori per analizzare la situazione ed elaborare proposte di ottimizzazione. Trattandosi di una revisione delle indicazioni (raccomandazione dell'autorità), non è necessaria alcuna modifica delle disposizioni legali.</p>	
<p>Responsabilità: SECO campo di prestazioni Condizioni di lavoro</p>	<p>Termine: 2014</p>

24. Rinuncia (parziale) all'obbligo di documentare la durata del lavoro

L'indagine conoscitiva concernente la registrazione agevolata della durata del lavoro (nessun obbligo di documentazione a partire da 175 000 CHF) ha evidenziato l'impossibilità di trovare un consenso su questo progetto. La SECO ha ricevuto il mandato di elaborare un nuovo progetto di revisione che tenesse maggiormente conto delle diverse realtà salariali nei vari settori. L'obiettivo è di definire una categoria di lavoratori per i quali si può rinunciare alla registrazione della durata del lavoro. Se necessario, occorre anche integrare caratteristiche dell'attività come criteri (art. 73a OLL 1).

Potenziale di riduzione dei costi: l'obbligo di documentare la durata del lavoro costa in totale 152,9 milioni di franchi. Soltanto una minima parte di questi possono essere risparmiati: un'azienda che deve garantire la registrazione della durata del lavoro per la maggior parte dei suoi collaboratori potrà ottenere solo un minimo risparmio per i collaboratori che non devono sottostare a quest'obbligo.

Osservazioni: un allentamento dell'obbligo di documentare la durata del lavoro è giudicato in modo critico dal punto di vista della sicurezza sul lavoro e della protezione della salute. La registrazione della durata del lavoro è un parametro importante per il controllo del lavoro fornito. Gli studi condotti mostrano che in caso di rinuncia alla registrazione la probabilità di orari di lavoro protratti senza possibilità di compensazione aumenta. Nel settore dei trasporti, gli obblighi degli autisti in materia di registrazione sono prescritti su scala europea e non è possibile rinunciarvi.

Responsabilità: SECO campo di prestazioni Condizioni di lavoro

Termine: 2016

25. Eliminazione delle ridondanze tra la legge federale sul lavoro e le altre prescrizioni di protezione antincendio (Associazione degli istituti cantonali di assicurazione antincendio AICAA)

La protezione antincendio è disciplinata a livello cantonale, il che può dare adito a conflitti con la legge sul lavoro e l'ordinanza sulla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali (art. 6-16 e 19-25 OLL 4, art. 20 OPI). Le due fonti contengono ridondanze, pongono esigenze in parte diverse in materia di protezione antincendio e possono persino comportare delle contraddizioni. Le esigenze risultanti dai diversi atti legislativi dovrebbero essere armonizzate e le contraddizioni evitate con misure adeguate (ad es. sussidiarietà di una legge).

Potenziale di riduzione dei costi: riduzione dei costi da esigua a media in seguito a semplificazioni in materia edilizia e alla sicurezza nella procedura. I costi non sono stati stimati in modo specifico.

Osservazioni: all'inizio del 2014 sarà presentata una proposta per una nuova regolamentazione cantonale uniforme. Il Concordato intercantonale concernente l'eliminazione degli ostacoli tecnici al commercio (CIOTC) prevede che le nuove disposizioni entreranno in vigore non appena i due terzi dei Parlamenti cantonali le avranno approvate.

Responsabilità: SECO campo di prestazioni Condizioni di lavoro, Cantoni

Termine: 2014

Occorre analizzare i punti di conflitto nelle leggi e trovare un meccanismo di armonizzazione. Poiché sono coinvolti sia la Confederazione che i Cantoni, è opportuno definire una procedura comune.

Uno dei provvedimenti esaminati era quello di assegnare al committente la funzione di coordinatore per le questioni in materia di sicurezza sui cantieri. Generalmente su uno stesso cantiere operano più datori di lavoro. L'idea era di sgravare i datori di lavoro dai loro obblighi nell'ambito della sicurezza sul lavoro trasferendo questa responsabilità al committente. La proposta non è stata accolta per diversi motivi. In primo luogo, la protezione dei lavoratori rientra nella regolamentazione concernente il rapporto tra il lavoratore e il datore di lavoro (ad es. art. 1 cpv. 1 OPI, RS 832.30). Una responsabilizzazione del committente per il settore specifico dell'edilizia sarebbe contraria a questo principio fondamentale per la sicurezza dei lavoratori. Inoltre, il coordinamento obbligatorio e

l'informazione reciproca tra le imprese (art. 9 OPI) garantiscono attualmente un costante miglioramento della sicurezza sul lavoro senza che ne risultino costi di attuazione sproporzionati. Occorre rilevare che i datori di lavoro hanno anche un interesse finanziario diretto a ridurre il numero di infortuni dato che questa riduzione si ripercuote in parte sui loro premi assicurativi. In materia di coordinamento, il legislatore prevede che il datore di lavoro designi, sul proprio cantiere, una persona competente per la sicurezza sul lavoro e per la protezione della salute (art. 4 OLCostr, RS 832.311.141). I costi legati alla designazione e alla retribuzione di questa persona possono essere suddivisi tra le varie imprese se queste lo auspicano.

11 Diritto edilizio

11.1 Introduzione

Le regolamentazioni che disciplinano il diritto edilizio sono state elaborate perlopiù a livello comunale e cantonale. L'intervento dello Stato avviene a diversi livelli e in funzione delle specificità locali. Malgrado le differenze regionali, le regolamentazioni prese in esame perseguono in linea di massima obiettivi sociali, ecologici ed economici simili.

La stima dei costi delle regolamentazioni e l'identificazione dei potenziali di semplificazione e di riduzione dei costi nel diritto edilizio⁴⁶ sono state effettuate, sotto l'egida dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), dallo studio di consulenza BHP (Hanser und Partner AG) e dall'Istituto di tecnologia in architettura del Politecnico federale di Zurigo (ETH).

11.2 Definizione dell'ambito

Lo studio sull'ambito del diritto edilizio comprende l'analisi delle regolamentazioni in undici campi d'azione: autorizzazioni edilizie, protezione antincendio, energia, costruzioni senza barriere architettoniche, parcheggio di veicoli, protezione civile, sicurezza sismica, igiene e salute, protezione contro il rumore, sicurezza sul lavoro e acquisti pubblici. Il riferimento utilizzato è il volume edificato per il settore economico, stimato a circa 30 miliardi di franchi nel 2011. I costi propri dell'ambito edilizio (fabbricanti di prodotti da costruzione, settore della pianificazione e della costruzione) non sono stati presi in considerazione per lo studio.

L'ambito è stato delimitato rispetto a quello del diritto ambientale prima dell'elaborazione dei relativi studi. È stato istituito un gruppo di sostegno ("Spiegelgruppe ARE") per garantire una copertura possibilmente ampia del lavoro svolto in questo settore tematico. Il gruppo ha collaborato alla definizione del capitolato d'oneri dello studio e ha fornito il suo sostegno per determinati lavori di analisi.

11.3 Costi della regolamentazione

A differenza della procedura standard secondo il metodo «*Checkup de la réglementation*» la quantificazione dei costi della regolamentazione è stata effettuata in via preliminare dagli autori dello studio. I costi così calcolati sono in seguito stati validati, nel quadro di laboratori, dagli specialisti del settore. Inoltre, i costi di adattamento allo stato attuale della tecnica, a carico dei committenti, sono stati classificati come costi normali (*Sowieso-Kosten*).

⁴⁶ Il rapporto finale e le relative tabelle dettagliate sono pubblicate sul sito: <http://www.aren.admin.ch/>

Vista la complessità e l'eterogeneità delle regolamentazioni nel settore del diritto edilizio, i costi sono stati stimati sulla base di sei casi di riferimento rappresentativi nei seguenti settori: abitazioni (nuova costruzione e risanamento di un immobile abitativo), edifici accessibili al pubblico (nuova costruzione e risanamento di una scuola) e lavoro (nuova costruzione e risanamento di un immobile per ufficio). Questa selezione copre circa il 93% del volume edificato per il settore economico (29,573 miliardi di franchi) con una precisione di stima adeguata al tipo di ricerca effettuata.

Costi della regolamentazione – Diritto edilizio

Titolo e descrizione	Basi giuridiche	Costi della regolamentazione (in mio. CHF) / osservazioni
<p>OL 1 Autorizzazione edilizia: Esame della conformità del progetto di costruzione con il diritto federale, coinvolgimento delle parti interessate e, se aventi diritto, garanzia dei rimedi giuridici.</p>	<p>LPT (RS 700) OPT (RS 700.1) Regolamentazioni cantonali e comunali in materia di pianificazione territoriale e di costruzione.</p>	<p>637 Sono interessate tutte le costruzioni, indipendentemente dal loro volume.</p>
<p>OL 2 Protezione antincendio: Prevenzione di incendi e limitazione dei danni in caso di incendio.</p>	<p>LProdC (RS 933.0) Leggi cantonali Direttive AICAA</p>	<p>354</p>
<p>OL 3 Provvedimenti energetici: Utilizzazione dell'energia efficiente, parsimoniosa e rispettosa dell'ambiente.</p>	<p>LEne (RS 730.0) OEn (RS 730.01) Regolamentazioni cantonali in materia di pianificazione territoriale e di costruzione.</p>	<p>175 L'attuazione delle misure volte ad aumentare l'efficienza energetica rappresenta la sfida principale.</p>
<p>OL 4 Costruzioni senza barriere architettoniche: Garanzia di accesso senza barriere architettoniche a una costruzione o a un impianto.</p>	<p>LDIs (RS 151.3) ODIs (RS 151.31)</p>	<p>48 I costi della regolamentazione sono relativamente esigui visto che le strutture sono utilizzate anche da altri gruppi di utenti.</p>
<p>OL 5 Parcheggio di veicoli: Attuazione di una strategia locale dei trasporti – messa a disposizione e limitazione dei parcheggi.</p>	<p>Leggi cantonali e comunali in materia di pianificazione territoriale e di costruzione; in parte anche regolamenti specifici sui parcheggi.</p>	<p>32</p>
<p>OL 6 Protezione civile: Messa a disposizione di rifugi per la popolazione nelle situazioni di emergenza.</p>	<p>LPPC (RS 520.1) OPCi (RS 520.11)</p>	<p>123 È possibile ridurre i costi solo diminuendo la relativa utilizzazione.</p>
<p>OL 7 Sicurezza sismica: Prevenzione di danni a persone o beni materiali causati da scosse sismiche.</p>	<p>Diverse regolamentazioni cantonali, in particolare nelle regioni ad elevato rischio sismico (Vallese, Basilea Città).</p>	<p>44 In Svizzera i costi della regolamentazione in questo ambito dipendono fortemente dalla posizione geografica.</p>

Titolo e descrizione	Basi giuridiche	Costi della regolamentazione (in mio. CHF) / osservazioni
OL 8 Salute e igiene: Protezione degli utenti degli edifici e messa a disposizione di locali socio-sanitari.	OLL 3 (RS 822.113) OLL 4 (RS 822.114) LProdC (RS 933.0) ORI (RS 817.024.1) Diverse raccomandazioni e direttive a livello cantonale e comunale.	113 Eventuali misure di riduzione dei costi potrebbero in parte compromettere gli attuali standard sociali (ad es. gabinetti separati per uomini e donne).
OL 9 Protezione contro il rumore: Protezione della popolazione da rumori nocivi e molesti.	LPAmb (RS 814.01) OIF (RS 814.41)	11
OL 10 Sicurezza sul lavoro: Protezione dei lavoratori e degli utenti degli edifici.	OLL 4 (RS 822.114) LProdC (RS 933.0) Diverse raccomandazioni e direttive a livello cantonale e comunale	66 Vi sono dei casi in cui importanti oneri per risanamenti da amianto non sono stati considerati esclusivamente come costi della regolamentazione, motivo per cui gli importi indicati a questa voce risultano molto esigui.
OL 11 Acquisti pubblici⁴⁷: Gare pubbliche per l'acquisto di merci, servizi e prestazioni edili.	LAPub (RS 172.056.1) OAPub (RS 172.056.11) Concordato intercantonale sugli appalti pubblici (OiAp). Leggi e ordinanze nel settore degli acquisti pubblici.	6 Non sono contemplati nei costi della regolamentazione i costi per l'esecuzione di gare pubbliche con più fornitori (costi normali)
Totale	1 608 mio. CHF	

L'ammontare di circa 1,6 miliardi di franchi stimati per i costi della regolamentazione corrisponde a quasi il 6 per cento del volume edificato preso in esame. Per quanto concerne le nuove costruzioni, i costi di regolamentazione, stimati tra il 2 e il 5 per cento dei costi di produzione, risultano relativamente esigui. I due terzi dei costi della regolamentazione ricadono nei risanamenti e nelle trasformazioni, che rappresentano fino al 43 per cento degli investimenti. I costi della regolamentazione sono sostenuti essenzialmente dai committenti, mentre l'ambito delle costruzioni trae piuttosto profitto dalla regolamentazione. I costi della regolamentazione per le nuove costruzioni scaturiscono in primo luogo nei settori della protezione antincendio, della protezione civile e delle autorizzazioni edilizie. Per quanto concerne i risanamenti e le trasformazioni, i costi sono imputabili soprattutto ai settori delle autorizzazioni edilizie, della protezione antincendio, dell'energia, della salute e dell'igiene.

⁴⁷ Il settore degli acquisti pubblici rientra solo marginalmente nel settore del diritto edilizio. Nel quadro dello studio è stato tuttavia giudicato importante, sotto il profilo politico, esaminare anche la regolamentazione in vigore in questo ambito.

11.4 Proposte di ottimizzazione

Nell'ambito del diritto edilizio la Confederazione non può realizzare da sola importanti miglioramenti con un forte potenziale di riduzione dei costi. Le proposte qui di seguito tengono conto di questo aspetto.

Sono state inoltre formulate proposte di armonizzazione, standardizzazione e automatizzazione nei processi di pianificazione e di esecuzione. Il potenziale di risparmio risulta nel complesso piuttosto esiguo e la relativa attuazione è considerata molto difficile, visto l'elevato numero di persone interessate.

In primo piano figura una proposta di ottimizzazione in cui la Confederazione può rivestire, in modo appropriato, un ruolo attivo. L'attuazione delle seguenti tre proposte rientra nelle competenze dei Cantoni e dei Comuni. Le proposte rappresentano pertanto delle raccomandazioni per i Cantoni e i Comuni, invitati in futuro a seguire maggiormente la direzione indicata.

Un'ulteriore proposta verte sull'eliminazione di doppioni tra la legislazione sul lavoro federale e le prescrizioni in materia di protezione antincendio. La proposta è presentata nel capitolo "Sicurezza sul lavoro", al quale rimandiamo.

26. Autorizzazione edilizia: armonizzazione del diritto edilizio	
È importante armonizzare la struttura e l'attuazione delle leggi edilizie cantonali e comunali. Si propone di elaborare, sotto l'egida della Confederazione, ad esempio nel quadro del Concordato intercantonale, una "struttura modello" per la legge edilizia, che potrà poi essere messa a disposizione dei Cantoni e dei Comuni. Tale misura consentirebbe di aumentare la trasparenza e di semplificare l'applicazione delle diversi leggi.	
Potenziale di riduzione dei costi: Il potenziale di risparmio è grande. L'idea è di semplificare con il provvedimento l'attuazione della regolamentazione e di ridurre (indirettamente) i costi della regolamentazione, facendo diminuire i prezzi della costruzione. Lo studio sull'efficienza nelle costruzioni Effi-Bau ⁴⁸ ha stimato i costi della mancanza di armonizzazione nel settore delle costruzioni a diverse centinaia di milioni di franchi l'anno.	
Osservazioni: Si tratta di una semplificazione delle procedure senza incidenza sull'utilità della regolamentazione.	
Responsabilità: La competenza è dei Cantoni e dei Comuni. La Confederazione (ARE) potrebbe assumere la responsabilità dell'elaborazione di un progetto di "struttura modello" per la legislazione in materia di costruzioni che potrà essere utilizzata (su base volontaria) dai Cantoni e i Comuni.	Termine: Elaborazione di un progetto di "struttura modello" per la legge edilizia entro la fine del 2015.

⁴⁸ Riduzione dei costi delle procedure di sviluppo, di pianificazione e di autorizzazione, Econcept 1998, mandato UFDC/CTI.

27. Energia: contemplazione del periodo d'esercizio (misurare anziché imporre)

I proprietari sono tenuti a non superare un determinato consumo energetico per superficie di riferimento energetico nell'esercizio. In questo modo è possibile garantire che i criteri di efficienza energetica vengano rispettati anche dopo la costruzione, vale a dire durante il periodo d'esercizio dell'edificio. Se il valore limite viene superato, il proprietario deve adottare ulteriori misure per raggiungere l'obiettivo stabilito.

Questo modello è già applicato, ad esempio, ai risanamenti effettuati nella città di Ginevra. Primi test pilota in questo senso sono effettuati anche al Campus della Novartis a Basilea.

Potenziale di riduzione dei costi: Il potenziale di risparmio è medio. I mezzi sono destinati ai settori o ai provvedimenti reputati più efficienti dal proprietario per il raggiungere l'obiettivo fissato (innovazioni ammesse). Inoltre, questa proposta consente di ridurre l'onere sempre maggiore per il rilascio e il controllo delle garanzie di origine durante la fase di pianificazione.

Osservazione: Non vi sono ripercussioni sull'utilizzazione visto che è raggiunto l'obiettivo definito. Potrebbero risultare problematiche le misurazioni dei valori limite (costi di sorveglianza) e l'inosservanza delle preferenze individuali (ad es. la temperatura ideale di un ambiente).

Responsabilità: La competenza è dei Cantoni.

Termine: ---

28. Incendi: congelamento del piano antincendio al momento del rilascio di un'autorizzazione edilizia

Con il rilascio dell'autorizzazione edilizia dovrà essere «congelato» il piano antincendio, al fine di garantire che al momento del collaudo non siano in vigore regole diverse rispetto a quelle considerate in occasione del rilascio dell'autorizzazione edilizia.

Potenziale di riduzione dei costi: Questo provvedimento impedisce in primo luogo che, nel caso di singole costruzioni, vengano generati costi supplementari a causa della formulazione di nuove esigenze o della modifica del progetto. Questi costi non sono stati stimati. Non è perciò possibile illustrare il relativo potenziale di riduzione dei costi.

Osservazioni: Si tratta di una semplificazione delle procedure senza incidenza sull'utilità della regolamentazione.

Responsabilità: La competenza è dei Cantoni e dell'AICAA; può essere determinante anche la diversa interpretazione dei requisiti per garantire la sicurezza in caso d'incendio da parte dei diversi soggetti.

Termine: ---

29. Autorizzazione edilizia: automatizzazione della procedura (e-governance)

I richiedenti possono compilare i moduli necessari per la domanda di un'autorizzazione edilizia online e inviarli per via elettronica direttamente alle autorità competenti. In questo modo sarà semplificato lo scambio d'informazioni e la procedura risulterà più trasparente. Tutti i partecipanti possono accedere in ogni momento all'incarto e informarsi sullo stato della procedura (analogamente alla tracciabilità di un pacchetto postale).

Esempio: Il Cantone di Lucerna ha lanciato il progetto «eBAGEplus» che entro il 2014 consentirà di svolgere l'intera procedura di autorizzazioni edilizie per via elettronica. Nel Canton Vaud la centrale addetta al rilascio delle autorizzazioni edilizie Camac è operativa già da diverso tempo.

Potenziale di riduzione dei costi: Il potenziale di risparmio è medio.

Osservazioni: Si tratta di una semplificazione delle procedure senza incidenza sull'utilità della regolamentazione.

Responsabilità: La competenza è dei Cantoni e dei Comuni.

Termine: ---

12 Diritto ambientale

12.1 Introduzione

Gli interventi statali nel settore dell'ambiente hanno la loro ragion d'essere se si considera che senza le regolamentazioni le attività sociali e imprenditoriali causerebbero danni eccessivi all'uomo e alla natura. Il mercato non è in grado di evitare autonomamente questi danni, noti come disfunzioni di mercato, e per questa ragione il disciplinamento statale è indispensabile.

Nel quadro del progetto relativo alla stima dei costi della regolamentazione nel settore ambientale, l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) ha incaricato il gruppo di lavoro INFRAS/Ecosens di stimare i costi a carico delle imprese e di individuare proposte di ottimizzazione per consentirne la riduzione. Il presente capitolo si fonda sui risultati di questo studio.⁴⁹

12.2 Definizione dell'ambito

Lo studio ha preso in considerazione gli ambiti caratterizzati da un'elevata densità normativa vincolante per le imprese (soprattutto piccole e medie imprese) in cui vi sono un numero elevato di casi (molte imprese interessate e molti eventi) e costi elevati a carico delle imprese per ogni singolo caso.

L'analisi si concentra quindi sui settori protezione dell'aria (senza i composti organici volatili, COV), protezione delle acque, rifiuti edili e rifiuti speciali. Per questi settori ambientali sono stati analizzati i principali obblighi di legge per le PMI conformemente ai criteri menzionati in precedenza. In particolare, l'analisi non ha tenuto conto dei settori siti contaminati, protezione contro il rumore, esame dell'impatto sull'ambiente, tecnologia genetica e CO₂.

12.3 Costi della regolamentazione

I costi della regolamentazione sono stati determinati con il metodo «check-up della regolamentazione». Altri costi connessi alla regolamentazione sono stati calcolati sulla base di dati statistici.

Costi della regolamentazione – Diritto ambientale

Titolo e descrizione	Basi giuridiche	Costi della regolamentazione (mio. CHF all'anno)
Protezione dell'aria		
Controlli degli impianti a combustione	Art. 13 OIA (RS 814.318.142.1)	18
Obbligo di risanamento	Art. 8 OIA	55
Totale Protezione dell'aria		73 mio. fr.

⁴⁹ Costi della regolamentazione nel settore del diritto ambientale: <http://www.ufam.admin.ch>

Protezione delle acque		
Trattamento delle acque di scarico in azienda	Art. 3, 7 LPAc (RS 814.20) Art. 7, 13, 14, 16, 17 OPAC (RS 814.201)	290
Trattamento posticipato delle acque di scarico negli impianti centrali di depurazione delle acque di scarico (IDA)	Art. 10 LPAc Art. 4, 5 OPAC	450
Totale Protezione delle acque		740 mio. fr. (incl. costi normali)
Rifiuti speciali		
Traffico di rifiuti speciali, aziende fornitrici	Art. 30 f LPAmb (RS 814.01) Art. 6 OTRif (RS 814.610) (altri articoli pertinenti: art. 4, 5, 7, all. 1 OTRif)	4
Traffico di rifiuti speciali, imprese di smaltimento	Art. 8, 12 OTRif (altri articoli pertinenti: art. 9, 11, 13 OTRif)	1
Obbligo del detentore di rifiuti speciali di smaltirli in modo rispettoso dell'ambiente e di assumere le relative spese	Art. 30 seg. LPAmb	360
Totale Rifiuti speciali		365 mio. fr. (incl. costi normali)
Rifiuti edili		
Separazione dei rifiuti edili sul cantiere	Art. 9, 10, 12 OTR (RS 814.600)	109
Obbligo del detentore di rifiuti di smaltirli in modo rispettoso dell'ambiente e di assumere le relative spese (incl. trasporto)	Art. 30 seg. LPAmb	470
Totale Rifiuti speciali		579 mio. fr.

Dalla tabella emerge che i costi della regolamentazione nell'ambito della protezione delle acque, nell'ambito dei rifiuti edili e in quello dei rifiuti speciali, rispettivamente pari a 740, 579 e 365 milioni di franchi all'anno, raggiungono importi considerevoli. I valori calcolati devono essere interpretati come ordini di grandezza. Vi sono incertezze soprattutto per quanto concerne le spese normali (costi che insorgerebbero anche in assenza delle regolamentazioni prese in considerazione). Per il settore della protezione delle acque e quello dei rifiuti speciali non è stato possibile determinare la quota dei costi normali, ragion per cui i costi di regolamentazione riportati nella tabella sono al lordo di tale quota.⁵⁰ Essi possono essere potenzialmente elevati. Quelli relativi alla protezione delle acque e ai rifiuti speciali devono quindi essere considerati come limite superiore.

12.4 Proposte di ottimizzazione

Dall'indagine svolta presso gli esperti e le imprese in merito alle proposte di ottimizzazione risulta che la regolamentazione e la sua applicazione sono generalmente ben salde, che le imprese riconoscono i vantaggi per l'ambiente e che non percepiscono i costi che ne derivano come un onere inutile. Inoltre, le stesse imprese beneficiano delle regolamentazioni

⁵⁰ Cfr. Nella prima parte del rapporto, al punto 3.3 «Limiti del metodo», le spiegazioni complementari sul tema.

nella misura in cui possono commercializzare prodotti e servizi che riducono l'impatto ambientale.

Malgrado la valutazione complessivamente positiva, l'indagine ha rivelato alcuni problemi specifici concernenti gli obblighi di legge presi in considerazione dallo studio. Dal punto di vista degli interpellati (soprattutto le PMI), la problematica riguarda piuttosto la pluralità delle regolamentazioni e dei corrispondenti obblighi di legge (diritto ambientale, diritto sociale, diritto edilizio ecc.) e in misura minore l'onere rappresentato dall'una o dall'altra regolamentazione. Inoltre, le difficoltà menzionate riguardano principalmente le piccole imprese e le microimprese come pure determinati rami e imprese soggetti a una moltitudine di norme (ad es. imprese di pittura, garage e imprese metallurgiche).

Già oggi però, la legislazione ambientale provvede a mantenere al livello più basso possibile i costi della regolamentazione che gravano sulle imprese. Ad esempio, per quanto concerne l'ambito dei rifiuti edili, nel quadro della revisione dell'ordinanza tecnica sui rifiuti (OTR) sono esaminate le seguenti richieste:

- Il miglioramento della pianificazione dei lavori di demolizione e dello smaltimento dei rifiuti edili consentirebbe di favorire un buon svolgimento del cantiere e potrebbe permettere di aumentare il consenso da parte dei committenti. Per tutte le parti coinvolte nei lavori di demolizione, sarebbe preferibile raggruppare le regolamentazioni nell'OTR e in un aiuto all'esecuzione sullo smaltimento dei rifiuti edili. Rispetto allo smaltimento di rifiuti edili misti, realizzato nel rispetto delle esigenze dell'ambiente, una demolizione ben programmata può ridurre i costi di smaltimento.
- Prima di poter depositare definitivamente materiali di scavo o di sgombero non inquinati in una discarica, le parti riciclabili, come la ghiaia e la sabbia, devono essere recuperate e valorizzate, secondo lo stato della tecnica, come materiale. Ciò permette di ridurre il volume dei rifiuti in discarica e di migliorare i vantaggi per l'ambiente grazie alla preservazione delle risorse.

Pertanto, i miglioramenti proposti dagli esperti e dalle imprese mirano quindi a non modificare nella sostanza un sistema che funziona bene, ma a ottimizzarlo. Le proposte che comporterebbero un peggioramento dei vantaggi per l'ambiente oppure un aumento dei costi della regolamentazione a carico delle imprese non sono state prese in considerazione. Le principali proposte di ottimizzazione del settore ambientale, rilevanti in particolare anche per le PMI, sono le seguenti:

30. Protezione dell'aria: controlli degli impianti a combustione differenziati o regolati da bonus

Rispetto a oggi, i controlli differenziati permetterebbero di prolungare o di accorciare gli intervalli di controllo in funzione della rilevanza ambientale del tipo di impianto. Con controlli regolati da bonus, verrebbero riconosciuti intervalli di controllo più lunghi agli impianti che non superano di un determinato valore il limite previsto. Occorre verificare se con queste misure sia possibile ridurre i costi e stabilire quali effetti risulterebbero sui vantaggi per l'ambiente.

Potenziale di riduzione dei costi: riduzione contenuta dei costi della regolamentazione

Osservazioni: possibile aumento dei vantaggi per l'ambiente, a seconda dell'impostazione

Responsabilità: UFAM, Cantoni, associazioni di categoria

Scadenza: prossima modifica dell'OIAI concernente gli impianti a combustione, al più tardi nel 2016

31. Protezione delle acque: miglioramento dell'informazione

La proposta avanzata chiede che le autorità e le associazioni intensifichino l'informazione sui diversi possibili provvedimenti in materia di protezione delle acque, sia per quanto concerne la consulenza alle imprese che la formazione e la formazione continua dei collaboratori dei rami interessati. Alle imprese occorre spiegare che le misure di protezione delle acque ottimizzate permettono di ridurre i propri consumi di risorse e pertanto di contenere i costi (anche gli emolumenti sulle acque di scarico). Determinati costi gravano invece sulle autorità e le associazioni di categoria.

Potenziale di riduzione dei costi: i risparmi non sono realizzati diminuendo le misure di protezione delle acque, bensì ottimizzandole.

Osservazioni: miglioramento dei vantaggi per l'ambiente attraverso la riduzione dei consumi.

Responsabilità: Cantoni / associazioni di categoria

Termine: permanente

Per quanto riguarda l'ambito della protezione delle acque, gli esperti ritengono che il trattamento congiunto delle acque di scarico da parte di diverse aziende consenta di sfruttare un potenziale di risparmio modesto. Per legge non è obbligatorio e teoricamente non è neppure indispensabile che ogni impresa di pittura o garage disponga di un proprio impianto di separazione. La realizzazione di una simile soluzione è resa più difficile dal fatto che proprio nel settore della pittura lo spirito di competitività è ancora molto marcato. Inoltre, non è chiaro come dovrebbe essere strutturata una regolamentazione che possa essere in grado di creare un incentivo per un provvedimento congiunto.

Nell'ambito dei rifiuti speciali non vi sono proposte di ottimizzazione significative.

13 Igiene delle derrate alimentari

13.1 Introduzione

Il 1° gennaio 2014 la competenza sull'igiene delle derrate alimentari, disciplinata dalla legge federale sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (LDerr; RS 817.0) e da circa 30 ordinanze, passerà dall'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) all'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV).

Le derrate alimentari hanno una grande influenza sulla salute dei consumatori sia in senso positivo, dato che apportano energia e vitamine essenziali per la vita, sia in senso negativo,

per esempio quando subiscono una contaminazione da microrganismi dovuta a una preparazione non corretta e provocano malattie come la salmonellosi.

Una regolamentazione per legge che protegga i consumatori da derrate alimentari e oggetti d'uso che possono mettere in pericolo la salute e assicuri che siano osservati, nei contatti con le derrate alimentari, i principi dell'igiene (art. 1 LDerr) è opportuna e comporta grandi vantaggi per l'economia nazionale. Oltre a proteggere la salute dei consumatori, il diritto delle derrate alimentari definisce condizioni quadro chiare e importanti per l'industria alimentare svizzera.

Attualmente la legge sulle derrate alimentari è oggetto di una revisione totale⁵¹, allo scopo di adeguare il livello di protezione alle esigenze dell'odierno commercio globale e armonizzare ulteriormente le disposizioni svizzere con quelle dell'UE. Una tale armonizzazione semplifica il commercio con l'UE e contribuisce a ridurre i prezzi in Svizzera.

Dato che al termine della revisione della legge si dovrà comunque procedere anche a una revisione della normativa d'attuazione sulle derrate alimentari, in occasione di un incontro⁵² nell'aprile del 2012 le cerchie interessate dell'Amministrazione e dell'economia hanno stabilito che «... considerata l'attuale revisione totale della legge sulle derrate alimentari, sia l'UFSP, sia le associazioni dell'economia (Unione svizzera delle arti e mestieri, Associazione svizzera mastri panettieri-confettieri, Chocosuisse, Gastrosuisse) ritengono superfluo commissionare uno studio entro il 2013 per l'identificazione dei potenziali per semplificare e ridurre i costi in base alla LDerr esistente. Auspicano una valutazione comune dell'esecuzione della LDerr riveduta a partire dal 2015. Per il rapporto del Consiglio federale previsto per la fine del 2013, l'UFSP elaborerà proposte per semplificare e ridurre i costi basate sui suggerimenti delle associazioni di categoria e su propri lavori interni...». I partecipanti all'incontro concordano sul fatto che le stime dei costi esistenti, come per esempio quelle che risultano da uno studio⁵³ del 2010 di KPMG AG, Berlino, non sono «... al di sopra di ogni sospetto...» e quindi non devono essere ulteriormente utilizzate.

Successivamente l'UFSP ha commissionato a Interface Politikstudien Forschung Beratung, Lucerna, uno studio⁵⁴ per individuare possibilità di semplificare la regolamentazione nel settore dell'igiene delle derrate alimentari e potenziali di miglioramento nell'esecuzione dal punto di vista degli operatori economici.

13.2 Definizione dell'ambito dello studio

Nel citato studio di Interface, alle aziende alimentari selezionate dalla categoria è stato chiesto quali fossero, dal punto di vista degli operatori economici, gli obblighi di legge per la tutela dell'igiene delle derrate alimentari derivanti dalla legislazione in materia più sfavorevoli per quanto riguarda il rapporto costi/benefici percepito, o addirittura inutili o incomprensibili, e quali possibilità di modifica e di ottimizzazione ne risultassero.

La rilevazione si è concentrata sulle cinque aree di regolamentazione: buona prassi igienica, buona prassi di produzione, piano HACCP (*Hazard Analysis Critical Control Point*), tracciabilità e documentazione. Le aziende interpellate provengono dai settori: ristorazione, macelleria, panificazione e grandi gruppi alimentari.

⁵¹ Informazioni dettagliate all'indirizzo: www.bag.admin.ch.

⁵² Verbale dell'incontro sui costi della regolamentazione nel settore dell'igiene delle derrate alimentari, 24.4.2012, Berna (in tedesco).

⁵³ <http://www.sgv-usam.ch/politische-schwerpunkte/regulierungskosten.html> (in tedesco e francese)

⁵⁴ «Regulierungen zur Wahrung der Lebensmittelhygiene: Befragung von betroffenen Betrieben» (2013). Il rapporto completo è disponibile all'indirizzo <http://www.bag.admin.ch/evaluation/index.html?lang=de> (in tedesco)

13.3 Risultati dello studio

L'indagine mostra che le esigenze di semplificazione e riduzione dei costi nell'ambito della regolamentazione per la tutela dell'igiene delle derrate alimentari sono molto diverse per le piccole e medie aziende (ristorazione, macelleria, panificazione) e le grandi imprese (industria alimentare). Le piccole e medie aziende vedono i problemi maggiori nella proporzionalità dell'esecuzione del diritto delle derrate alimentari, che rientra nella sfera di competenza dei Cantoni, cioè dei chimici cantonali. Per le grandi imprese, invece, la sfida maggiore è costituita dalle discrepanze del diritto svizzero delle derrate alimentari rispetto ai requisiti dell'UE, come per esempio l'indicazione del Paese di produzione, che è obbligatoria in Svizzera.

Gli esempi concreti menzionati nel rapporto indicano che le aziende interessate, più che mettere in discussione o considerare addirittura inutili le regolamentazioni esistenti del diritto delle derrate alimentari ne criticano la proporzionalità dell'esecuzione, eccessivamente onerosa dal punto di vista delle aziende. Inoltre in alcuni settori è emersa la necessità di formare le persone responsabili nelle aziende, affinché comprendano meglio il senso e l'opportunità dei requisiti di legge e li attuino correttamente e con un onere sostenibile.

13.4 Proposte di ottimizzazione

I risultati dello studio saranno discussi con le autorità cantonali di esecuzione e le associazioni di categoria entro l'inizio del 2014. Nel corso del 2014 saranno elaborati congiuntamente provvedimenti nei settori «proporzionalità dell'esecuzione» e «formazione nelle aziende», che potranno essere attuati a partire dal 2015. Dei risultati delle discussioni si terrà conto anche nell'imminente revisione della normativa d'attuazione.

32. Formazione nelle aziende	
Le associazioni di categoria elaborano congiuntamente, e con il sostegno dell'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV) e delle autorità cantonali di esecuzione, materiale didattico adatto alle aziende e facilmente comprensibile.	
Potenziale di riduzione dei costi: non quantificabile	
Responsabilità: associazioni di categoria, USAV e autorità cantonali di esecuzione	Termine: 2016

Inoltre l'USAV, insieme alle autorità cantonali di esecuzione, elaborerà provvedimenti per migliorare la proporzionalità dell'esecuzione nelle cinque aree di regolamentazione: buona prassi igienica, buona prassi di produzione, piano HACCP (*Hazard Analysis Critical Control Point*), tracciabilità e documentazione.

Attualmente non è possibile quantificare il potenziale di risparmio dei provvedimenti proposti. Una stima sommaria avverrà in un secondo tempo in collaborazione con le aziende interessate.

Infine il Consiglio federale ha deciso di effettuare nel 2014 una stima approfondita delle conseguenze della regolamentazione per quanto riguarda la revisione delle ordinanze relative alla legge sulle derrate alimentari.

Errata corrige

A pagina 7, nel secondo paragrafo, era stata riportata una vecchia cifra: 54 000 pagine anziché le 66 800 rilevate a dicembre 2013. Per questo motivo la terza frase del secondo paragrafo è stata modificata.

Modifica del 09. luglio 2014