

Provvedimenti della Confederazione per lo sgravio amministrativo delle imprese

Rapporto del Consiglio federale

del 16 giugno 2003

Compendio

L'onere amministrativo, così come inteso nel presente rapporto, si quantifica nel tempo che le imprese devono investire nel disbrigo di compiti amministrativi obbligatori quali la notifica annuale per l'AVS, la compilazione della dichiarazione fiscale o la richiesta di un permesso di costruzione. Non sono considerati un onere amministrativo gli investimenti supplementari o le procedure aziendali rese più gravose dalle prescrizioni statali concernenti le modalità di produzione ammesse, oppure le limitazioni dello spazio di manovra imprenditoriale derivanti dai diritti che la legge concede a terzi a scapito delle imprese. L'obiettivo dello sgravio amministrativo è quello di vincolare meno risorse per i compiti amministrativi mediante l'autodichiarazione e un controllo a posteriori, ma soprattutto attraverso l'uso dei mezzi offerti dalla moderna società della comunicazione e dell'informazione, al fine di mantenere l'attrattiva della piazza economica, possibilmente senza dover abbassare il livello di protezione socialmente auspicato. Lo sgravio amministrativo, così come inteso nel presente rapporto, può ma non deve pertanto prevedere un avvicinamento alla deregolamentazione. Per essere politicamente accettabili e coerenti, sarebbe opportuno evitare d'intervenire con provvedimenti di sgravio amministrativo nei diritti esistenti, ad eccezione forse di alcune prerogative delle istanze di controllo statali.

Benché non sia affatto certo che tali provvedimenti soddisfino le attese di quelle cerchie le cui richieste mirano essenzialmente a una deregolamentazione o a una regolamentazione nel proprio interesse, le misure di sgravio amministrativo occupano un posto importante nell'ottica generale dell'economia. Si può partire dal presupposto che per i lavori che rientrano nella definizione di carico amministrativo secondo il presente rapporto si spendono ogni anno circa 7 miliardi di franchi in costi fissi, pari al 2% circa del prodotto nazionale lordo. Questa stima approssimativa include il dispendio di tempo delle imprese al tasso di costo aziendale e i costi di terzi incaricati dalle aziende di svolgere compiti amministrativi. Siccome i miglioramenti auspicati interessano tutte le 300 000 imprese svizzere, i provvedimenti potrebbero produrre un effetto tangibile per tutta l'economia che però la singola azienda potrebbe considerare marginale. Ciò è segnatamente il caso quando una riforma organizza in modo più efficace gli obblighi periodici di registrazione, conteggio e notifica. Il presente rapporto si focalizza appunto su tali riforme.

Il presente rapporto non entra per contro nel dettaglio delle autorizzazioni che le imprese richiedono solo sporadicamente. Per l'azienda l'onere finanziario comportato da detto settore si quantifica di solito meno in costi amministrativi che in investimenti supplementari, procedure appesantite o limitazioni dello spazio di manovra imprenditoriale. I provvedimenti che interessano essenzialmente questo ambito sono analizzati nel rapporto che verrà sottoposto ancora quest'anno in risposta al postulato (00.3595 della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati).

Il presente rapporto si focalizza sulle misure in quattro ambiti.

- *Il sistema d'esperti elettronico già commissionato per la determinazione del salario assoggettato ai contributi AVS va ampliato integrando le offerte di altri uffici federali, al fine di consentire anche il pagamento dell'imposta alla fonte e la stesura dei certificati di stipendio.*
- *In relazione all'imposizione annuale dell'imposta sul valore aggiunto, opzione già rivendicata dal Parlamento, occorre fare in modo che i rendiconti con le assicurazioni sociali e le dichiarazioni fiscali possano essere sbrigati in una sola volta. Un gruppo di lavoro veglia affinché sia garantita la trasparenza in caso di divergenze all'atto di descrivere spese, prestazioni proprie, uso proprio ecc. nei diversi campi giuridici.*
- *Nel mondo della globalizzazione cresce il volume delle forniture di merci e servizi effettuate oltre confine anche dalle PMI. Per attenuare gli svantaggi comportati dalla posizione particolare della Svizzera nel mercato comune europeo, occorre riesaminare le procedure di restituzione dell'imposta sul valore aggiunto per le prestazioni di servizi al cliente effettuate sul piano transnazionale.*
- *L'organizzazione federalista dello Stato offre rischi e opportunità. Fondandosi sulle soluzioni applicate dai Cantoni, si dovrebbe trovare una buona pratica per l'esame delle domande di costruzione nell'ambito delle svariate disposizioni federali del diritto edile e ambientale.*

L'esame sistematico – presentato nel rapporto – della maggior parte delle altre procedure amministrative, generate nelle imprese dal diritto federale, offre diverse misure supplementari volte a sostenere un'impostazione razionale dello scambio amministrativo.

Rapporto

I Parte generale

Questa parte spiega la genesi, l'oggetto e la struttura del presente rapporto e cita brevemente gli sforzi compiuti parallelamente sul piano internazionale. La presentazione dei compiti amministrativi qui considerati è seguita da un'ampia panoramica sui provvedimenti finora adottati ai fini dello sgravio amministrativo.

1 Introduzione

1.1 Oggetto del presente rapporto

Il presente rapporto intende fornire un resoconto sull'attuazione delle misure annunciate dal Consiglio federale in precedenti rapporti sulla deregolamentazione e lo sgravio amministrativo. Con il presente rapporto il Consiglio federale adempie una promessa formulata in risposta a una mozione del Partito popolare democratico (M 02.3669 del 2 dicembre 2002: Sgravio amministrativo delle imprese – trasmissione al Parlamento ancora in sospeso).

Il rapporto fornisce parimenti indicazioni sui campi nei quali si dovrebbero adottare provvedimenti di sgravio amministrativo.

Infine, cerca di stabilire in quale misura le autorità svizzere agevolano i contatti tra le imprese e gli uffici statali con i mezzi offerti dalla trasmissione elettronica dei dati e quali tecnologie sono previste in questo senso.

1.2 Struttura del presente rapporto

Il rapporto presenta dapprima le cause del carico amministrativo e prosegue con una panoramica dei passi sinora intrapresi dal Consiglio federale in materia di sgravio amministrativo e di deregolamentazione.

La parte principale del rapporto entra nel merito degli aspetti più importanti che generano oneri amministrativi nelle imprese, in particolare:

- fondazione dell'impresa,
- contatti con le assicurazioni sociali,
- contatti con le autorità fiscali,
- adempimento delle direttive commerciali,
- contatti con le autorità del mercato del lavoro,
- comunicazioni alla statistica ufficiale,
- osservanza delle direttive sull'operazione dell'azienda.

Ad eccezione della fondazione di un'azienda, si tratta di compiti che ricorrono periodicamente. Anche procedure sporadiche, quali la realizzazione di progetti innovativi e d'investimento, l'espansione all'estero, le ristrutturazioni aziendali, la

vendita o la cessione della ditta, sono tuttavia fonte di oneri amministrativi per le imprese.

L'accento è posto sulle novità nelle procedure amministrative introdotte in questi settori dalla presentazione del rapporto intermedio del Consiglio federale sullo sgravio amministrativo del 22 gennaio 1997 (FF 1997 II 224).

Un capitolo a parte contiene considerazioni di carattere generale sullo sfruttamento delle possibilità offerte dalla trasmissione elettronica dei dati per lo scambio con le autorità.

Il capitolo conclusivo della seconda parte, nel quale sono ricapitolati i provvedimenti previsti, distingue tra le misure di competenza del Parlamento, del Consiglio federale e dell'amministrazione o di altri enti e istituzioni statali.

1.3 Sforzi compiuti all'estero e nei Cantoni

Attualmente si assiste a un'intensificazione della concorrenza tra gli Stati che si adoperano al fine di offrire condizioni quadro idonee e di profilarsi quale piazza economica. Tuttavia, anche in forma diretta – in base al principio secondo cui le agevolazioni amministrative per le imprese propulsive creano nuove possibilità di lavoro – gli sgravi amministrativi per le PMI sono stati rivalutati nell'ambito del dibattito economico-politico.

Quasi contemporaneamente all'inizio dei lavori per il rapporto intermedio del Consiglio federale sullo sgravio amministrativo per le PMI, l'UE ha lanciato nel 1996 l'iniziativa SLIM («Simpler Legislation in the Internal Market»),¹ oggi considerata alla stessa stregua dell'iniziativa BEST² una componente importante della strategia globale della Commissione per migliorare la qualità delle prescrizioni giuridiche e le condizioni quadro politiche per le imprese. Il Consiglio europeo ha promosso tale strategia durante la seduta tenutasi nel marzo 2000 a Lisbona. Il prestigioso gruppo d'esperti, chiamato nel novembre 2000 dai ministri per la funzione pubblica a realizzare tale compito, è diventato famoso con il nome del suo presidente: Mandelkern. Il rapporto³ presentato dal gruppo contiene una solida analisi delle pratiche ottimali alle quali è possibile far capo nel corso dell'intera procedura di legislazione per garantire un'elevata qualità degli ordinamenti. A tenore del mandato conferitole dal Consiglio d'Europa a Göteborg, la Commissione intende ora mettere a punto entro il 2003 un metodo coerente per valutare le conseguenze della regolamentazione, da affiancare alle procedure di consultazione già istituzionalizzate. Il metodo dovrebbe consentire di valutare adeguatamente le ripercussioni economiche, sociali e ambientali di tutte le proposte importanti. Verrà inoltre istituito un gruppo di aziende da consultare in merito alle proposte di nuove direttive. I paralleli con l'introduzione

¹ L'iniziativa SLIM è stata avviata nel maggio 1996 dalla Commissione allo scopo di evidenziare, avvalendosi della cooperazione di piccoli gruppi d'esperti, le possibilità di semplificare le prescrizioni concernenti il mercato comune nei singoli settori. A SLIM manca tuttavia un programma di semplificazione pluriennale e le proposte SLIM sono emanate mediante procedure di codificazione sovente tediose. Per maggiori informazioni cfr. http://europa.eu.int/comm/enterprise/electr_equipment/emc/slim/communic.pdf

² Per i risultati molto generici di tali verifiche da parte di terzi indipendenti dalla Commissione cfr. http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/best/doc/best2it.pdf

³ Cfr. http://www.staat-modern.de/infos/daten/mandelkern_de.pdf

della stima delle conseguenze della regolamentazione e con i test PMI in Svizzera sono evidenti (cfr. punto 3.6).

La valutazione accurata delle conseguenze della regolamentazione⁴ e l'arginamento della marea cartacea («Red Tape»)⁵ sono sostenuti in particolare dall'OSCE. In seno al direttorio «Public Governance and Management», il gruppo «Regulatory Management and Reform» si occupa dello scambio di esperienze in questo campo. Grazie al rapporto «Administrative Simplification – Practices and Strategies in OECD Countries» (Parigi, ottobre 2002) è possibile confrontare gli sforzi compiuti dalla Svizzera con quelli profusi dagli altri Stati membri dell'OSCE e vagliare i provvedimenti adottati da altri paesi che potrebbero essere applicati anche dalla Svizzera.

A seguito del forte smantellamento dei dazi, gli sforzi finalizzati alla liberalizzazione del commercio si sono progressivamente focalizzati nel campo della regolamentazione, segnatamente dell'abolizione delle «Non-Tariff-Barriers to Trade (NTBs)». Anche in questo ambito è possibile distinguere in una certa misura tra iniziative che servono allo smantellamento e all'armonizzazione alternata di disposti regolatori e iniziative che si focalizzano su procedure amministrative snelle. Nella prima categoria rientra la firma di «Mutual Recognition Agreements», della seconda fanno parte tutte le agevolazioni in materia di sdoganamento. La Svizzera, unitamente ad altri Stati, intende inserire la questione delle agevolazioni commerciali nell'ordine del giorno della prima conferenza che fa seguito all'accordo di Doha e che avrà luogo a Cancun nell'autunno 2003 nell'ambito dell'OMC.

Anche in Svizzera, a livello cantonale, sono stati intrapresi sforzi per migliorare il contesto regolatorio delle imprese. Non solo nella concorrenza per l'insediamento di nuove imprese, dove si tratta sovente di gestire le disposizioni concernenti la pianificazione del territorio, ma anche in altri settori nei quali i Cantoni vantano competenze normative, si manifesta una certa concorrenza regolatrice, che si ripercuote fino al federalismo esecutivo a causa dell'autonomia organizzativa. Esistono pertanto casse di compensazione AVS cantonali con offerte di prestazioni molto ampie e altre con offerte ridotte. Parallelamente tuttavia le imprese già insediate possono risentire in un campo giuridico o nell'altro del fatto che i Comuni o i Cantoni in cui risiedono diano prova di immobilismo o sviluppino nuove procedure, mentre altrove sono già state introdotte soluzioni efficaci. Il numero elevato di istanze minaccia di rendere impenetrabile l'intero sistema regolatorio statale anche per i Cantoni e i Comuni che non conoscono il livello dei requisiti posti nell'altro Cantone. Essi reagiscono pertanto con reticenza davanti alle prove presentate dagli offerenti venuti dall'esterno per imporsi sul territorio cantonale e innescano nuovi processi amministrativi. Lo sgravio amministrativo è pertanto d'attualità anche per Cantoni e Comuni. Il motto della «best practice» è applicabile in generale per i contatti con le autorità.

⁴ Cfr. OSCE (PUMA): L'analyse de l'impact de la réglementation; meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE, Parigi 1997.

⁵ Cfr. OSCE: Business Views on Red tape. Administrative and regulatory burdens on small and medium-sized enterprises, Parigi 2001.

Il concetto di carico amministrativo cagionato dallo Stato può essere spiegato per enumerazione mediante un elenco dei singoli campi assoggettati a obblighi di registrazione, notifica e permesso, oppure deduttivamente, nel senso che bisogna stabilire quali forme e funzioni assumono le norme che impegnano le aziende nei confronti delle autorità. Nel presente capitolo sono utilizzate entrambe le definizioni.

2.1 Settori assoggettati a obblighi statali di registrazione, notifica e permesso

Occorre dapprima ricordare che i costi amministrativi sono solo uno dei tre generi di costo connessi con le prescrizioni statali. Essi possono limitare la libertà di manovra imprenditoriale (esempio: l'obbligo del permesso può precludere o ritardare con procedure tediose l'accesso a determinati campi commerciali) oppure comportare investimenti supplementari o appesantire le procedure aziendali (esempio: direttive in materia di protezione dell'ambiente e dei lavoratori applicabili alla produzione) oppure generare ulteriori oneri amministrativi (segnatamente nel caso delle norme tributarie). Lo sgravio amministrativo interessa in primo luogo quest'ultimo settore, mentre inasprimenti/agevolazioni nei primi due campi rientrano piuttosto nel dibattito sulla regolamentazione e la deregolamentazione.

In Svizzera il confronto sistematico con la tematica del carico amministrativo nelle PMI risale a metà degli anni Ottanta con la pubblicazione da parte del Vorort dell'Unione svizzera del commercio e dell'industria (ora *economiesuisse*) di un'analisi degli oneri amministrativi, che è del resto apparsa anche come dissertazione della scuola universitaria di San Gallo.⁶

Un decennio più tardi l'Ufficio federale dell'economia e del lavoro ha ripetuto la ricerca. Ai fini del presente rapporto è determinante il rilevamento delle ore dedicate ai compiti amministrativi condotto nel 1998 dall'IGW (Institut für gewerbliche Wirtschaft) dell'Università di San Gallo.⁷ I dati raccolti all'epoca consentono tuttora di stimare la rilevanza relativa delle fonti del carico amministrativo.

Tali dati, raccolti con un questionario che ha registrato una bassa quota di risposta, sono confermati dalle informazioni, riprodotte nello stesso studio, che l'IGW ha condotto su un campione di 18 aziende, rilevando le ore all'interno dell'impresa invece che stimandole mediante un sondaggio. Sebbene si focalizzino sul settore alberghiero, si possono inoltre utilizzare i dati dello studio Schönenberger/Mungall⁸ condotto parallelamente per conto dell'Ufficio federale dell'economia e del lavoro, visto che giunge a risultati analoghi. I dati forniti dall'IGW (di seguito: Müller

⁶ Urs Hunkeler (1985): Zur Belastung der Klein- und Mittelbetriebe durch staatliche Regelungen – Untersuchung der administrativen Auflagen in der Schweiz, Diss. HSG, Bamberg 1985.

⁷ Cfr. Christoph A. Müller: Administrative Belastung von KMU, Strukturberichterstattung, collana pubblicata dall'Ufficio federale dell'economia e del lavoro (attuale Seco), Berna 1998.

⁸ Cfr. Alain Schoenenberger, Andrew Mungall: Réglementations: Coûts et effets sur les PME des branches touristiques, Rapports sur les structures économiques, collana pubblicata dall'Ufficio federale dell'economia e del lavoro, Berna 1998.

[1998]) sono pertanto da considerarsi sufficientemente affidabili e consentono di definire il valore dei singoli compiti amministrativi nelle tabelle qui appresso.

Rifacendosi all'OCSE⁹, il concetto di onere amministrativo causato dallo Stato alla base di questa formulazione è definito come segue: il dispendio di tempo e di risorse necessario ai proprietari, manager, collaboratori o esperti esterni per capire le disposizioni, rilevare, pianificare, elaborare e conservare i dati nonché compilare i documenti e i moduli imposti dalle autorità statali.

La tabella 1 indica le ore che, secondo il rilevamento dell'IGW, le imprese intervistate dedicano ogni mese alle singole procedure che rientrano nella definizione scelta. È inoltre indicata la percentuale delle imprese nelle quali dette procedure sono effettivamente svolte. Cumulando il carico indotto da tutti i compiti amministrativi, si giunge a circa 140 ore. Visto però che alcune procedure non interessano tutte le aziende, il valore medio si riduce a 55 ore e si riferisce alle imprese che occupano da 10 a 20 persone. Dal punto di vista amministrativo, questi dati hanno tuttavia al massimo una valenza indicativa, poiché la base è esigua e i valori variano fortemente da un'impresa all'altra, in funzione dell'organizzazione aziendale.

Ai fini di una migliore comprensione della tabella 1, bisogna osservare che il carico per le prestazioni di terzi è oneroso soprattutto nell'ambito del bilancio e delle imposte. Pertanto, inclusi tali costi, i settori parziali «imposte» e «diritto commerciale» raggiungono la portata del settore parziale «contatti con le assicurazioni sociali», anche perché qui i compiti sono ancora in buona parte sbrigati all'interno dell'azienda. Nella colonna in cui figura la percentuale delle aziende interessate, si tiene conto di detta circostanza distinguendo tra «quasi tutte» (= compito di solito sbrigato in seno all'azienda) e «moltissime» (= compito molto spesso affidato a terzi almeno in parte).

⁹ OCSE: Business Views on Red tape. Administrative and regulatory burdens on small and medium-sized enterprises, Parigi 2001.

**Ore dedicate all'amministrazione di una PMI
Müller 1998, in valori mensili**

Tabella 1

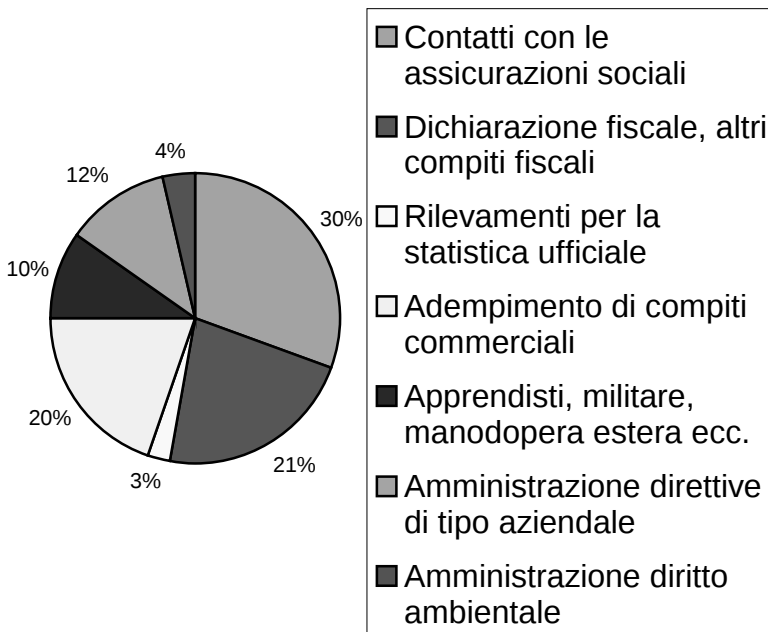
Compito amministrativo	Media delle ore investite dall'azienda	Aziende interessate
Assicurazioni sociali, al mese	7,3	quasi tutte
Assicurazioni sociali, conteggio annuale	9,8	quasi tutte
Assicurazioni sociali, singoli casi	7,8	quasi tutte
Certificati di stipendio, imposte alla fonte	3,3	quasi tutte
Imposte dirette	4	Moltissime
Imposta sul valore aggiunto	4,1	Moltissime
Dazi, rimborso IVA	20,1	Moltissime
Tasse sugli immobili	1,1	Molte
Altri tributi	4,2	a seconda del ramo
Statistica	3,8	secondo campione forma giuridica im- portante
Obbligo del rendiconto ¹⁰	7,8	quasi tutte
Archiviazione	4,2	sporadicamente
Registro di commercio	1	a seconda dell'azienda
Esecuzioni (scambi con le autorità)	4,5	
Formazione di apprendisti	7,2	appena un terzo
Manodopera estera	3,2	circa la metà
Sicurezza del lavoro	1,7	attualmente quasi tutte
Militare, protezione civile	4	Moltissime
Prescrizioni di dichiarazione	2,5	a dipendenza del ramo
Guida di un veicolo a motore	8,8	Molte
Approvvigionamento economico del paese	1,6	molto poche
Informazione sui nuovi regolamenti	2,6	quasi tutte
Rifiuti/rifiuti speciali/sostanze chimiche	4,3	soprattutto nell'industria
Acque/rumore/aria/suolo	6,7	soprattutto nell'industria

Il grafico 1 illustra la ripartizione percentuale dell'onere, calcolata inserendo uno zero per la definizione del mezzo aritmetico per le aziende che non svolgono un certo compito, per esempio perché lo affidano a terzi (quota sulle citate 55 ore).

¹⁰ Il rapporto Müller considera il bilancio consuntivo come un onere amministrativo. Così facendo però non si tiene conto del fatto che le norme di diritto civile in materia di bilancio servono anzitutto a delimitare gli interessi dei privati. Considerare la stesura del bilancio come un onere amministrativo è quindi discutibile.

Ripartizione percentuale del carico amministrativo indotto dallo Stato

Müller (1998)



Come spiegato dal Consiglio federale nella risposta alla mozione Loepte (M 02.3676: Provvedimenti per la riduzione della burocrazia), i risultati dello studio condotto dall'IGW si possono riassumere affermando che tre quarti del dispendio in ore in seno all'azienda e l'onere finanziario per le prestazioni di terzi si ripartiscono abbastanza equamente su tre settori, segnatamente il conteggio con le assicurazioni sociali, i contatti con il fisco e l'adempimento di compiti commerciali di natura contabile. Nelle imprese che occupano una quindicina di dipendenti bisogna calcolare un dispendio di personale nell'impresa pari a due o tre mesi/persona l'anno e un onere finanziario annuo (costi esterni) di circa 10 000 franchi per l'insieme di questi tre settori. Bisogna tuttavia rilevare che tali dati sono valori medi con un ampio intervallo di dispersione, ascrivibile non da ultimo al fatto che le singole imprese sono autorizzate e motivate in misura molto diversa a sbrigare esse stesse tali compiti, ossia senza l'ausilio di terzi.

2.2

Rapporti giuridici che vincolano le imprese nei confronti delle autorità

2.2.1

Motivi per delle indicazioni da parte delle autorità

Una definizione di tipo deduttivo consente di capire meglio perché si creano compiti amministrativi e quale forma essi possono assumere. Il nocciolo della questione è di sapere chi è vincolato nei confronti di chi e chi esercita quali diritti.

Nel caso, per esempio, dei diritti di proprietà, il diritto prevede molte norme di collusione. Questa categoria di prescrizioni, della quale non ci si occuperà ulteriormente, si distingue soprattutto per il fatto che di solito è applicata in base al diritto privato. Ciò significa che il cittadino che si sente defraudato dei propri diritti individuali deve appellarsi a un tribunale, ossia deve attivarsi personalmente.

In molti casi al legislatore non basta affidarsi all'applicazione del diritto tra privati cosicché si giunge all'emanazione di direttive. O lo Stato considera la parte, che dovrebbe adire le vie legali, troppo debole per rivendicare i propri diritti, oppure si tratta di diritti per i quali si deve presupporre che – non da ultimo in funzione dell'onere comportato – l'interesse del singolo privato sia troppo esiguo per adoperarsi ai fini dell'applicazione del diritto in parola (p. es. protezione del paesaggio). Non bisogna del resto dimenticare che la politica vuole giocare un ruolo attivo, ossia non prende atto passivamente del risultato dei regolamenti contrattuali privati e spontanei, ma cerca di cambiarli in funzione di determinate convenzioni sociali. Le tasse e altri provvedimenti per la ripartizione del reddito, incluse le sovvenzioni, costituiscono un ottimo esempio in tal senso. Se si pensa in primo luogo agli effetti spiacevoli dei meccanismi di mercato, si preferirà limitare l'accesso al mercato, emanare prescrizioni in materia di prezzi e quantità nonché applicare una ripartizione territoriale che include la chiusura verso l'estero. Quest'ultimo ambito definisce i settori tipici nei quali oggi si parla di deregolamentazione o liberalizzazione.

Una fetta sempre più importante del diritto è costituita dalle disposizioni che prescrivono come va fatta una determinata cosa invece di chi può assumere dove e in che misura un'attività impostata sull'acquisizione. Se si avviassero delle riforme in questo campo, si dovrebbe parlare di ri-regolamentazione piuttosto che di deregolamentazione, dato che la volontà sociale di ridurre le direttive volte a proteggere i deboli o terzi non direttamente coinvolti non è molto forte. Si assiste piuttosto a un potenziamento di tali direttive, in particolare per quanto concerne la definizione mediante norme giuridiche di un modo di agire imprenditoriale cosciente delle proprie responsabilità. Nell'ambito delle direttive statali che occorre rispettare per un'attività imprenditoriale, sembrano in grado di raccogliere ampi consensi gli sforzi finalizzati al conseguimento di obiettivi prefissati con interventi statali dalle forme meno incisive. Trovano tuttavia il maggiore sostegno gli sforzi mirati ad agevolare il disbrigo delle procedure amministrative derivanti da prescrizioni statali che non intaccano l'essenza delle prescrizioni stesse.

2.2.2

Meccanismi statali d'applicazione

Nell'ambito dei meccanismi statali d'applicazione si distingue fra tre livelli d'intensità:

- il carico amministrativo prescritto dallo Stato inizia laddove un semplice accordo verbale tra privati e la fiducia nella memoria delle parti non bastano allo Stato che emana quindi *prescrizioni di forma e obblighi di registrazione*, dai quali non è possibile derogare nemmeno mediante un accordo tra le parti. Si pensi al modulo per la notifica dell'aumento del canone d'affitto. Anche questa forma di intervento statale può comportare un carico mediante i controlli eseguiti a posteriori dall'autorità, che sono tuttavia effettuati raramente.
- Il carico amministrativo si intensifica nei casi in cui bisogna *trasmettere periodicamente alle autorità determinate informazioni*. Si pensi ai dati concernenti lo smaltimento di rifiuti prodotti o raccolti dalle imprese. Questa categoria comprende in particolare le diverse dichiarazioni fiscali e i conteggi con le assicurazioni sociali. Nessuna autorità fiscale è infatti disposta a sottoscrivere che per il computo della tassa basterebbe versare l'importo calcolato personalmente e tenere a disposizione la relativa documentazione. A questo livello dell'intervento statale rimane da stabilire in che misura, in base alla documentazione inoltrata, le autorità si attivano direttamente e coinvolgono nuovamente l'azienda, per esempio con controlli a posteriori.
- L'onere amministrativo raggiunge il terzo livello quando per l'esercizio di determinate attività economiche è necessario *informare le autorità e ottenere il loro consenso formale*. È il campo dell'obbligo delle autorizzazioni statali, che risulta particolarmente dispendioso dal punto di vista amministrativo quando, invece di ottenere una legittimazione per un'azienda di produzione come tale, bisogna chiedere un permesso per ogni procedimento economico eseguito. A questo stesso livello, si situano prescrizioni prevedendo che i tributi vengano pagati per poi concederne la restituzione.

È fondamentale che l'obbligo dell'autorizzazione non costituisca un intervento statale più severo di un obbligo commerciale di registrazione, perché ciò cagionerebbe un carico amministrativo maggiore. Sovente può verificarsi il contrario, segnatamente nel caso in cui l'azienda o l'istituto sono ammessi come tali (attualmente la regola), senza dover richiedere autorizzazioni per prodotti e singoli servizi (solo in pochi casi). Le conseguenze finanziarie di una prescrizione per l'azienda si concretizzano più in investimenti supplementari, procedure appesantite o limitazioni dello spazio di manovra imprenditoriale che non in costi amministrativi. Sebbene in un'ottica liberale lo scopo dello sgravio amministrativo sia molto limitato, laddove le riforme consentono di strutturare con più efficacia gli obblighi periodici di registrazione, conteggio e notifica, i piccoli miglioramenti si sommano nelle imprese assoggettate in risparmi cospicui per tutta l'economia. Il presente rapporto si focalizza sullo sviluppo di questo potenziale di miglioramento, non sugli altri costi, analizzati nel dettaglio dal rapporto sulle autorizzazioni.

2.2.3

Delimitazioni rispetto al diritto cantonale

Non direttamente rilevanti ai fini del presente rapporto sono i rapporti giuridici che intercorrono tra gli uffici e gli organi statali. Trattasi di questioni sollevate nell'ambito della discussione sul federalismo, segnatamente in relazione alla nuova impostazione della perequazione finanziaria, della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), nonché dell'attribuzione delle competenze in materia d'adempimento. Bisogna comunque rilevare che sono oggetto del presente rapporto solo le prescrizioni emanate dalla Confederazione, tra le quali figurano anche tutte le competenze attribuite ai Cantoni o a terzi in virtù di leggi e ordinanze federali. Che le aziende possano disapprovare il fatto di dover trattare con la Confederazione invece che con il Cantone è pertanto uno dei possibili aspetti delle presenti considerazioni. Il carico amministrativo si può presentare anche sotto altre forme, se lo Stato non controlla direttamente l'osservanza delle proprie direttive, ma affida tale compito a persone competenti nelle aziende oppure a uffici di controllo e di certificazione privati (cfr. moduli del diritto UE per la sorveglianza della sicurezza tecnica). Un aspetto non indifferente della delega di competenze ai Cantoni o del ricorso a istanze di controllo private è costituito dal fatto che proprio in relazione all'adempimento del diritto vigente è possibile innescare una concorrenza che consente un contatto più diretto con il cliente e un disbrigo più rapido dei compiti pubblici. Per esercitare una certa pressione politica è sufficiente che un Cantone o un Comune limitrofo distragga le direzioni delle aziende dalle loro mansioni primarie con contatti amministrativi inferiori.

2.2.4

Approcci allo sgravio amministrativo

Lo sgravio amministrativo secondo gli obiettivi perseguiti nel presente rapporto non va misurato in base alle oscillazioni del volume delle prescrizioni burocratiche,¹¹ dato che a tenore delle precedenti spiegazioni tale aspetto concerne piuttosto la deregolamentazione, bensì in base alla riduzione delle ore investite e dei costi comportati dal ricorso a terzi per il disbrigo di compiti amministrativi. Nel caso ideale lo sgravio in parola non incide sui diritti esistenti ad eccezione forse di alcune prerogative delle istanze di controllo statali. Lo sgravio amministrativo così come inteso nel presente rapporto può ma non deve ancora contemplare un avvicinamento alla deregolamentazione, che non definirebbe con delle leggi i confini tra i diritti individuali allo sfruttamento ma li lascerebbe correre sulla base di contratti di diritto privato o spontanei. Dopo una deregolamentazione le autorità statali dovrebbero occuparsi meno dell'applicazione di concezioni sociali. In un'economia deregolamentata l'instaurazione di una parità giuridica tra le diverse giurisdizioni di uno Stato federale o tra le diverse forme giuridiche del diritto privato continuerebbe a non coprire un ruolo centrale. Per contro, si guarda di buon occhio alla concorrenza nella regolamentazione e alla possibilità di scegliere tra gli strumenti giuridici prestrutturati, considerati un mezzo per limitare l'attività normativa di politici e autorità e per trovare soluzioni adeguate. In questo contesto non si tratta di appurare se senza

¹¹ Cfr. in merito il progetto commissionato dal Segretariato di Stato dell'economia volto a misurare il cambiamento della densità di regolamentazione mediante un apposito indicatore (Philippe Koch, 2003): «Regulierungsdichte: Veränderung und Messung», Strukturberichterstattung n. 18, collana del Segretariato di Stato dell'economia, 3003 Berna.

deregolamentazione, ossia unicamente con lo sgravio amministrativo, è possibile rispondere alle aspettative circa lo smantellamento dell'intervenzionismo statale, che ha portato agli interventi parlamentari all'origine delle attività del Consiglio federale citate qui di seguito.

La seconda parte del rapporto è dedicata meno alla definizione dei limiti tra ciò che lo Stato prescrive e ciò che può essere accordato liberamente tra privati. Ci si interroga piuttosto su altre forme d'intervento statale per conseguire un obiettivo sociale prefissato. Tale focalizzazione sulle alternative permette inoltre di evitare la questione dell'utilità delle direttive statali. Il rafforzamento della coordinazione tra campi giuridici, segnatamente tra diversi ordinamenti fiscali, occupa un posto di rilievo tra i provvedimenti qui appresso. Lo sgravio amministrativo potrebbe d'altro canto consistere nella sostituzione degli obblighi del permesso con un obbligo di notifica, nella richiesta alle aziende di tenere a disposizione la documentazione invece di procedere a una notifica alle autorità, oppure in un allentamento delle prescrizioni di forma, rispettivamente in un adeguamento all'evoluzione tecnica (registrazione elettronica). Mediante l'autodichiarazione, controlli a posteriori e, in particolare, il ricorso ai mezzi messi a disposizione dalla moderna società della comunicazione e dell'informazione si spera *di mantenere l'attrattiva della piazza economica vincolando meno risorse per i compiti amministrativi e senza dover rinunciare al livello di protezione socialmente auspicato.*

3 Iniziative sinora intraprese a favore dello sgravio amministrativo delle PMI

3.1 Ricapitolazione

Questo capitolo presenta dapprima una breve ricapitolazione degli sforzi finora compiuti. Successivamente elenca i principali provvedimenti che si fondano sulle iniziative della Confederazione a favore dello sgravio amministrativo. Sono infine valutati i documenti citati qui appresso, apparsi in successione praticamente annuale.

- Rapporto intermedio del Consiglio federale sullo sgravio amministrativo del 22 gennaio 1997 (FF 1997 II 224)
- I risultati dei sondaggi concernenti il tema principale della densità della regolamentazione e le PMI, pubblicati nell'ambito dei rapporti sulle strutture economiche dell'Ufficio federale dell'economia e del lavoro (cfr. *Mitteilungsblatt für Konjunkturfragen, Sonderheft 2/1998, UFEL (seco)*, Berna, ottobre 1998)
- Inventario e valutazione delle procedure del diritto federale applicate dalla Confederazione (cfr. FF 1999 7227)
- Rapporto del Consiglio federale concernente misure di deregolamentazione e sgravio amministrativo del 3 novembre 1999 (FF 2000 888)
- I documenti elaborati in risposta ai postulati 00.3595 e 00.3596 della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (in sospeso)

- Inventario e valutazione delle procedure del diritto federale applicate dai Cantoni (cfr. DCF del 10 aprile 2002)
- Inventario delle professioni tutelate dal diritto cantonale (in fase di elaborazione)

3.2 **Iniziative precedenti il rapporto del Consiglio federale del 22 gennaio 1997**

Il *programma di rivitalizzazione per l'economia svizzera*, che nel 1991 ha ottenuto il sostegno di esponenti del Vorort e nel 1992 è stato avviato dal Consiglio federale, mirava in primo luogo a ridurre l'influsso dello Stato sull'economia con una serie di provvedimenti volti anche a comprimere il carico amministrativo delle imprese. Vale la pena citare la piena deregolamentazione in materia di saldi. Sono state introdotte agevolazioni nel settore delle importazioni e delle esportazioni di tessuti e rotami. Sono state ridotte le scorte obbligatorie per le panetterie. Una revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio ha permesso di alleggerire le procedure per l'ottenimento dei permessi di costruzione (termini, autorità competenti, rimedi giuridici). Per accelerare le procedure nell'ambito dell'OEIA, il parere della Confederazione è stato integrato nella procedura cantonale. Le piccole imprese sono state esentate dalla tassa sulle emissioni. Almeno a livello federale è stata introdotta la tariffa proporzionale per le imposte sul reddito, cosicché non sono più necessari dispendiosi riporti contabili dell'utile da un anno all'altro. La creazione di scuole universitarie professionali e il riconoscimento dei diplomi a livello europeo consente a diverse PMI di allestire internamente i certificati di conformità imposti al fabbricante dal diritto europeo. La legge sul mercato interno dovrebbe agevolare alle PMI più dinamiche l'accesso ai mercati di altri Cantoni (senza una seconda omologazione). Lo smantellamento delle barriere tecniche al commercio, l'inasprimento del diritto sui cartelli e la liberalizzazione nei settori delle infrastrutture consolidano la posizione delle PMI quali clienti. La revisione della legge sul lavoro avviata nel 1992 è trattata al punto 8.1.

3.3 **Il rapporto intermedio del Consiglio federale sullo sgravio amministrativo (1997)**

Durante la stagnazione che ha marcato l'economia negli anni Novanta, Parlamento e Consiglio federale hanno intravisto nello sgravio amministrativo una possibilità per creare posti di lavoro. Di tale sgravio dovevano beneficiare in primo luogo le PMI che si erano contraddistinte per il loro dinamismo nella ripresa economica e per la loro resistenza durante la recessione, ma che erano confrontate con pesanti svantaggi dal punto di vista del carico amministrativo per dipendente (a causa dei costi fissi cagionati da molti compiti burocratici). Tra le *strategie* – tuttora valide – di sgravio amministrativo figuravano l'abrogazione di prescrizioni, la semplificazione, il miglioramento e l'accelerazione delle procedure, la riduzione del numero di uffici ai quali bisogna rivolgersi per una sola questione, il riconoscimento dei controlli effettuati e dei certificati rilasciati da privati, affinché le aziende non debbano dipendere dall'intervento dell'autorità, la semplificazione dei moduli e la compressione dei

costi per l'informazione sugli obblighi da adempiere e sull'offerta di servizi pubblici.

Dette strategie sono state applicate nei diversi settori nei quali aziende e autorità entrano in contatto. Per quanto concerne l'*imposta sul valore aggiunto* è stato aumentato da 0,5 a 3 milioni di franchi il limite di fatturato al di sotto del quale è ammessa la procedura semplificata con aliquota saldo e i moduli sono stati semplificati. Nell'ambito degli *appalti pubblici* sono stati organizzati dei corsi per sensibilizzare gli uffici federali competenti verso i problemi delle PMI (p. es. onere sproporzionato per le offerte all'ammissione di troppi concorrenti dopo la prequalifica). Gli *orari di apertura degli sportelli doganali* per i destinatari e gli speditori autorizzati sono stati prolungati. A vantaggio soprattutto delle PMI con le loro piccole serie, sono state avviate delle trattative sulla conclusione di accordi per il riconoscimento reciproco degli *attestati di conformità* al di fuori degli Stati membri dell'UE. Per comprimere i costi d'informazione, nel 2000 è stata pubblicata per la prima volta una guida per le PMI (*Le assicurazioni sociali, guida pratica per le PMI*). L'idea di un «one stop shop» è stata concretizzata raggruppando i *controlli all'esportazione* nel vecchio Ufficio federale dell'economia esterna. Già allora venne sollevata la problematica del riconoscimento dei lavoratori indipendenti e dell'importanza delle riforme del diritto societario (tra l'altro legge sulle fusioni). Delle misure previste all'epoca hanno riscontrato l'opposizione dei Cantoni o degli organi interessati una nuova ripartizione più incisiva dei compiti tra le assicurazioni infortuni e gli ispettorati del lavoro federali e cantonali e l'istituzione di un gruppo per lo scambio di esperienze, diretto dalle autorità cantonali competenti in materia di permessi di costruzione, che avrebbe dovuto mettere a punto una «best practice» in questo ambito.

3.4 **Tema principale «Densità della regolamentazione e PMI» nell'ambito del rapporto sulle strutture economiche dell'Ufficio federale dell'economia e del lavoro**

I numerosi interventi parlamentari presentati nel 1996 e nel 1997 sul tema della deregolamentazione e dello sgravio amministrativo hanno indotto l'allora Ufficio federale delle questioni congiunturali a destinare i propri mezzi per la ricerca settoriale al progetto concernente la densità della regolamentazione e le PMI.

Sono stati commissionati cinque studi agli istituti di ricerca seguenti:¹² l'IGW (Institut für gewerbliche Wirtschaft) dell'Università di San Gallo (redattore: Christoph Müller) ha ripetuto – come già citato al punto 2.1 – l'analisi condotta da Hunkeler nel 1985 sull'onere amministrativo ascrivibile alle direttive statali. Schönenberger/Mungall (Ecodiagnostic/scuola alberghiera di Losanna) hanno cercato di quantificare il carico amministrativo sull'esempio del settore della ristorazione e di defini-

¹² Cfr. Christoph A. Müller (1998): «Administrative Belastung von KMU», Alain Schönenberger/Andrew Mungall: «Règlementations: Coûts et effets sur les PME des branches touristiques», Urs Ledergerber e cons.: «Regulierungsdichte nach Branchen», Christoph Muggli, Walter Baumgartner, Andreas Ruef: «Effizienz energie- und umweltpolitischer Massnahmen», Stephan Vaterlaus, Banu Simmons: «Leistungsfähigkeit von Regionen in der Schweiz». Gli studi sono stati pubblicati nei numeri 33–37 della collana Strukturberichterstattung dell'Ufficio federale dell'economia e del lavoro, Berna 1998.

re i costi comportati dall'adempimento delle prescrizioni statali in questo ramo economico (investimenti supplementari per i filtri ecc.). Econcept (U. Ledergerber e cons.) ha affrontato la tematica della densità della regolamentazione mettendo a punto un indicatore specifico. Chr. Muggli e cons. (BASICS) hanno scelto l'esempio dei provvedimenti di politica energetica e ambientale per comprovare la maggiore efficienza degli strumenti di economia di mercato e degli accordi (settoriali) volontari rispetto ai divieti e alle imposizioni. Il BAK, l'istituto basilese per le ricerche economiche, (S. Vaterlaus) ha evidenziato la relazione negativa tra il fabbisogno di tempo e i rischi delle domande di costruzione e la crescita economica regionale. Come si capisce facilmente, gli studi non si sono concentrati unicamente sullo sgravio amministrativo ma si sono occupati degli effetti e delle strategie della regolamentazione in generale¹³.

3.5 Inventario e valutazione delle procedure del diritto federale applicate dalla Confederazione; emanazione di un'ordinanza sui termini ordinatori

Nel 1998 un istituto universitario è stato incaricato di misurare in termini di ore e di soldi l'onere comportato dal disbrigo di compiti amministrativi. Successivamente, con due sondaggi scritti e due tavole rotonde con gli uffici interessati, sono stati inventariati all'interno dell'amministrazione gli obblighi del permesso previsti dal diritto federale. Come già menzionato, quando il legislatore fa capo allo strumento dell'obbligo del permesso, il dispendio amministrativo come conseguenza finanziaria gioca solitamente un ruolo secondario. Nell'ambito della valutazione delle circa 250 procedure eseguite da uffici federali sono stati analizzati nel dettaglio, conformemente alle richieste del postulato David (P 96.3607: Oneri amministrativi), dal cui è partita la stesura del presente rapporto, i punti seguenti

- a. quali procedure d'autorizzazione possono essere stralciate;
- b. quali possono essere sostituite con altri strumenti come controlli, tasse d'incentivazione ecc.;
- c. quali possono essere integrate in altre procedure;
- d. per quali procedure è possibile ridurre la durata con misure concrete.

L'estensione della valutazione si rispecchia nella struttura del rapporto del Consiglio federale del 17 febbraio 1999, nel quale figurano i risultati di tali approfondimenti. I singoli obblighi del permesso non sono analizzati nell'ordine dell'inventario. Si è preferito indicare i correttivi che possono essere apportati per le diverse procedure ripartite in cinque categorie:

- i) accelerazione delle procedure,
- ii) coordinamento delle procedure,
- iii) deregolamentazione materiale,

¹³ Per una ricapitolazione di tutti gli studi cfr. Mitteilungsblatt für Konjunkturfragen, Sonderheft Strukturberichterstattung 2/98, Ufficio federale dell'economia e del lavoro, Berna 1998.

- iv) meccanismi per l'applicazione meno intervenzionistici,
- v) maggiore orientamento al cliente da parte dell'amministrazione.

Il Consiglio federale ha emanato il 20 ottobre 1998 il mandato per l'applicazione della quarantina di misure promosse dalla valutazione. *Dal rapporto sulle autorizzazioni, ancora in fase di allestimento, si potrà desumere in che misura esse sono state realizzate.* Osservazioni in merito figurano ai capitoli 4–11 qui appresso.

A proposito del carico amministrativo, nel rapporto si legge che una dozzina di procedure origina oltre 5000 autorizzazioni l'anno, mentre altre due dozzine ne originano oltre un migliaio. Lo sdoganamento, l'accettazione dell'iscrizione al registro di commercio e il rilascio dei permessi per gli stranieri generano decine di migliaia di documenti ogni anno (su questo tema si ritornerà più avanti). Per l'importazione, l'esportazione e il transito di animali (che vivono in libertà) e di prodotti di origine animale, l'obbligo della notifica per i prodotti artigianali a tenore della legge sui veleni, la tessera di legittimazione per i viaggiatori di commercio, l'esenzione dall'approvazione del tipo per i veicoli a motore, l'autorizzazione per i veicoli speciali, la registrazione di un marchio protetto, l'iscrizione all'elenco delle sementi e l'uso proprio in esenzione da imposta per gli alcolici si contano oltre 5000 autorizzazioni, tante quante le ammissioni agli esami federali di medicina, le richieste di concessioni di radiocomunicazione, i permessi per l'acquisto di armi, l'emissione di passaporti o carte d'identità, che interessano in primo luogo i privati. *La maggior parte delle procedure citate erano o sono oggetto di revisioni di legge recentemente concluse o ancora in corso.* La questione del carico amministrativo ha pertanto occupato un posto di rilievo anche nell'ambito dei lavori di revisione. Il rapporto sulle autorizzazioni entrerà nel merito di dette riforme, delle procedure che, dato il caso, i Cantoni sbrigano senza l'appoggio di un ufficio federale oppure per le quali si registra un numero elevato di casi.

Sulla base dell'inventario delle procedure del diritto federale è stata allestita un'ampia banca dati, disponibile in internet (cfr. punto 3 della mozione PPD in risposta alla quale è stato redatto il presente rapporto), per agevolare ai richiedenti l'accesso alle informazioni e ai documenti necessari.¹⁴ Per ogni procedura rilevata, la banca dati contiene una breve presentazione dello scopo e dell'oggetto dell'autorizzazione nonché un link che permette di consultare la fonte giuridica nella raccolta sistematica del diritto federale. Per molte procedure sono disponibili collegamenti elettronici anche con le offerte degli uffici esecutivi. In molti casi si trovano addirittura i moduli elettronici da compilare per la presentazione della domanda. La scheda si completa con l'indicazione del referente presso l'ufficio competente.

La banca dati è stata aggiornata la prima volta nel 2001 allo scopo tra l'altro di applicare l'articolo 3 capoverso 3 dell'*ordinanza sui termini ordinatori*, in virtù del quale l'autorità deve rendere noti in modo adeguato i termini ordinatori validi per le procedure da essa eseguite. L'*ordinanza* concernente i termini ordinatori per l'esame delle domande nelle procedure di prima istanza del diritto dell'economia (RS 172.010.14), emanata dal Consiglio federale il 17 novembre 1999, sancisce il principio secondo cui l'autorità deve trattare ogni domanda il più rapidamente possi-

¹⁴ Disponibile al sito www.seco.admin.ch, «politica economica e cifre», «analyses et réformes structurelles», «procédures», o direttamente al sito <http://www2.kmuinfo.ch/wp/bewilligungsverfahren.nsf/ZeigeNachAmtMitSuche.html?OpenForm&l=de>

bile. Il principio alla base dell'ordinamento sulle conseguenze giuridiche è quello di permettere al richiedente di scegliere, nel caso di un reclamo, se rivolgersi all'autorità preposta, all'organo di controllo (p. es. parlamento) o a un tribunale (ricorso per ritardata giustizia). Non è mai stata presa in considerazione l'eventualità di conferire alla scadenza del termine valenza d'accettazione, dato che, vista in particolare la ripartizione federativa dei compiti, non si può correre il rischio di concedere forza di legge a domande non conformi al diritto federale perché gli uffici esecutivi non hanno rispettato i termini prescritti. Purtroppo, la maggior parte dei richiedenti non conosce l'esistenza dell'ordinanza, cosicché nessuno si appella a tale possibilità. Per rafforzare l'ordinanza si dovrebbe pertanto intervenire in questo senso invece che inasprire le disposizioni o le conseguenze giuridiche.

La creazione della banca dati per le procedure del diritto federale ha indotto diversi uffici ad ampliare il proprio *sito internet* sull'esempio dell'Ufficio federale di veterinaria, che mette a disposizione da tempo una vasta gamma di informazioni pratiche. Oggi si constata che negli ultimi anni gli uffici federali hanno compiuto sforzi significativi nel senso auspicato al punto 3 della mozione PPD (M 02.3669: Sgravio amministrativo delle imprese) per quanto concerne l'accesso elettronico alle informazioni.

3.6 Rapporto del Consiglio federale concernente misure di deregolamentazione e sgravio amministrativo del 3 novembre 1999

Se il rapporto del Consiglio federale del 17 febbraio 1999 è stato redatto in risposta al postulato David, quello del 3 novembre 1999 concernente misure di deregolamentazione e sgravio amministrativo spiega come dar seguito alle richieste formulate sullo stesso tema in diversi altri interventi nel 1996/97.

Da un canto, con il decreto del 15 settembre 1999 il Consiglio federale ha creato uno strumento sul quale impostare una giurisprudenza economicamente adeguata e applicabile a tutti i campi giuridici rilevanti per l'economia. Dal maggio 2000, conformemente alla mozione Forster (M 96.3618: Effetti di leggi e ordinanze nuove o esistenti sulle piccole e medie imprese), in un capitolo speciale dei messaggi del Consiglio federale al Parlamento si parla, secondo uno schema in cinque punti, delle ripercussioni attese per tutta l'economia di un disposto nuovo o da modificare. Gli uffici specializzati che devono effettuare la cosiddetta *valutazione delle conseguenze della regolamentazione* possono avvalersi di un apposito manuale. Che qui non prevale il punto di vista delle imprese ma un'ottica economica generale, risulta evidente dal fatto che bisogna entrare nel merito delle ripercussioni sociali ed ecologiche di una norma giuridica, anche se solo nella misura in cui tali ripercussioni si possono quantificare in categorie economiche come la massa di ripartizione (p. es. coefficiente Gini) o le quantità di sostanze nocive. In considerazione della soggettività del concetto di giustizia e della pluridimensionalità del concetto di sostenibilità bisogna lasciare la possibilità alla politica di definire in base a tali dati cos'è «giusto» e cos'è «sostenibile».

Visto l'oggetto del presente rapporto è opportuno soffermarsi sul punto 5 concernente gli aspetti pratici dell'esecuzione. Nel riquadro seguente figurano le relative domande.

Lista di controllo per la valutazione delle conseguenze della regolamentazione

Punto 5: aspetti pratici dell'esecuzione. Domande di verifica

- *La prevista regolamentazione dell'esecuzione è praticabile?*
- *Sono previste delle semplificazioni? Se sì, quali?*
- *Si è tenuto conto del principio del coordinamento delle procedure oppure esistono procedure parallele a livello di Confederazione o Cantoni?*
- *La regolamentazione potrebbe entrare in vigore dapprima con un limite di tempo? È prevista una scadenza per la regolamentazione? Se sì, quando?*
- *L'utente del diritto non particolarmente qualificato (PMI) riesce a districarsi tra leggi e ordinanze?*
- *Le istanze incaricate dell'esecuzione sono qualificate?*
- *L'introduzione di un nuovo disposto è stata preparata (campagna informativa) e debitamente disciplinata?*
- *Si è tenuto conto del tempo necessario alle aziende per introdurre il nuovo diritto?*

Proprio le delucidazioni in merito al punto 5 contenute nel messaggio si fondano sulle conclusioni cui si è giunti con l'altro strumento, allora appena introdotto, del cosiddetto test (di compatibilità) PMI.

I test PMI si focalizzano sugli investimenti supplementari e le complicazioni delle procedure aziendali ascrivibili a nuovi ordinamenti statali. Ne consegue una complementarietà con il rilevamento delle ore dedicate ai compiti amministrativi, come nel sondaggio condotto dall'IGW nel 1998 (Müller [1998]), e con la definizione della libertà di manovra aziendale, come negli studi svolti da Ledergerber (1998) e Koch (2003), che misurano la densità della regolamentazione. Le conseguenze aziendali variano tuttavia fortemente e non possono essere quantificate con un rilevamento del tempo o la suddivisione in categorie delle norme giuridiche. Dal punto di vista metodologico, l'approccio dei test di compatibilità PMI è pertanto quello dello studio di casi con tutti i vantaggi e gli svantaggi che ne derivano per la chiarezza e la rappresentatività. Diverse osservazioni formulate nei capitoli 4–11 illustrano meglio le conclusioni finora estrapolate con i test di compatibilità PMI. Se si trovasse delle imprese disposte a registrare dettagliatamente, ai fini dell'ottimizzazione dei processi, gli adeguamenti interni che un nuovo ordinamento comporta, questo strumento potrebbe essere potenziato, segnatamente in relazione all'ottimizzazione delle procedure amministrative (cfr. la risposta del Consiglio federale alla mozione Loepfe (M 02.3676: Provvedimenti per la riduzione della burocrazia).¹⁵

Il *Forum PMI*, una commissione federale d'esperti,¹⁶ si avvale dei risultati dei test PMI nell'ambito delle procedure di consultazione sulle revisioni di leggi e ordinanze. Questo organo valuta il quadro della regolamentazione dal punto di vista delle PMI non solo «de lege ferenda» ma anche «de lege lata». I membri della commissione sono liberi di discutere le prescrizioni amministrative che considerano inadatte o passibili di miglioramento. Per valutare lo stato attuale dei contatti tra le aziende e

¹⁵ Il Consiglio federale ha chiesto di trasformare la mozione in postulato.

¹⁶ Cfr. www.forum-kmu.ch

le autorità sono stati condotti dei test PMI (p. es. sulla situazione delle PMI nell'ambito degli appalti pubblici o sul carico comportato dai controlli amministrativi).

3.7 **Lavori in adempimento dei postulati 00.3595 e 00.3596 della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati**

Nell'ambito della discussione sui due rapporti del Consiglio federale del 17 febbraio 1999 (procedure del diritto federale) e del 3 novembre 1999 (misure di deregolamentazione e sgravio amministrativo) la competente sottocommissione della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati ha focalizzato l'attenzione sia sulle procedure per l'ottenimento di un permesso sia sulle notifiche che le imprese devono inoltrare periodicamente.

Essa ha formulato il postulato 00.3595: Alleviamenti amministrativi per le imprese a livello di procedure federali, nel quale chiede tra l'altro la presentazione periodica all'attenzione del Parlamento di un «rapporto sulla normativa» che enumeri i diversi obblighi a livello federale in materia di autorizzazioni, concessioni o approvazioni da mantenere, semplificare, abrogare o sostituire con altre forme di sorveglianza statale. Tale mandato è adempiuto con il *rapporto sulle autorizzazioni* che dovrebbe essere sottoposto subito dopo il presente rapporto.

Con il secondo postulato (P 00.3596: Sgravi amministrativi per le aziende mediante l'introduzione di procedure semplificate di conteggio dei salari) la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati ha presentato una proposta, in merito alla quale il Segretariato di Stato dell'economia ha commissionato una perizia giuridica¹⁷ nel 1999, allo scopo di chiarire se il conteggio dei singoli rapporti d'impiego con le diverse assicurazioni sociali e con il fisco (imposte alla fonte, certificati di stipendio) può essere ottimizzato in modo tale da consentirne il disbrigo con una soluzione integrata che comprende l'attivazione degli ordini di pagamento elettronici. Il *rapporto del Consiglio federale sugli sgravi amministrativi per le aziende mediante l'introduzione di procedure semplificate di conteggio dei salari*, previsto per la fine del 2003, dovrebbe fornire i dettagli sull'applicazione del postulato in parola (maggiori informazioni alla cifra 5.3).

Nello stesso contesto si posiziona anche la mozione Lustenberger del 24 marzo 2000 (M 00.3154: *IVA. Rendiconto annuo*), che incarica il Consiglio federale di modificare l'articolo 45 della legge federale concernente l'imposta sul valore aggiunto in modo da consentire alle imprese con un fatturato annuo fino a un determinato importo (p. es. due milioni di franchi) di conteggiare l'IVA annualmente e di versare degli acconti trimestrali calcolati in base alle cifre dell'anno precedente. Il sistema si fonda sulla constatazione che i servizi assoggettati all'imposta sul valore aggiunto vengono individuati spesso alla chiusura annuale allestita da un fiduciario per conto dell'azienda, mentre dovrebbero essere conteggiati nel trimestre nel quale vengono forniti (p. es. prestazioni per il consumo proprio). Con un ampliamento successivo, il nuovo ritmo per il rendiconto dovrebbe permettere alle imprese di sbrigare in una

¹⁷ Cfr. Thomas Gächter: Vereinfachte Abrechnung der Sozialversicherungsbeiträge in Privathaushalten und KMU, apparso nel n. 1 della collana «Grundlagen der Wirtschaftspolitik» des Leistungsbereichs «Wirtschaftspolitische Grundlagen», Seco, Berna 2000.

volta dopo la chiusura annuale i conteggi per le assicurazioni sociali, la chiusura prescritta dal diritto commerciale e la dichiarazione per l'imposta sul valore aggiunto e le imposte dirette. Meglio ancora sarebbe se ciò potesse avvenire ricorrendo un'unica volta ai servizi di terzi, segnatamente un fiduciario.

3.8 Inventario e valutazione delle procedure del diritto federale applicate dai Cantoni; inventario delle professioni tutelate dal diritto cantonale

Ai fini della stesura del rapporto sulle autorizzazioni bisognava completare la valutazione, condotta nel 1998, delle procedure del diritto federale applicate dalla Confederazione con un'analisi delle procedure la cui applicazione incombe ai Cantoni. Il Consiglio federale ha approvato il 10 aprile 2002 il *rapporto sulle procedure del diritto federale applicate dai Cantoni*. Il catalogo di provvedimenti approntato sulla base di tale valutazione è servito da risposta a una domanda della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale. Il rapporto stesso verrà pubblicato in forma aggiornata quale parte II del rapporto sulle autorizzazioni.

Il completamento della ricerca sulle procedure del diritto federale applicate dai Cantoni con un *rilevamento degli obblighi del permesso secondo il diritto cantonale* è stata una logica conseguenza. Da base a tal fine ha funto un rilevamento sulle professioni protette condotto dall'Ufficio dell'integrazione in collaborazione con i Cantoni in vista dell'adempimento dell'accordo sulla libera circolazione delle persone. La parte III del rapporto sulle autorizzazioni, ancora in fase di stesura, offre una panoramica di questo settore, campo d'applicazione della legge federale sul mercato interno (LMI) in vigore dal 1996. I chiarimenti condotti parallelamente all'inventario miravano a individuare eventuali possibilità per migliorare l'efficacia di detta legge. Il rapporto amplia e approfondisce pertanto le ricerche effettuate dalla Commissione di gestione del Consiglio degli Stati e dall'Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione, che hanno indotto a chiedere al Consiglio federale di presentare al Parlamento dei provvedimenti per una migliore efficacia della LMI.

3.9 Ricapitolazione

L'ottimizzazione della normativa statale per le imprese non può limitarsi alla riduzione del carico amministrativo. Nell'ottica dei costi occorre prendere in considerazione pure le limitazioni della libertà di manovra aziendale, gli investimenti supplementari e le procedure aziendali appesantite. Questa riflessione è del resto dettata anche dalla varietà del tenore degli interventi parlamentari che nel biennio 1996/97 hanno rivendicato provvedimenti sia per la deregolamentazione sia per lo sgravio amministrativo.

In questi anni il Consiglio federale e l'amministrazione federale hanno analizzato le condizioni quadro statali in tutta la loro portata, seppur con gradi d'approfondimento diversi. Da un canto sono stati inventariati gli obblighi del permesso, dall'altro è stata rilevata statisticamente la portata dei compiti amministrativi nelle imprese. È stato inoltre messo a punto e applicato a revisioni di leggi selezionate uno strumento per la misurazione della densità della regolamentazione. I risultati di queste ricerche

interdipartimentali confermano l'orientamento di numerose riforme avviate e hanno generato nuovi provvedimenti di deregolamentazione e sgravio amministrativo. Le riforme delle leggi a monte degli obblighi del permesso più diffusi hanno costituito un punto di partenza così come i miglioramenti per il disbrigo dei compiti che le aziende devono svolgere periodicamente. In ogni caso bisogna ammettere che il tempo che trascorre tra l'avvio del progetto e la sua realizzazione pratica si quantifica in anni. Si tornerà più avanti sullo stato della realizzazione di progetti quali un sistema elettronico di esperti per la determinazione del salario assoggettato ai contributi AVS, il rendiconto annuale dell'IVA o la creazione di uno sportello centrale per la registrazione di prodotti tossici o pericolosi per l'ambiente – solo per citare tre dei progetti in corso volti a ridurre il carico amministrativo.

Oltre alla verifica del diritto vigente e ai compiti amministrativi periodici, riveste primaria importanza un'impostazione del diritto da istituire che tenga conto delle esigenze degli assoggettati alle normative. A tal fine, con la valutazione delle conseguenze della regolamentazione, i test PMI e il Forum PMI sono stati creati tre strumenti che hanno consentito di raccogliere esperienze pratiche sull'arco di quattro anni e confermano che grazie a una tempestiva valutazione delle conseguenze della regolamentazione è possibile impartire impulsi importanti al processo di legislazione. Di per sé il fatto di dover rendere conto del numero degli assoggettati, induce a riflettere maggiormente sull'oggetto o sul tenore di un nuovo disposto. I test PMI hanno offerto a circa 200 aziende la possibilità, sulla base del loro esempio concreto, di indicare in loco a un rappresentante della Confederazione le implicazioni dei nuovi ordinamenti che li concernerebbero maggiormente. Ciò ha permesso di completare all'attenzione degli uffici specializzati le valutazioni di carattere politico, scaturite dalle procedure di consultazione, con gli esempi pratici portati dalle PMI. Il Forum PMI ha approfondito e legittimato le richieste formulate nell'ambito dei test PMI discutendone con gli uffici responsabili. È stata inoltre colta l'occasione per tematizzare progetti lanciati dalle autorità che lasciano presagire un carico amministrativo considerevole per le imprese.

Oggi si può affermare che con le attività citate è stato esaminato in un modo o nell'altro l'intero ventaglio delle condizioni quadro statali per l'esercizio di un'attività economica. Non sono state rilevate disfunzioni di base né nella giurisprudenza federale né nell'intervento delle autorità, anche se in diversi uffici sono state individuate possibilità di miglioramento. Trovano pertanto conferma le stime sommarie sull'attività delle autorità stilate dai sondaggi internazionali. In questo ambito, la Svizzera occupa un posto al vertice, ma non necessariamente il primo. Nel senso di un «benchmarking» si tratta ora di individuare l'indubbio potenziale di miglioramento ancora disponibile nell'attività delle autorità e di intervenire con misure adeguate. Questo è l'obiettivo perseguito nella seconda parte del presente rapporto.

II Compiti amministrativi per settore

Questa parte comprende un esame sistematico di tutti i generi di compiti amministrativi che le imprese devono svolgere in virtù delle norme previste dal diritto e dalle autorità. Si entra nel merito di situazioni che si manifestano una volta o solo sporadicamente nelle imprese (fondazione, richiesta di incentivi, progetti di costruzione, espansione all'estero, ristrutturazione aziendale e vendita). In particolare, si analizzano quei compiti che si ripresentano periodicamente e che costituiscono pertanto la fetta principale dell'onere amministrativo. Trattasi delle questioni concernenti le assicurazioni sociali e il fisco, la gestione dei libri contabili prevista dal diritto commerciale, le disposizioni del diritto del lavoro e sugli stranieri, le statistiche ufficiali e, infine, il vasto campo delle direttive, spesso settoriali, che bisogna rispettare per la produzione di beni e la fornitura di prestazioni e che originano un carico amministrativo sotto forma di obblighi di registrazione, di notifica, del permesso ecc. Per la valutazione di questi temi si fa riferimento alla rilevazione condotta dall'IGW (Institut für gewerbliche Wirtschaft) dell'Università di San Gallo (Müller [1998]) sulle ore che le aziende dedicano ai compiti amministrativi (cfr. tabella 1 e grafico 1). Diversamente dal capitolo 3, dedicato prevalentemente alle ricerche, i capitoli 4–11 si occupano in primo luogo delle misure avviate e dei campi nei quali si potrebbero adottare nuovi provvedimenti.

4 Compiti amministrativi relativi alla fondazione di un'impresa

4.1 Risultati di due sondaggi condotti dal Seco tramite internet

Dai sondaggi condotti dal Seco nella primavera 2000¹⁸ e nell'autunno 2002¹⁹ risulta che all'atto della fondazione di un'azienda i problemi principali si riscontrano nella comprensione delle procedure amministrative, nell'attribuzione del numero di contribuente IVA e nel riconoscimento dell'attività indipendente da parte delle assicurazioni sociali.

Siccome il sondaggio è stato condotto tramite internet, si può affermare che già tre anni or sono si è fatto ricorso alle nuove tecnologie di comunicazione per l'acquisizione e l'elaborazione di informazioni – come chiesto al punto 3 della mozione del Gruppo PPD (M 02.3669) ancora in sospeso.

¹⁸ Cfr. Beat Schillig, Stefan Hügli: Verloren im Behördendschungel? – Internet-Umfrage zur Gründungsadministration bei 278 Jungunternehmen, Die Volkswirtschaft 7/2000, Berna (Seco).

¹⁹ Cfr. Dr. Pascal Sieber & Partners AG: Gründerumfrage 2002 bei Jungunternehmen, Berna 2002.

4.2

Rapporto del Consiglio federale concernente la promozione della creazione di nuove imprese

Visti i risultati del sondaggio del Seco, nel suo rapporto sulla promozione della creazione di nuove imprese (FF 2000 4829), il Consiglio federale si è chinato anche sulle formalità concernenti la fondazione di un'impresa. Nel settembre 2000 ha commissionato un modulo di base per il rilevamento di dati da parte degli uffici amministrativi all'atto della fondazione di un'azienda e chiesto l'introduzione di un unico numero d'identificazione per le imprese.

- Grazie ai crediti concessi nell'ambito dei provvedimenti per l'e-government, dal dicembre 2001 è attivo in internet al sito www.kmuinfo.ch / www.pmeinfo.ch / www.pmiinfo.ch uno sportello virtuale per coloro che desiderano fondare un'impresa. Con l'ausilio di esempi illustrativi, queste pagine trattano aspetti che vanno dalla fondazione dell'impresa al suo scioglimento, consentendo in tal modo agli imprenditori di familiarizzarsi più in fretta con le direttive giuridiche e le possibilità a disposizione.
- Il passo successivo di questo progetto concerne l'*introduzione di transazioni elettroniche*. Un gruppo di lavoro interdipartimentale, composto di rappresentanti di tutti gli uffici amministrativi con i quali la neocostituita impresa si deve confrontare (UFS, UFG, AFC, UFAS, IPI e un ufficio cantonale delle contribuzioni), lavora alla realizzazione del succitato modulo di base. Le applicazioni pilota sono disponibili dal 2003. Per l'iscrizione elettronica definitiva bisogna attendere l'introduzione della firma elettronica.
- Il *numero d'identificazione unico* per le imprese verrà realizzato tramite un sistema numerico chiuso al quale i numeri attuali fanno riferimento. Dai chiarimenti effettuati in materia di protezione dei dati risulta che detta soluzione soddisfa i requisiti. Nell'ambito delle consultazioni sulla legge sulle fusioni il Parlamento ha approvato la creazione di una base legale per i numeri di identificazione per il registro di commercio e attribuito al Consiglio federale la competenza esecutiva. *Si tratta di sapere se le disposizioni della legge sulle fusioni sono sufficienti o devono essere ampliate, oppure se bisogna modificare altre norme è oggetto di una procedura attualmente in corso sotto la direzione del Seco in collaborazione con l'UFG.*

Complessivamente, nel campo specifico della fondazione di un'azienda, i provvedimenti descritti rispondono appieno alle richieste di cui ai punti 2 e 3 della mozione del Gruppo PPD del 2 dicembre 2002 citata al punto 1.1 (sottoporre le modifiche legislative necessarie, sfruttare appieno le possibilità offerte dalle moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione).

4.3

Ruolo dei centri di fondazione, strutture «Business Start Up» ecc.

I costi amministrativi presentano una marcata evoluzione digressiva rispetto alla dimensione crescente dell'azienda. Secondo il sondaggio dell'IGW (Müller [1998]), se nel settore delle microimprese con 1–9 dipendenti bisogna prevedere dei costi che oscillano tra 4000 e 5000 franchi per collaboratore per i compiti amministrativi statali, l'importo si riduce a 1000 / 2000 franchi per le aziende che contano 10–50

dipendenti. Le aziende ancora più grandi possono presentare cifre inferiori ai mille franchi, sempre che la necessaria procedura di rapporto interna non annulli i vantaggi presentati secondo questa scala.

Proprio questa forte digressione dei costi tra le microimprese e le piccole imprese evidenzia che anche con una base economica puramente privata esistono i presupposti per l'allestimento di centri che sgravino le imprese nell'ottica amministrativa. Non si tratta solo della gestione razionale dei contatti con le autorità. I servizi di detti centri vanno oltre l'offerta dei fiduciari, pure molto importante negli scambi con le autorità, e comprendono il ricevimento dei clienti, l'assistenza al centralino durante le assenze e l'uso comune dell'infrastruttura normalmente mal sfruttata, come le sale di riunione. In ogni caso, non bisogna sottovalutare le possibilità di comprimere il carico amministrativo mediante l'iniziativa privata, anche se ciò non dispensa lo Stato dall'impostare le proprie norme in modo che le imprese le possano adempiere agevolmente. La vastità delle direttive statali è impressionante e richiede notevoli sforzi da parte delle direzioni aziendali, come si evince dai capitoli seguenti.

Per gli imprenditori esteri che desiderano stabilirsi in Svizzera è particolarmente difficile districarsi nella giungla della normativa statale, benché possano trovare negli uffici cantonali per il promovimento economico un buon intermediario tra l'azienda e le autorità. I Cantoni e le imprese estere possono avvalersi del sostegno offerto dall'iniziativa federale «Location: Switzerland».

5 Agevolazioni nei contatti con le assicurazioni sociali

5.1 Pubblicazione di una guida pratica per le PMI

Come annunciato nel rapporto intermedio del Consiglio federale sullo sgravio amministrativo del 22 gennaio 1997, nel 2000 è stato pubblicato per la prima volta un *opuscolo informativo* sulle diverse assicurazioni sociali.²⁰ Nell'aprile 2003 è apparsa la terza edizione, debitamente aggiornata, della guida, servita del resto all'allestimento del sito internet dell'UFAS.

Un aspetto fondamentale dell'opuscolo è costituito dalla sua struttura, divisa non solo secondo gli istituti, ossia gli undici diversi enti sociali, ma anche secondo i compiti, indicando come bisogna procedere con le diverse assicurazioni sociali in caso di cambiamenti nel rapporto di lavoro. La complessità del diritto è ascrivibile tra l'altro al fatto che autorità e legislatore pensano e legiferano in funzione delle istituzioni. Le direttive giuridiche da osservare all'atto dell'assunzione di un dipendente straniero scaturiscono da una mezza dozzina di leggi differenti concernenti campi giuridici diversi (la legislazione in materia di stranieri, le imposte alla fonte, l'assicurazione privata d'indennità giornaliera, diverse assicurazioni sociali federali, le casse cantonali di compensazione per le famiglie ecc.). Non sono le autorità a provvedere all'integrazione delle norme, bensì le singole imprese che non possono tuttavia sempre contare sull'aiuto di una solida associazione di categoria. Il pensiero

²⁰ I compiti del forum sulle assicurazioni sociali per le PMI, annunciato nello stesso frangente, sono attualmente svolti dal Forum PMI (cfr. punto 3.6), che si occupa di un tema concernente le assicurazioni sociali almeno durante una delle sue quattro sedute previste sull'arco dell'anno.

alla base dell'approccio allo sgravio amministrativo presentato qui di seguito mira a offrire, per quanto possibile, soluzioni da un'unica fonte.

5.2 Creazione di una procedura per i crediti salariali?

Ispirandosi alle soluzioni messe a punto in Francia e (limitatamente) in Germania, nel suo rapporto intermedio sullo sgravio amministrativo il Consiglio federale ha annunciato che avrebbe esaminato la possibilità di effettuare i conteggi con le assicurazioni sociali con una cosiddetta *procedura per i crediti salariali*.

A tal fine è stata commissionata una perizia giuridica²¹ e sono stati condotti dei chiarimenti sul fronte dell'economia aziendale,²² focalizzando l'attenzione in particolare su due soluzioni. Da un canto, è stato appurato se una soluzione secondo il modello francese avrebbe permesso di smantellare gli ostacoli che si contrappongono alla corretta affiliazione del lavoratore alle assicurazioni sociali nel caso di rapporti d'impiego di portata limitata, che frenano l'offerta di impieghi sporadici oppure incoraggiano il lavoro nero. D'altro canto, è stata analizzata l'eventualità di offrire alle piccole e medie imprese l'opportunità di effettuare elettronicamente il conteggio con le assicurazioni sociali facendo capo a un unico referente.

La realizzazione di una procedura di conteggio semplificata analoga alla soluzione francese per i contributi da versare alle assicurazioni sociali e per le imposte rientra negli sforzi volti a combattere il fenomeno del lavoro nero. Principali beneficiari dell'offerta prevista sono le economie domestiche, ma anche le imprese che assumono personale per periodi limitati o che dichiarano importi salariali bassi ne possono trarre vantaggio. Questa soluzione si fonda sulla volontà di consentire al datore di lavoro di annunciare in una sola volta i propri dipendenti alle assicurazioni sociali e al fisco. La cassa di compensazione rileva, ad eccezione dei premi per l'assicurazione infortuni, tutti i contributi e le imposte. Visto che si mira unicamente alle piccole attività, la previdenza professionale rimane esclusa. Nel messaggio concernente la legge federale contro il lavoro nero del 16 gennaio 2002 vengono proposte due diverse varianti: quella del pagamento anticipato e quella della fatturazione semplificata dei contributi nell'ambito del sistema attuale. La Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale si è già espressa a favore della seconda soluzione. Il Consiglio nazionale discuterà quale prima Camera la legge sul lavoro nero probabilmente nella sessione estiva 2003. *La realizzazione pratica di una possibilità di conteggio semplificata per i rapporti d'impiego di portata limitata è attesa per il 1° gennaio 2005.*

Chiarimenti di natura giuridica hanno dato lo spunto per l'applicazione di una procedura per i crediti salariali, ossia una soluzione volta a sostenere tutti i versamenti salariali, che permetta alle PMI di procedere elettronicamente al conteggio con le assicurazioni sociali. Fondamentalmente spetta infatti tanto al settore privato quanto

²¹ Cfr. Thomas Gächter: Vereinfachte Abrechnung der Sozialversicherungsbeiträge in Privathaushalten und KMU: Geltendes Recht und nötige Normanpassungen für ein Beitrags- und Lohngutschriftsverfahren, Rechtsgutachten im Auftrag des Staatssekretariates für Wirtschaft, n. 1 della collana «Grundlagen der Wirtschaftspolitik» des Leistungsbereichs 'Wirtschaftspolitische Grundlagen', Seco, Berna 2000.

²² Cfr. Ernst and Young: Consulting AG: Faisabilité d'un «chèque-service», rapport final, mimeo, Berna (Ufficio federale delle assicurazioni sociali) 2000.

allo Stato trovare soluzioni amministrative razionali per l'adempimento degli obblighi imposti dalle autorità. Il diritto vigente può tuttavia ingiustamente limitare il potenziale di razionalizzazione. La *perizia giuridica* ha pertanto definito quali compiti incombono alle assicurazioni sociali e quali invece possono essere affidati a terzi indipendenti. Detta perizia e altre verifiche condotte dal Seco mettono in luce quattro necessità: ulteriori semplificazioni in ambito salariale (p. es. trattamento per quanto possibile omogeneo del reddito sostitutivo nell'ambito AVS), messa in discussione del monopolio dell'INSAI per gli incassi dei contributi delle assicurazioni infortuni, procura alle casse di compensazione di conteggiare le deduzioni delle imposte alla fonte per le aziende affiliate, creazione di un sistema elettronico d'esperti per la determinazione delle prestazioni assoggettate ai contributi AVS e le relative deduzioni salariali. Il postulato 00.3596 della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati ha sollevato questi punti in forma generale.

5.3 **Previsto rapporto del Consiglio federale sull'introduzione di una procedura semplificata per il conteggio dei salari**

Nel rapporto del Consiglio federale sullo sgravio amministrativo delle imprese mediante l'introduzione di una procedura semplificata per il conteggio dei salari vengono analizzate diverse possibilità per ottimizzare le attività concernenti le assicurazioni sociali:

- *per motivi amministrativi è tuttora auspicabile un'unificazione tra le assicurazioni sociali del reddito assoggettato all'obbligo di contribuzione.* Come hanno del resto già evidenziato le discussioni sugli aspetti generali del diritto in materia di assicurazioni sociali, una semplificazione della normativa potrebbe sollevare forti opposizioni sul piano politico non appena entrano in gioco oneri di finanziamento e diritti alle prestazioni.
- Sul piano procedurale bisogna ricordare che già oggi per i compiti amministrativi concernenti le assicurazioni sociali diverse associazioni offrono alle imprese prestazioni globali fornite da un solo referente. *Per realizzare la visione di un conteggio unico per tutte le assicurazioni sociali e le imposte alla fonte nello stesso periodo, secondo le stesse regole e in base agli stessi documenti, come per l'AVS, bisogna dapprima abbattere singoli ostacoli di natura giuridica.*
- Nel contesto attuale potrebbe costituire uno sgravio amministrativo soprattutto un accesso rapido e semplice a informazioni precise. Un sistema elettronico d'esperti potrebbe guidare le imprese nella determinazione del salario assoggettato all'AVS con domande mirate e indicare i concetti salariali divergenti presso gli altri enti sociali e le amministrazioni fiscali. Abbinato al software dell'azienda, il sistema ultimato dovrebbe consentire di disporre elettronicamente gli ordini di pagamento. La sua installazione e l'esercizio comportano tuttavia investimenti elevati. Per incentivare la realizzazione di un simile sistema, le diverse assicurazioni sociali dovrebbero offrire *sportelli virtuali* compatibili con le soluzioni EED di operatori esterni privati. Solo così gli operatori privati potrebbero assumere un rischio tanto elevato. *Nei limiti delle proprie competenze, a tenore dell'articolo 95 capo-*

verso 1^{bis} LAVS, il Consiglio federale stanzierà grazie al fondo di compensazione dell'AVS un credito a favore di uno sportello virtuale AVS/AI, a condizione tuttavia che venga presentato un progetto dettagliato con una pianificazione concreta dei finanziamenti e della realizzazione.

La risposta al postulato 00.3596 della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati è prevista per il quarto trimestre 2003.

Nell'ambito dell'undicesima revisione dell'AVS *i redditi molto bassi verranno esentati dall'obbligo di contribuzione* quale misura di sgravio amministrativo. Secondo il Consiglio nazionale il limite dell'importo esonerato dovrebbe posizionarsi nella fascia della rendita massima di vecchiaia prevista dall'AVS²³. Per motivi sociali il Consiglio federale respinge un'esenzione più ampia.

5.4 Revisione del pagamento dei contributi per il datore di lavoro

Ai fini di un migliore coordinamento nel campo del rilevamento dei contributi sociali potrebbe entrare in linea di conto l'eventualità di incassare sistematicamente i premi INSAI delle imprese assoggettate tramite la cassa di compensazione AVS, di unire e affidare per esempio agli organi dell'INSAI la revisione dei pagamenti dei contributi AVS e le rispettive revisioni INSAI. Come indicato dal Consiglio federale nella sua risposta alla mozione Loepfe (M 02.3676), *un'analisi dei processi dovrebbe permettere di individuare presso le imprese e le autorità le possibilità di risparmio nonché gli altri vantaggi e svantaggi offerti da una più stretta coordinazione tra AVS e INSAI.*

5.5 Soluzioni informatiche e proposte dell'INSAI

In merito al punto 3 della mozione PPD citata al punto 1.1 si rinvia a soluzioni già disponibili o ancora in fase di allestimento per il disbrigo della corrispondenza elettronica con le assicurazioni sociali.

Già oggi le imprese possono semplificare considerevolmente le proprie dichiarazioni e i conteggi salariali, avvalendosi di programmi che calcolano i salari assoggettati all'obbligo della contribuzione AVS, AD e INSAI. Il programma dev'essere testato dall'INSAI, che coadiuva i fabbricanti sulla base delle direttive vincolanti per l'INSAI stesso e per l'AVS e testa il programma in base ai casi più frequenti. Se il programma supera i test, il fabbricante riceve una conferma scritta. L'INSAI mette inoltre a disposizione il *programma Digilohn2* che agevola il rilevamento dello stipendio.

Da tre anni l'INSAI offre inoltre alle aziende la possibilità di inviare la dichiarazione salariale tramite internet. Circa un anno fa è stato istituito un *gruppo di lavoro AVS/INSAI* (procedura unitaria di notifica dello stipendio nell'ambito dell'e-AVS), incaricato di elaborare delle *soluzioni per una procedura semplificata e unitaria per*

²³ Stato 2001: 2060 franchi mensili

la notifica dello stipendio. Grazie al programma l'azienda dovrebbe in particolare poter comunicare alle due assicurazioni sociali le somme salariali tramite internet.

Infine, l'INSAI propone da diversi anni soluzioni software che appoggiano il *disbrigo di singoli casi assicurativi*. Secondo i rilevamenti dell'IGW (Müller [1998]), questi casi richiedono molto tempo, come del resto i pagamenti periodici e i conteggi annuali. La guida per le PMI contiene informazioni utili in materia. Il disbrigo è già oggi agevolato se le notifiche dei casi assicurativi (come per l'INSAI) venissero inoltrate *online* o tramite un programma di software distribuito gratuitamente.

6 Miglioramenti nei contatti con le autorità fiscali

La causa principale del carico amministrativo nei contatti con le autorità fiscali va ricercata nella molteplicità dei tributi e delle prescrizioni legali, le quali negli ultimi anni invece di diventare più semplici si sono complicate ulteriormente. Parallelamente è aumentato anche l'onere che le imprese devono assumersi ai fini dell'applicazione di dette prescrizioni. Esiste tuttavia qualche eccezione, tra le quali figura la riforma dell'imposizione delle imprese del 1997, che ha portato all'abrogazione dell'imposta federale diretta sul capitale per le persone giuridiche. Anche il passaggio dalla procedura di rimborso a quella molto più semplice di sgravio alla fonte (tasse su dividendi e interessi), previsto dal protocollo d'emendamento all'accordo sulla doppia imposizione firmato con la Germania, facilita il compito delle imprese.

Come già menzionato, la tendenza alla complicazione si rafforza soprattutto a causa delle pressioni politiche a favore di modifiche nell'ambito dell'imposta sul valore aggiunto. Benché concernano unicamente aspetti puntuali, le rivendicazioni, formulate sovente sotto forma di interventi parlamentari, complicano la normativa e aumentano il carico amministrativo delle aziende. Nella maggior parte dei casi vertono su esenzioni dall'imposta sul valore aggiunto o sull'applicazione di un'aliquota di favore per singoli rami o determinati fatturati.

Date tali circostanze, gli sforzi orientati alla semplificazione faticano a imporsi. Le autorità fiscali cantonali e federali cercano tuttavia – non da ultimo nel loro interesse – di migliorare la situazione. Gli sforzi maggiori si concretizzano essenzialmente nell'appoggio ai contribuenti. In tal senso, negli ultimi anni sono state potenziate e impostate secondo le esigenze degli utenti le informazioni *online*. In particolare sono stati creati degli strumenti ausiliari per la compilazione elettronica dei moduli (cfr. ricerca tramite il numero di valore nel listino dei corsi per l'imposta sul patrimonio). È stata portata avanti la standardizzazione dei moduli. Si rinuncia – per quanto possibile – alla richiesta automatica di giustificativi. L'armonizzazione formale sul piano fiscale agevola il compito dei contribuenti attivi in più Cantoni e potrebbe consentire ulteriori sgravi amministrativi anche solo per il semplice fatto che altri moduli verrebbero unificati, com'è stato finora il caso per i certificati di salario.

Giusta la legislazione in materia fiscale le imprese sono tenute a collaborare all'imposizione fiscale dei dipendenti, per esempio per gli stranieri assoggettati alle imposte alla fonte oppure con la stesura dei certificati di stipendio.

Per quanto concerne le imposte alla fonte, le analisi sulla procedura per i crediti salariali hanno evidenziato che sarebbe auspicabile introdurre un sistema d'esperti a sostegno delle aziende. L'acquisto del modulo supplementare per le imposte alla fonte di un programma di contabilità degli stipendi molto diffuso è troppo caro in relazione ai singoli dipendenti stranieri e conviene solo alle grandi imprese. I documenti da elaborare rimangono onerosi nonostante tali facilitazioni. È stato inoltre accertato che la maggior parte delle casse di compensazione AVS sono già in grado di calcolare le deduzioni delle imposte alla fonte, visto che lo devono fare per i pagamenti delle rendite AI agli assicurati. Per ragioni giuridiche esse non possono tuttavia assumere questo compito per le imprese affiliate. Se lo facessero, si porrebbero problemi di responsabilità e fatturazione dell'onere, che il Consiglio federale intende in ogni caso risolvere sottoponendo al *Parlamento la proposta di autorizzare le casse di compensazione AVS a calcolare le deduzioni delle imposte alla fonte per le imprese affiliate*. Si dovrà inoltre regolare la remunerazione che le imprese dovranno versare alle casse, segnatamente se ciò comporta un trasferimento di responsabilità.

L'alternativa è offerta dalla *programmazione di un modulo complementare per le imposte alla fonte* per il previsto sistema d'esperti per la determinazione del salario assoggettato all'AVS. Infatti, non tutte le mutazioni comportano un cambiamento dello stipendio e devono essere notificate alla cassa di compensazione. Non bisogna pertanto imporre alle casse di compensazione l'obbligo di calcolare le imposte alla fonte, ma semplicemente offrire loro un'opportunità per profilarsi agli occhi delle imprese. Non si esclude quindi di delegare loro le deduzioni delle imposte in parola e di realizzare un modulo a complemento della gestione degli stipendi con il sistema d'esperti.

Il progetto per un *nuovo certificato di salario* lanciato dalla Conferenza fiscale svizzera ha suscitato accese discussioni. Il 3 ottobre 2002 il consigliere nazionale Kurrus nella mozione (M 02.3584: Obbligo di collaborazione del datore di lavoro per il rilascio del certificato di salario) ha invitato il Consiglio federale a precisare i termini della legge federale sull'imposta federale diretta, a tenore della quale l'obbligo di collaborare del datore di lavoro (art. 127 LIFD) si limita alla comunicazione del salario per le prestazioni lavorative (in denaro e in natura). Secondo il parlamentare, il progetto della Conferenza fiscale non mira a definire il salario alla stessa stregua dell'AVS e della cassa pensione, ma prevede un ampliamento dell'attuale obbligo di collaborare che sfocia nella vera e propria stesura di un'attestazione da parte del datore di lavoro. Ciò implica un allontanamento dal sistema in vigore e una mole maggiore di lavoro per i datori di lavoro, segnatamente le PMI.

Nella sua risposta il Consiglio federale osserva che in virtù del diritto vigente sono imponibili tutti i proventi derivanti dal rapporto d'impiego (inclusi i proventi accessori come le indennità per prestazioni straordinarie, provvigioni, assegni, premi d'anzianità, gratificazioni, mance, tantièmes e altre prestazioni valutabili in denaro (art. 17 cpv. 1 LIFD) e che il certificato di salario deve contenere tutte le prestazioni del datore di lavoro a prescindere dalla definizione con le quali esse sono corrisposte

(segnatamente salario, indennità, gratificazioni, prestazioni accessorie del salario, i cosiddetti «fringe benefits», rimborsi spese). La tendenza dell'economia a erogare prestazioni in natura e prestazioni accessorie del salario di ogni genere, in corso da alcuni anni, ha indotto l'autorità fiscale a inserire nel nuovo certificato di salario un'apposita rubrica per tali prestazioni – a volte cospicue – nell'interesse di un'imposizione conforme alla legge. Le autorità fiscali sanno che il passaggio a un certificato di salario unico per tutta la Svizzera comporterà dei costi per i datori di lavoro alla voce EED. Tuttavia, il certificato elettronico utilizzato dall'Amministrazione federale delle contribuzioni è rimasto invariato dal 1987. La consultazione condotta presso le cerchie economiche e i successivi colloqui hanno indotto l'autorità fiscale a semplificare ulteriormente il modulo proposto e le relative prescrizioni. L'autorità fiscale e le associazioni economiche hanno deciso di elaborare di comune accordo le norme dettagliate in materia di prestazioni accessorie. È stato inoltre deciso di posticipare di un anno l'introduzione del nuovo certificato di salario, originariamente prevista per il 1° gennaio 2003, nonché di offrire la possibilità ai datori di lavoro di utilizzare ancora i vecchi moduli per i salari del 2004. In merito alla proposta di indicare nel certificato solo il salario in contanti o in natura, il Consiglio federale ha risposto che ciò non implicherebbe nessuna semplificazione dato che spetterebbe poi al lavoratore quantificare le prestazioni non più indicate nel certificato di salario. Sarebbe infine necessario ridefinire il concetto di salario in natura, tracciando una netta separazione con le altre prestazioni in natura e i vantaggi valutabili in denaro.

È tuttavia degna di nota l'osservazione, contenuta nella motivazione, secondo cui il datore di lavoro deve già indicare il salario assoggettato all'obbligo della contribuzione AVS, dato che lo sfruttamento dei potenziali sinergici tra gli ordinamenti tributari è importante nell'interesse dell'onere amministrativo. Siccome il salario assoggettato ai contributi AVS nel campo delle assicurazioni sociali, per il quale è responsabile il datore di lavoro, rappresenta il valore di riferimento centrale, le autorità fiscali dovrebbero fondarsi sui dati già disponibili presso il datore di lavoro, quando richiedono la sua collaborazione per l'imposizione dei dipendenti. Spetta pertanto al fisco documentare costantemente il modo in cui il concetto di stipendio delle imposte sul reddito diverge dal reddito assoggettato alla contribuzione AVS e stabilire l'eventualità di un'armonizzazione. Ciò si rende inoltre necessario in considerazione del fatto che nella scia dell'armonizzazione fiscale formale eventuali disposizioni divergenti sul piano cantonale devono convergere in una norma applicabile a livello federale. In questo senso si potrebbe far capo al salario assoggettato ai contributi AVS. Il Consiglio federale ha pertanto chiesto di *completare con un modulo, nel quale siano documentate tutte le divergenze tra il concetto di salario per l'AVS e la definizione di reddito per l'imposta diretta, il sistema elettronico d'esperti previsto per la definizione del salario assoggettato ai contributi AVS e delle deduzioni per le assicurazioni sociali (cfr. punto 5.3)*. Differenze esistono per esempio per il fatto che l'AVS non rileva gli assegni famigliari. *Il modulo in parola dovrebbe nel contempo servire all'allestimento di un certificato di salario unico.* Dato il caso, si entrerà nel merito delle peculiarità cantonali in una seconda fase.

Per quanto concerne la determinazione delle imposte dirette – di competenza sia dei Cantoni che della Confederazione – è opportuno rilevare che nell’ambito di un progetto realizzato grazie alla grande collaborazione delle direzioni cantonali, il 24 maggio 2000 è stato presentato al Parlamento un *messaggio relativo al coordinamento e alla semplificazione delle procedure di imposizione delle imposte dirette nei rapporti intercantionali* (FF 2000 3390). Le disposizioni, entrate in vigore il 1° gennaio 2001, hanno indotto le seguenti modificazioni di legge: la nuova formulazione dell’art. 68 della legge federale sull’armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) e dell’art. 30 della legge federale su l’imposta preventiva (LIP) ha permesso di delegare a un’unica autorità cantonale la competenza per la riscossione delle imposte dirette della Confederazione e dei Cantoni per un intero periodo fiscale. Alla stessa autorità incombe anche la restituzione della trattata d’acconto maturata nello stesso periodo. Nei casi in cui il contribuente cambia domicilio in Svizzera durante il periodo fiscale, le imposte cantonali sono riscalate – nell’ottica di una misura di semplificazione – solo nel Cantone in cui il contribuente è domiciliato al termine del periodo fiscale secondo il sistema della tassazione annuale postnumerando. La revisione dell’articolo 22 LAID assicura inoltre un migliore coordinamento delle disposizioni federali e cantonali per quanto concerne le imposte dirette per le persone giuridiche, segnatamente nei casi di trasferimento di domicilio in Svizzera. Per i contribuenti assoggettati a diverse autorità fiscali cantonali si impongono semplificazioni in particolare laddove una persona fisica o giuridica giustifica o sopprime un domicilio fiscale speciale al di fuori del Cantone in cui ha il domicilio o la sede. La modifica dell’articolo 68 LAID, oltre a quella dell’articolo 22, tiene conto di tali esigenze. L’armonizzazione delle imposte dirette mira inoltre a semplificare la mobilità intercantonale delle aziende (società di persone, incluse le imprese individuali, come pure persone giuridiche). Un cambiamento dell’appartenenza personale (trasferimento della sede aziendale) non dovrebbe più ostacolare il passaggio intercantonale del riporto delle perdite.

In relazione al punto 3 della mozione PPD, citata al punto 1.1 e ancora in sospeso, bisogna inoltre osservare che oggi è possibile compilare elettronicamente le dichiarazioni fiscali in 19 Cantoni. Nel Cantone di Berna, per esempio, ha fatto capo a questa possibilità circa un terzo dei contribuenti, preferendo scaricare il programma o installandolo tramite CD invece di compilare la dichiarazione online.

Nei sondaggi condotti dall’IGW sugli oneri amministrativi nelle PMI, l’archiviazione spicca per l’elevato numero di ore che richiede. Se ci si chiede chi ne beneficia, visti i ritmi serrati del commercio moderno, si giunge a una sola conclusione: il fisco. In considerazione della situazione non sempre semplice delle imprese, bisogna sovente attendere un lustro prima di disporre di una tassazione definitiva. La chiave per comprimere il carico di lavoro comportato dai succitati compiti non sta nella riduzione dei termini previsti dal diritto commerciale per la custodia dei documenti. L’obiettivo degli uffici di tassazione cantonali dovrebbe essere quello di investire meno tempo nella ricostruzione delle operazioni effettuate, visto che dopo tre o quattro anni i ricordi sbiadiscono e la ricostruzione sulla base dei documenti concernenti gli esercizi passati risulta difficile.

Gli esercizi commerciali chiusi da tempo possono rivestire una certa importanza anche nell'ottica dell'imposta sul valore aggiunto. In questo ambito la prassi tiene conto dell'anno in corso e di cinque altri. Siccome è di solito impossibile controllare nel dettaglio un intero periodo, gli ispettori IVA possono scegliere liberamente il periodo da sottoporre a un controllo approfondito. Se si accerta il ripetersi degli stessi errori, il credito fiscale può essere determinato approssimativamente utilizzando il periodo controllato come base per l'intero periodo (al massimo 23 trimestri / senza interruzione della prescrizione). Una determinazione dell'imposta imprecisa e/o una contabilità lacunosa possono originare riscossioni a posteriori per importi elevati e prolungare la durata della revisione. Al fine di prevenire tali inconvenienti, le fiduciarie offrono attualmente «revisioni di prova» per l'IVA. Non si può infatti negare che anche la più piccola unità di produzione risente della complessità del diritto IVA, come ha chiaramente evidenziato nell'ambito dei test PMI sui controlli amministrativi l'esempio dei caseifici che occupano solo 3 o 4 dipendenti. In questo ambito si registrano esenzioni improprie, imposizioni della produzione naturale, riduzioni della deduzione dell'imposta precedente per sovvenzioni ricevute, dispendiose ripartizioni fiscali a causa della differenza d'aliquota ecc. *Il Consiglio federale prevede pertanto di far seguire all'estensione dell'ordinamento finanziario una revisione della legge concernente l'imposta sul valore aggiunto, nell'ambito della quale si esaminerà la legittimità delle esenzioni improprie e di altre complicazioni indotte dalla legislazione. Parallelamente si dovranno verificare le possibilità di semplificare altre fonti di diritto (ordinanza concernente l'IVA, volantini informativi dell'Amministrazione federale delle contribuzioni).* Vista la complessità del progetto, si prevede che la revisione non entrerà in vigore prima del 2008/2010.

L'idea di introdurre la possibilità di *effettuare un conteggio annuale con acconti trimestrali* per l'imposta sul valore aggiunto è sorta da un test PMI sull'ordinanza concernente l'IVA. Durante una visita aziendale si è parlato del sistema di tassazione praticato in Germania, che prevede pagamenti trimestrali non calcolati sulla base delle cifre dell'anno precedente – come proposto da mozione Lustenberger (M 00.3154: IVA. Rendiconto annuo) – ma secondo una rudimentale chiusura trimestrale che non include le procedure contabili per le quali le PMI fanno capo regolarmente a un fiduciario (prestazioni per uso proprio, attivazione di prestazioni proprie ecc.). Basta saldare debitori e creditori e, se il lavoro non è terminato, si versa l'importo dello stesso trimestre dell'anno precedente senza incappare in conseguenze giuridiche.

Trasmettendo il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati la mozione Lustenberger al Consiglio federale, quest'ultimo è così incaricato di sottoporre alle Camere federali un messaggio e un disegno di legge affinché sia possibile introdurre nella legge federale del 2 settembre 1999 concernente l'imposta sul valore aggiunto (LIVA) una contabilità annuale. Durante l'elaborazione del progetto di messaggio si è però constatata la possibilità di concepire in diversi modi un metodo di contabilità annuale. Occorre inoltre considerare che i libri contabili – affinché non perdano di credibilità e forza probante – anche in caso di conteggio annuale devono comunque essere costantemente aggiornati. Si pone perciò la domanda se l'introduzione del conteggio annuale per l'imposta sul valore aggiunto sia una misura opportuna a sgravare efficacemente le PMI in questo settore. Per ottemperare al mandato a lui affidato dalla mozione Lustenberger, il Consiglio federale indirà prossimamente una

consultazione su diversi modelli intesi a concretare la mozione, e in seguito sottoporrà alle Camere federali un progetto risultante dalle prese di posizione delle cerchie consultate.

La variante che prevarrà non potrà tuttavia entrare in vigore prima del 2006.

Come già citato al punto 3.7, il passaggio al rendiconto annuale per l'IVA si giustifica per il fatto che in una fase successiva le aziende potranno sbrigare in una volta sola dopo la fine dell'anno i *conteggi finali con le assicurazioni sociali, la chiusura prescritta dal diritto commerciale, le dichiarazioni per l'imposta sul valore aggiunto e le imposte dirette*, ricorrendo per quanto possibile una sola volta all'aiuto di terzi, in particolare di un fiduciario. In questo processo si devono inserire il *versamento dell'imposta alla fonte, l'approntamento dei dati per la statistica ufficiale* ecc. Affinché questa idea di fondo possa sviluppare tutto il suo potenziale, è tuttavia necessario armonizzare i concetti in tre campi giuridici, segnatamente tributi sociali, imposte dirette e indirette nonché diritto commerciale. Come già indicato per il certificato di salario, l'istituto o il campo giuridico che si scosta dalla norma (p. es. il salario assoggettato ai contributi AVS in ambito salariale) ha il dovere di rendere trasparenti e comunicare tali divergenze. L'integrazione non dev'essere affidata alle PMI che, per non restare bloccate da una revisione, dovrebbero ricorrere a un aiuto esterno che lavorerebbe a un'aliquota di costo completamente diversa da quella applicabile per il computo interno della prestazione. La richiesta, rivolta anche al fisco cantonale, non mira necessariamente a un'armonizzazione, sebbene dal punto di vista amministrativo costituirebbe certamente la soluzione più semplice. Non si potrà, infatti, mai fugare il timore che l'armonizzazione implichi un incremento dell'onere tributario. In molti casi sono state tuttavia formulate riflessioni oggettive per soluzioni differenziate. Come risulta dalle consultazioni parlamentari sulla prima revisione della LPP, non esiste relazione alcuna tra il risparmio amministrativo che si otterrebbe rinunciando alla deduzione di coordinamento per il secondo pilastro e l'onere amministrativo derivante dalla gestione dei capitali più esigui per il secondo pilastro. Armonizzazione non deve pertanto significare schematizzazione. La richiesta è volta a garantire che le PMI gestiscano correttamente concetti quali salari, uso privato, prestazioni proprie ecc. senza dover ricorrere alle conoscenze di un esperto esterno, a meno che tale know how venga messo a disposizione gratuitamente per via elettronica dall'autorità responsabile per la differenziazione e sia di facile accesso. *Al fine di concretizzare tale idea, grazie a una collaborazione interdipartimentale si prevede di pubblicare in internet per l'anno fiscale 2005 le istruzioni che spiegano alle microimprese come adempiere dopo la chiusura annuale i propri obblighi di rendiconto e tributari nell'ambito di una procedura strutturata.*

6.4 Ordinamenti tributari in materia di importazione ed esportazione di merci e servizi

Originariamente i dazi costituivano una fonte finanziaria essenziale per lo Stato. Attualmente la procedura di sdoganamento propriamente detta è sempre più funzionale all'applicazione delle leggi di polizia più disparate – dalla protezione delle specie al riciclaggio di denaro. Tuttavia l'aspetto fiscale e l'implicita protezione al confine per il mercato nazionale (p. es. riscossione di dazi protezionistici su determinati prodotti agricoli) conservano ancora la loro importanza. Per effetto degli accordi di

libero scambio o delle aliquote zero in vigore per buona parte delle importazioni, vengono riscossi meno dazi, che sono comunque ampiamente compensati da altri tributi, prima fra tutti l'imposta sul valore aggiunto, e un'intera gamma di accise, tasse d'incentivazione, canoni ecc. Il pagamento e soprattutto il *rimborso dell'imposta sul valore aggiunto* – tanto in Svizzera quanto da parte del fisco estero – sono una delle principali fonti del carico amministrativo per le imprese attive a livello internazionale.

Pur adottando ulteriori facilitazioni, Svizzera e UE restano due territori doganali diversi, separati da un confine. Le imprese svizzere sono comunque svantaggiate per esempio per il fatto di non poter beneficiare della decisione dell'UE di passare dal principio del paese di destinazione a quello del paese d'origine per il pagamento dell'IVA. Senza l'unione doganale, esse dovranno sdoganare le loro merci allo sportello per paesi terzi e chiedere la restituzione dell'IVA, almeno all'estero, per i casi più disparati. Lo smantellamento degli ostacoli doganali costituirà dunque anche in futuro uno dei principali vantaggi di cui beneficiano le imprese attive nei paesi che hanno aderito al mercato unico in qualità di membri dell'UE.

La Svizzera può soltanto cercare di semplificare al massimo le formalità doganali di sua competenza e instaurare una buona collaborazione con le autorità doganali degli Stati limitrofi. Fortunatamente, grazie agli sforzi compiuti congiuntamente dalle autorità doganali, le procedure sono simili nella maggior parte dei paesi europei: documento unico, NCTS (cfr. sotto), libretto TIR o libretto ATA.

Un'analisi delle procedure doganali rette dal diritto svizzero dimostra che molte di esse sono state adottate al fine di concedere semplificazioni rispetto allo sdoganamento normale. Tali agevolazioni possono essere di natura fiscale (accordo tariffale preferenziale, traffico di perfezionamento), di tipo amministrativo (procedura semplificata per le prove dell'origine, autorizzazione a stampare moduli ufficiali), oppure possono includere i due elementi (diverse forme di deposito doganale).

Anche in dogana prendono piede le possibilità offerte dall'*elettronica*. Le semplificazioni amministrative più interessanti concernono le procedure di sdoganamento per i destinatari/speditori autorizzati introdotte per le imprese che devono trasportare regolarmente attraverso il confine un certo volume di merci. Anche lo scambio elettronico dei dati con l'ufficio doganale designato fa parte di questa procedura. Lo statuto di destinatario/speditore autorizzato permette di beneficiare di orari di sdoganamento prolungati (cfr. rapporto intermedio del Consiglio federale sullo sgravio amministrativo del 22 gennaio 1997 [FF 1997 II 224]). Tale scambio è disciplinato dall'ordinanza concernente lo sdoganamento con trasmissione elettronica di dati (OSTED) entrata in vigore il 1° aprile 1999 (RU 1999, 1300).

Per le imprese specializzate nella spedizione di merci, questa offerta si è sviluppata in misura considerevole grazie all'abbinamento tra l'elaborazione elettronica dei dati e le procedure comuni di spedizione (NCTS = nuovo sistema di transito informatizzato). La Svizzera è stata scelta come paese pilota per il progetto concernente il nuovo sistema di transito informatizzato, al quale hanno finora aderito 14 Stati. Nella fase di prova, iniziata il 10 maggio 2000, erano coinvolte anche diverse case di spedizione. Questo sistema ha il vantaggio di evitare le registrazioni e le trasmissioni multiple di dati. Inoltre, le informazioni raccolte per un invio non sono a disposizione solo dello spedizioniere e dell'amministrazione doganale ma anche delle autorità doganali dei paesi di transito e di destinazione. A sistema ultimato, tutti i transiti

saranno regolati elettronicamente. A titolo informativo, basti ricordare che nel 2003, solo in Svizzera si sono contati quasi 500 000 invii in transito al mese (importazione ed esportazione).

L'Amministrazione federale delle dogane è alla continua ricerca di possibilità per migliorare l'informazione agli utenti. La durata degli sdoganamenti è ridotta al minimo. Ne consegue che nel campo delle procedure doganali le possibilità di introdurre ulteriori semplificazioni sembrano attualmente esaurite.

Miglioramenti possono per contro essere apportati sul fronte della riscossione dell'imposta sul valore aggiunto nei casi in cui al cliente vengono fornite delle prestazioni all'estero dopo l'acquisto (lavori in garanzia, riparazioni, eventualmente istruzione ecc.). All'atto della reimportazione in Svizzera per mancato uso di una parte di pezzi di ricambio forniti all'estero, è possibile evitare di pagare il dazio ma non l'IVA, della quale si dovrà poi chiedere la restituzione se l'importatore non è autorizzato a dedurre interamente l'imposta precedente. Anche per i lavori in garanzia eseguiti in Svizzera per conto di un fabbricante estero, per il quale l'impresa funge da rappresentante, si devono affrontare procedure per la restituzione dell'IVA amministrativamente gravose. Attualmente si considera troppo rischioso permettere alle aziende di comprovare unicamente in base ai documenti che tali prestazioni sono state pagate con il prezzo d'acquisto e non soggiacciono all'IVA. Il potenziale d'abuso è troppo elevato a causa della bassa periodicità dei controlli fiscali.

Nonostante le giustificate obiezioni bisogna incentivare lo sgravio amministrativo anche nel settore delle *prestazioni di servizio al cliente* in particolare per quanto concerne l'imposta sul valore aggiunto nel traffico transfrontaliero. Gli ordinamenti tributari applicabili dovrebbero essere disciplinati da una sola mano sia dal punto di vista amministrativo sia da quello giuridico e comunicati in modo che anche le PMI vi abbiano accesso. *Per tale ragione il Consiglio federale ha incaricato il DFF di verificare per tutte le procedure che prevedono una restituzione dell'imposta la possibilità di introdurre una procedura di notifica o ammettere la prova dell'esenzione in base alla contabilità. Parallelamente dovrebbe essere approntato un volantino informativo sulle prestazioni di servizio nel traffico transfrontaliero o per conto di garanti esteri.* Rimane da appurare in quale misura si dovrà tenere conto in detto contesto dei vari ordinamenti concernenti l'IVA applicati all'estero.

6.5 Tributi e autorizzazioni nella produzione e nel commercio di prodotti contenenti alcool

La Regia federale degli alcool ha già provveduto a introdurre diverse semplificazioni. Sono state per esempio soppresse le carte verdi che gli agricoltori dovevano ritirare, compilare e rispedire ai titolari dell'Ufficio di vigilanza dopo avervi annotato la loro produzione, le riserve e le vendite. Ora l'agricoltore compila un modulo alla distilleria e a fine anno riceve un conteggio nel quale può annotare le eventuali vendite. Il modulo sulle condizioni d'azienda è stato abrogato e oggi i dati possono essere consultati tramite la banca dati dell'Ufficio federale dell'agricoltura. Per distillare la frutta del proprio giardino, i privati non necessitano più di un'autorizzazione ma possono rivolgersi direttamente alla distilleria, dove compilano semplicemente una dichiarazione. Il controllo dei contadini che possiedono un alambicco è stato semplificato nel senso che gli alambicchi in disuso sono stati piombati, come è prassi in

tutta Europa. La creazione di depositi fiscali per la produzione e lo stoccaggio di bevande spiritose in franchigia d'imposta ha permesso di diminuire sensibilmente il carico fiscale. Le imprese possono ora scegliere il loro sistema contabile, mentre alle distillerie per conto di terzi è stato messo a disposizione un programma informatico che semplifica la stesura delle dichiarazioni fiscali e l'adempimento degli obblighi di notifica. Queste misure hanno del resto permesso di ridurre da oltre un migliaio a meno di 300 il numero dei titolari dell'Ufficio di vigilanza della Regia federale degli alcool impiegati a tempo parziale e di ridurre di un terzo il numero degli ispettori occupati a tempo pieno.

Nell'ambito della nuova legge sull'imposizione della birra si vaglia l'eventualità di introdurre una procedura per la sospensione d'imposta anche per questa bevanda (depositi fiscali). In generale le merci dovrebbero essere sgravate e nuovamente tassate per quanto possibile allo stesso tempo in base a documenti e standard uniformati. Stando alle affermazioni della Società svizzera dei birrai, senza l'adesione all'UE non esiste tuttavia la necessità di adottare una procedura di sospensione d'imposta.

6.6 Tasse d'incentivazione

Oltre che costituire una fonte di finanziamento per lo Stato, l'imposta sull'alcool dovrebbe produrre un effetto dissuasivo. Le tasse di incentivazione sono uno strumento importante per influenzare i comportamenti soprattutto in campo ambientale. Recentemente ne sono state introdotte diverse e altre potrebbero seguire (tassa sul CO₂). Rispetto alle prescrizioni e ai divieti, le imposte concedono all'assoggettato maggiore libertà nella scelta dei mezzi per conseguire dei risparmi. Da un punto di vista puramente amministrativo, le tasse d'incentivazione non devono risultare migliori rispetto ai divieti e alle prescrizioni che sostituiscono. Si verifica piuttosto il contrario, dato che non si procede a una semplice distinzione tra uso lecito e uso illecito, ma tutte le forme di consumo sono chiamate a contribuire agli obiettivi di risparmio secondo i rispettivi limiti di costo. La cerchia delle imprese assoggettate alla tassa tende pertanto a oltrepassare quella delle imprese assoggettate a un divieto che chiedono un esonero. L'applicazione degli ordinamenti tributari è complicata dai desideri molto diffusi di esenzione o restituzione in caso di uso non dannoso o di particolari modalità di conteggio.

Le disposizioni concernenti la *tassa d'incentivazione sui composti organici volatili (COV)* raggruppano tutti e tre questi elementi: esenzione, restituzione e particolari modalità di conteggio. Considerato che nonostante l'abbassamento a 50 t della soglia di ammissione per la procedura d'impegno volontario, le PMI sono tuttora discriminate per il fatto di dover vincolare una parte importante della liquidità per la tassa non potendo far capo a detta procedura, bisogna evitare almeno che rinuncino alla restituzione perché la procedura è troppo complicata. È stata per lo meno trovata una soluzione per le aziende che elaborano stirolo, le officine di tempra e le fabbriche d'aceto. Inoltre, le aziende che chiedono solo la restituzione per i rifiuti smaltiti correttamente potranno allestire un bilancio COV semplificato a determinate condizioni a partire dall'anno d'esercizio 2003. La Commissione COV osserverà lo sfruttamento da parte delle PMI delle possibilità di restituzione.

Un altro esempio è la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP). Alcune PMI hanno contestato il ritmo di conteggio, ritenendolo troppo elevato per le aziende che dispongono di un parco veicoli ristretto. La capacità della scheda di dichiarazione e la sicurezza dell'esecuzione (pericolo di perdere la scheda, funzionalità dell'apparecchio di rilevamento) parlano tuttavia a favore di un periodo fiscale mensile. Per semplificare la dichiarazione è stato nel frattempo sviluppato un software per i detentori dei veicoli, grazie al quale dal 1° ottobre 2002 è possibile trasmettere i dati tramite internet. Il detentore del veicolo non deve pertanto più spedire la scheda, che, quale mezzo di registrazione elettronico per la determinazione dell'imposta, costituisce un passo avanti verso uno scambio più diretto con le autorità.

6.7 Altri tributi statali (senza assicurazioni sociali)

I tributi speciali non interessano solo l'ambito ambientale. Secondo l'inchiesta condotta dall'IGW (Müller [1998]), le poche aziende assoggettate alla tassa di bollo d'emissione considerano questa imposta complicata. Con l'*esenzione fino a un capitale azionario di 250 000 franchi* si è riusciti a fare in modo che le PMI siano poco colpite dal gravame. Nell'ambito del dibattito sul pacchetto fiscale 2001 il Parlamento si è inoltre detto favorevole all'aumento a un milione di franchi del limite d'esenzione per la tassa di bollo d'emissione. Per le imprese più grandi l'imposta preventiva da versare sui dividendi in seno al gruppo costituiva un'inutile burocrazia ed è stata sovente oggetto di critiche. A titolo di semplificazione è stata quindi introdotta una *procedura di notifica*. La gestione di questa imposta riveste una certa importanza anche in caso di vendita o di ristrutturazione delle aziende. È inoltre risaputo che la legge federale sulla fusione, la scissione, la trasformazione e il trasferimento di patrimonio apporterà delle agevolazioni sia nel diritto commerciale sia in quello fiscale (FF 2000 3949) (cfr. anche punto 11.4).

7 Agevolazioni e possibili maggiori carichi nell'adempimento di compiti di diritto commerciale

7.1 Registro di commercio, foglio ufficiale di commercio

Come indicato nel rapporto concernente misure di deregolamentazione e sgravio amministrativo del 3 novembre 1999 (FF 2000 I 888), tra gli uffici cantonali del registro di commercio, l'Ufficio federale del registro di commercio e il Foglio ufficiale svizzero di commercio esiste da tempo uno *scambio elettronico di dati*. Oltre che beneficiare di una pubblicazione in tempi brevi della loro iscrizione al registro di commercio, le imprese possono accedere elettronicamente al sito www.zefix.ch e visionare i dati disponibili sulle aziende con le quali intrattengono relazioni commerciali.

Il Foglio ufficiale svizzero di commercio offre una gamma di informazioni ancora più completa di quella del registro di commercio. Tutte queste informazioni sono disponibili in misura sempre maggiore in forma elettronica, come è segnatamente il caso per i *bandi di concorso per gli appalti pubblici* indetti da Confederazione, Cantoni, Comuni e regie. I Cantoni di Vaud e Ginevra (questi due Cantoni sono stati

dei precursori; oggi il sito copre l'intero Paese) hanno messo a punto un sito all'indirizzo www.simap.ch nel quale figurano le gare d'appalto pubbliche. La connessione protetta dovrebbe consentire col tempo di inoltrare anche offerte giuridicamente vincolanti per via elettronica.

La riforma del diritto in materia di Sagl (cfr. FF 2002 2841), attualmente sui banchi del Parlamento, apporterà sensibili miglioramenti sul fronte dello sgravio amministrativo. In futuro sarà possibile costituire società a garanzia limitata e società anonime unipersonali. Per la cessione delle quote sociali non è più necessario l'atto pubblico ma bastano un contratto scritto e la registrazione della cessione nel registro di commercio. Si rinuncia anche all'obbligo di consegnare all'inizio di ogni anno civile all'ufficio del registro di commercio un elenco dei soci (art. 790 cpv. 2 CO).

7.2 Diritto in materia di rendiconto

Gli specialisti faticano a capire che il rendiconto possa essere incluso negli oneri amministrativi come lo studio condotto dall'IGW (Müller [1998]) lo fa. Si può del resto contestare questa attribuzione anche nell'ottica del diritto civile, dato che sono in gioco prima di tutto gli interessi dei soci. I rapporti giuridici tra privati sono disciplinati nel senso delle considerazioni formulate al punto 2.2.1. Non da ultimo anche i meccanismi d'imposizione avvalorano questa tesi. In pratica sono soprattutto le banche creditrici a esigere dalle PMI un rendiconto e una revisione contabile soddisfacenti.

Per le società anonime vigono disposizioni più dettagliate (CO art. 727–731). Introdotte nel diritto privato con la revisione del diritto azionario del 1991, possono essere intese come elemento costitutivo di detto istituto di diritto privato. Nella misura in cui in altre forme societarie è possibile trovare scappatoie con direttive meno severe, per esempio in materia di obblighi e possibilità di registrazione all'attivo, anche tali direttive giuridiche non possono necessariamente qualificarsi come intervento statale. Lo Stato rende tuttavia praticamente inevitabile lo svolgimento di questo onere amministrativo nel grado di precisione prescritto, in quanto ammette nel diritto fiscale il principio secondo cui la chiusura commerciale è determinante per le imposte dirette.

Proporzionatamente alle dimensioni dell'azienda, sul piano internazionale crescono le pressioni volte a ottenere l'emanazione di prescrizioni più dettagliate in materia di rendiconto. I regolamenti sulle quotazioni, adottati a tutela degli investitori, vanno ben oltre i poco rispettati doveri di pubblicazione per le società di capitale sanciti dal diritto UE, con i quali si intende incrementare la sicurezza nel traffico commerciale. La Svizzera con il suo basso livello normativo ha perso molto terreno nel confronto internazionale e, vista la globalizzazione del mondo degli affari, è oggetto di pressioni crescenti (negoziati sulla liberalizzazione dei servizi con l'UE).

In questo contesto, a metà degli anni Novanta, un gruppo di esperti è stato incaricato di presentare una legge sul rendiconto compatibile con il diritto europeo. I recenti sviluppi economici hanno indotto il Consiglio federale a rilanciare la questione della legge federale sul rendiconto e la revisione tenendo conto dei recenti eventi internazionali in materia di rendiconto e soprattutto con un occhio attento alla situazione delle PMI. Altri requisiti fondamentali sono trasparenza e neutralità fiscale. Attual-

mente è tuttavia troppo presto per formulare considerazioni vincolanti sui cambiamenti giuridici che il progetto potrebbe comportare per le PMI.

7.3 Esecuzioni e fallimenti

Il diritto in materia di esecuzione e fallimenti deve garantire un equilibrio tra gli interessi dei creditori e quelli dei debitori. Le PMI figurano sull'uno e sull'altro fronte. In veste di fornitori di altre imprese corrono il rischio – vista l'esiguità del loro capitale proprio – di farsi trascinare in un fallimento a catena in caso di insolvibilità del cliente. Soprattutto nel settore in forte crescita dei servizi alle imprese, si creano sovente rapporti di dipendenza unilaterali da uno o pochi grandi committenti. Meccanismi di imposizione efficaci per rivendicazioni giustificate come pure contro rivendicazioni illecite rivestono in tutti i casi grande importanza.

In generale la procedura prevista dalla LEF è considerata molto razionale. Da un canto consente l'esecuzione senza dapprima svolgere un processo civile. Se il debitore contesta il credito, a seconda del diritto del creditore si può aprire una procedura giudiziaria sommaria e poco costosa (la cosiddetta procedura di rigetto). La via del processo civile è considerata troppo onerosa e rischiosa nel caso di contenziosi mal documentati. Questa osservazione si riaggancia al problema sollevato al capitolo 2: non servono solo procedure per l'accertamento e la definizione dei diritti di proprietà; il ricorso a tali procedure dev'essere possibile a costi ragionevoli altrimenti l'istanza si svaluta rapidamente. La prevista *unificazione della procedura civile* può apportare qualche miglioramento su questo fronte. Si tratta tra l'altro di analizzare la semplificazione dei contatti tra le autorità esecutive e i clienti (debitori, creditori, terzi e pubblico). Bisogna in particolare consentire l'uso dell'elettronica. Visti i giudizi generalmente positivi raccolti dalla procedura di esecuzione, si presume che l'elevato numero di ore che secondo l'indagine condotta dall'IGW (Müller [1998]) le imprese dedicano ai contatti con le autorità in caso di esecuzione sia in primo luogo ascrivibile alla frequenza dei crediti che possono essere riscossi solo mediante esecuzione, ossia con un intervento da parte dell'autorità.

8 Sgravi nei contatti con le autorità preposte al mercato del lavoro

8.1 Permessi concernenti la durata del lavoro

La *revisione della legge sul lavoro* si è protratta sull'arco di un decennio e il popolo è stato chiamato alle urne da due referendum. Nonostante la sua tribolata storia, la revisione offre alle aziende uno spazio di manovra considerevolmente più ampio²⁴ e, di riflesso, sensibili sgravi amministrativi. In particolare occorre rilevare la possibilità prevista dalla legge di lavorare fino alle 23 senza bisogno di un permesso. È stato aumentato anche il numero dei settori che a tenore dell'ordinanza 2 non devono chiedere un permesso per lavorare di notte e soprattutto il fine settimana. Un'azienda che giusta l'ordinanza 1 chiede individualmente un permesso per orari di lavoro

²⁴ Una quantificazione di questo fenomeno figura in Koch (2003). Il rapporto sulle autorizzazioni contiene una ricapitolazione dei risultati.

particolari deve compilare un modulo dettagliato ma ben strutturato secondo i criteri che la legge prevede per la concessione del permesso. Il modulo rinvia rapidamente alle ultime pagine le imprese che adducono unicamente particolari esigenze della clientela. La revisione della legge e dell'ordinanza ha favorito l'introduzione di regolamenti più snelli per le competenze, nel senso che devono essere inviate a Berna solo le domande concernenti gli orari di lavoro che divergono a lungo da quelli normali, mentre i permessi per periodi limitati possono essere concessi dai Cantoni.

8.2 Disposizioni in materia di sicurezza sul lavoro

Il 4 luglio 1995 la Commissione federale di coordinamento per la sicurezza sul lavoro (CFCSL) ha emanato la direttiva n. 6508 concernente *l'appello ai medici del lavoro e agli altri specialisti della sicurezza sul lavoro* (direttiva ASA). La maggior parte delle imprese si è resa conto degli oneri comportati per la singola azienda da tale direttiva solo alla scadenza del periodo di transizione, il 1° gennaio 2000. D'altro canto, detti oneri non scaturiscono necessariamente dalla direttiva stessa bensì dalle soluzioni pratiche che si sono frattanto concretizzate. Sorprende poco il fatto che l'applicazione di questa direttiva facente veci di ordinanza²⁵ presenti ancora lacune considerevoli²⁶, segnatamente laddove le piccole e medie imprese non possono contare su associazioni forti. La prevenzione degli infortuni predomina sull'aspetto della protezione della salute sul posto di lavoro, che concerne soprattutto le imprese con lavori d'ufficio. Una stima precisa delle conseguenze della regolamentazione avrebbe forse indotto a porre diversamente le priorità. Le aziende attive nel settore dei servizi non lesinano le critiche e, vista la predominanza di infortuni non professionali, si chiedono perché devono assumersi l'onere comportato dalla direttiva per la prevenzione degli infortuni professionali che si verificano tanto raramente.

Alle critiche di queste cerchie aziendali si può rispondere che per la maggior parte delle imprese confrontate con pericoli particolari, la direttiva ASA è vantaggiosa anche dal punto di vista puramente pecuniario. In Svizzera maggiori sforzi per la prevenzione degli infortuni si giustificano sulla base del numero di incidenti piuttosto elevato nel confronto internazionale; ciò che lascia desumere un potenziale di miglioramento intatto. Se, secondo la prassi non molto nota degli organi di controllo, l'azienda viene catalogata nella categoria «aziende con pericoli particolari di debole entità» perché svolge attività con pericoli particolari fino a 500 ore la settimana, ciò può essere adeguato anche nell'ottica delle PMI, dato che si tratta di un limite fisso e non funzionale alle dimensioni dell'azienda. Tale considerazione è tuttavia relativizzata dal fatto che i «lavori in posti di lavoro mobili» (incluso il collaboratore del servizio esterno?) e la «movimentazione manuale di grossi pesi» (cassa in negozio) figurano nella lista dei pericoli particolari, permettendo di raggiungere il limite abbastanza in fretta. Almeno per quanto concerne i magazzini è possibile apportare sensibili miglioramenti ergonomici con nastri trasportatori e scanning. Le aziende

²⁵ Dall'art. 11a dell'ordinanza sulla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali non si può desumere che tutte le imprese che occupano più di cinque dipendenti e vantano un'aliquota di premio superiore al 5 per mille sono obbligate a chiedere l'intervento di uno specialista della sicurezza sul lavoro.

²⁶ Secondo le stime della CFCSL è assoggettato circa il 70 % dei posti di lavoro. Molte piccole e medie imprese non hanno tuttavia ancora sottoscritto una soluzione settoriale.

senza pericoli particolari non sono assoggettate all'obbligo di ricorrere a uno specialista (cifra 2.1. della direttiva) e non devono nemmeno stabilire quali provvedimenti intendono adottare volta per volta al fine di ridurre la frequenza degli infortuni. Esse sono tuttavia tenute a rilevare e a controllare regolarmente i pericoli, in particolare in caso di cambiamenti aziendali, e a documentare il modo in cui hanno disciplinato le attività e le procedure in materia di sicurezza sul lavoro. In caso contrario, corrono il rischio che durante un controllo in vista della sottoscrizione di una soluzione settoriale (le soluzioni settoriali approvate possono andare oltre le citate direttive) la loro autovalutazione e la loro documentazione non vengano ammesse e che si decida di assoggettare l'azienda al modello sussidiario. Ciò significa che per le aziende puramente amministrative la durata minima d'intervento richiesta è di 0,3 h per lavoratore e anno (cifra 2.3 Allegato Modello sussidiario). La mezza giornata l'anno che ne deriva per le imprese che occupano 10–15 persone è dedicata all'organizzazione del pronto soccorso e delle misure antincendio e ai problemi ergonomici (Commento alla cifra 2.3 Allegato). Se si va oltre le attività puramente amministrative, anche con un'aliquota di premio per gli infortuni professionali inferiore al 5 per mille, l'intervento dello specialista aumenta a 2,25 h per dipendente e anno, ossia una settimana lavorativa per un'impresa che occupa 10–15 dipendenti. Con una tariffa oraria di almeno 100 franchi, la fattura dello specialista supera facilmente i 3000 franchi, ossia una mensilità corrisposta nei rami economici che producono meno valore. Ciò rende interessante la sottoscrizione di una delle soluzioni settoriali più ambiziose, anche se comporta oneri finanziari annuali e la soluzione scelta dev'essere applicata in seno all'azienda. In questo senso due fattori giocano un ruolo fondamentale: la compilazione unicamente «a tavolino» dei moduli di controllo e la capacità dei responsabili della soluzione settoriale e/o degli imprenditori stessi di integrare le esigenze in materia di tutela della salute sul posto di lavoro nei cicli di obiettivi e controllo indotti da un sistema aziendale di garanzia della qualità come ISO 9000.

Nel complesso il persistente disagio in questo campo va affrontato con una valutazione della situazione da parte dell'organo competente. *Il Consiglio federale ha pertanto incaricato la CFCSL di rivalutare entro la fine del 2004 l'utilità e i costi della direttiva in parola e di sottoporgli un rapporto sull'adeguamento, l'impostazione concreta e l'applicazione pratica delle disposizioni secondo i rami.*

8.3 Impiego di manodopera estera

Dall'entrata in vigore il 1° giugno 2002 dell'*accordo sulla libera circolazione delle persone* l'assunzione di manodopera estera subisce progressivamente una forte deregolamentazione²⁷ che comporterà sensibili sgravi amministrativi. Terminato il primo periodo di transizione (31 maggio 2004), i documenti che le autorità possono ancora richiedere ai lavoratori stranieri cittadini dell'UE e dell'AEELS si limitano a un attestato d'assunzione allestito dal datore di lavoro. Ciò rappresenta una svolta significativa rispetto alla prassi attuale, in base alla quale la precedenza spetta ai cittadini svizzeri e agli stranieri già attivi in Svizzera e il datore di lavoro deve comprovare di aver cercato invano di occupare il posto con personale svizzero o già attivo in Sviz-

²⁷ Una quantificazione di questo fenomeno figura in Koch (2003). Il rapporto sulle autorizzazioni contiene una ricapitolazione dei risultati.

zera prima di poter assumere un dipendente straniero giunto per la prima volta in Svizzera. L'entrata in vigore dell'accordo sulla libera circolazione delle persone decretò inoltre la soppressione dello statuto di stagionale, benché esistano tuttora occupazioni stagionali nell'ambito dello statuto di dimorante temporaneo. Sono per contro garantiti il ricongiungimento familiare e la piena mobilità professionale e geografica del lavoratore. Una volta i dimoranti temporanei dovevano lasciare il paese per un certo tempo tra un periodo di lavoro e l'altro; ciò che comportava dispendiose procedure di registrazione e di stralcio presso diversi uffici statali. Anche i dimoranti dovevano rinnovare il loro permesso ogni tre anni, mentre ora è possibile ottenere permessi per dimoranti temporanei fino a un anno o *permessi di dimora della durata di cinque anni*. I cittadini dell'UE e dell'AELS beneficeranno di ulteriori semplificazioni al più tardi alla scadenza del periodo di transizione previsto dall'accordo sulla libera circolazione delle persone, ossia il 31 maggio 2004 (rinuncia al diritto di precedenza per i cittadini svizzeri e al controllo delle condizioni salariali e lavorative), rispettivamente il 31 maggio 2007 (soppressione dei contingenti, ossia abolizione dell'esame del mercato del lavoro e del permesso di lavoro).

Strettamente legata agli accordi bilaterali con l'UE è anche la revisione totale della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS). La *nuova legge federale sugli stranieri (LStr)*, che il Consiglio federale ha già emanato sotto forma di progetto, riprende il sistema di reclutamento duale finora praticato, ossia la liberalizzazione progressiva per i paesi dell'UE e dell'AELS e la limitazione dell'immigrazione da paesi terzi alla manodopera qualificata. Dopo un test PMI e una stima delle conseguenze della regolamentazione altri aspetti rilevanti per le PMI sono stati inseriti nella consultazione sulla legge e sono stati utilizzati per la verifica delle procedure d'esame delle domande di permesso per i lavoratori. Dall'entrata in vigore dell'accordo sulla libera circolazione delle persone l'esecuzione è completamente di competenza dei Cantoni, mentre la Confederazione esercita una funzione di supervisore e controlla che le autorità cantonali operino in modo omogeneo.

Con la revisione parziale dell'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri (OLS), entrata in vigore il 1° giugno 2002, anche l'*adempimento nel settore dei permessi di lavoro* per i lavoratori provenienti da paesi terzi incombe ai Cantoni che devono tuttavia sottoporre per l'approvazione alla Confederazione le decisioni positive, al fine di garantire un'applicazione per quanto possibile unitaria in tutto il territorio nazionale. La nuova procedura dovrebbe avere ripercussioni positive per le PMI, visto che il loro referente è l'autorità cantonale preposta al mercato del lavoro, che è vicina al mercato locale e conosce bene le esigenze delle PMI. La nuova legge sugli stranieri prevede per i lavoratori provenienti da paesi terzi agevolazioni per quanto concerne la mobilità professionale o volte a ridurre il carico (amministrativo) delle PMI, in caso di cambiamento del posto di lavoro. Con l'entrata in vigore della libera circolazione delle persone e la revisione dell'OLS sono inoltre state sensibilmente ridotte le tasse gravanti i permessi di lavoro. I Cantoni offrono sempre più informazioni in internet sull'assunzione di manodopera estera e mettono a disposizione online i moduli necessari all'ottenimento di un permesso di lavoro. Ciò semplifica e accelera il disbrigo della domanda. Le autorità federali competenti, segnatamente l'Ufficio federale degli stranieri, prevedono di rielaborare entro la metà del 2003 le direttive sul mercato del lavoro concernenti la riveduta OLS, cosicché i datori di lavoro e i responsabili dell'applicazione nei Cantoni disporranno di uno strumento di lavoro dettagliato, imperniato sulla pratica e accessibile online.

8.4

Formazione professionale

La nuova legge sulla formazione professionale è volta a incrementare la responsabilità degli addetti all'educazione, nell'intento di favorire la flessibilità senza indurre le imprese a rinunciare alla formazione di apprendisti a causa dell'inasprimento delle condizioni. Un test PMI sulla formazione dei maestri di tirocinio indica che le imprese di una dimensione a partire dalla quale il direttore aziendale non è più nel contempo maestro di tirocinio sono disposte ad allestire un ottimo programma di formazione per i loro apprendisti. Sarebbe tuttavia difficile imporre anche a quell'88% di imprese che contano solo 1-10 dipendenti (e che attualmente formano il 30% degli apprendisti) la pianificazione sistematica dell'attività degli apprendisti in seno all'azienda e la gestione della rispettiva documentazione. Posti d'apprendistato nelle piccole imprese, che permettono ai giovani di avvicinarsi più facilmente al mondo del lavoro reale che non le scuole d'arti e mestieri o i reparti d'apprendistato specializzati delle grandi aziende, potrebbero d'altro canto sparire. Viste le loro risorse limitate, alle PMI più piccole bisogna consegnare un progetto già configurato per l'impiego interno degli apprendisti. Nei rami debolmente strutturati, per i quali tale compito non può essere affidato a un'associazione, si dovrà appoggiare lo sviluppo di detti progetti.

8.5

Regolamenti delle assenze per il servizio militare o civile

Il progetto Esercito XXI corregge un'evoluzione, avviata da Esercito 95 ma invisa alle imprese, ossia la cadenza biennale dei corsi di ripetizione che protrae il servizio militare in una fascia d'età, nella quale i lavoratori sono molto meno disponibili che non tra i 20 e i 25 anni. Ciò nondimeno la *sollecitazione alla quale le aziende sono esposte per effetto degli obblighi militari* rimane considerevole. Il carico amministrativo comincia con le conferme per le domande di differimento del servizio. Per i giovani collaboratori che devono assolvere la scuola reclute si pone la domanda del mantenimento del contratto di lavoro, della definizione del salario e della presa in considerazione dei diversi obblighi salariali. Se il rapporto d'impiego non viene interrotto durante il servizio, le prestazioni IPG sono versate all'azienda, cagionandole un ulteriore onere amministrativo. Si possono considerare parte del carico amministrativo anche gli adeguamenti dei piani di lavoro o gli spostamenti di sedute imputabili ai corsi di ripetizione. Il modello di servizio militare in ferma continuata potrebbe pertanto riscuotere grandi consensi tra le aziende. Le esperienze finora maturate non permettono ancora di trarre conclusioni sulla continuazione o sullo scioglimento del rapporto di lavoro nell'ambito del citato modello e sulle eventuali ripercussioni per la protezione sociale del lavoratore e per gli oneri amministrativi e finanziari che ne derivano, in un caso o nell'altro, per l'impresa, il milite e/o l'esercito.

In occasione di incontri con le PMI è stato proposto di istituire delle unità che effettuano i *corsi di ripetizione sempre nello stesso periodo dell'anno*, in concomitanza con i periodi nei quali le aziende registrano un calo dell'attività. Alla proposta si contrappongono diversi argomenti: l'incorporazione dipende in primo luogo dal fabbisogno, dalle attitudini e dalle conoscenze militari preliminari. Per alcuni interventi

è necessaria una preparazione effettuata in stagioni diverse. La composizione professionale non diversificata che ne conseguirebbe potrebbe risultare problematica. La disponibilità delle piazze d'istruzione e degli istruttori limita sensibilmente la scelta dei periodi per i corsi di ripetizione delle formazioni più disparate. L'idea di offrire corsi di ripetizione di detto genere non è pertanto realizzabile.

9 Disbrigo di compiti statistici

Benché le imprese lo citino spesso quale esempio tipico del carico amministrativo, il disbrigo di compiti statistici copre solo una piccola parte dell'onere amministrativo totale ascrivibile alle autorità. La ragione di tale discrepanza va ricercata nel fatto che l'impresa non percepisce nessun controvalore per il proprio lavoro, dato che nonostante le statistiche i dipendenti non sono assicurati meglio e l'azienda non dispone di dati contabili che le facilitino la gestione.

Se ne traggono due conclusioni. Da un canto, bisogna tenere sotto controllo l'onere amministrativo che i rilevamenti statistici generano nelle imprese. Se ne occupano la *Commissione della statistica federale* e il *gruppo d'esperti per la statistica economica*, in seno al quale i rappresentanti delle aziende tematizzano sistematicamente tale punto. Dall'altro, vi si individua una possibilità per suscitare l'interesse delle aziende a partecipare alle rilevazioni statistiche. La soluzione consiste nel mettere a loro disposizione i risultati dei sondaggi nella forma adeguata, affinché possano confrontarsi con le altre imprese.

Attualmente le aziende che partecipano al rilevamento dei risultati contabili ricevono quale *feedback* un confronto tra i propri dati e i risultati medi del ramo. L'esperienza insegna che i riscontri sono molto apprezzati dalle imprese e si ripercuotono positivamente la quota di risposte. È pertanto allo studio una procedura analoga per il rilevamento dei salari, che è stato potenziato nell'ambito delle misure fiancheggiatrici concernenti l'accordo sulla libera circolazione delle persone. A partire dal 2002, oltre che confronti nello stesso ramo, i risultati messi a disposizione dalle aziende consentiranno confronti trasversali tra i vari settori all'interno di una regione o di un cantone.

Grazie agli sforzi volti a ridurre il carico amministrativo nelle piccole e medie imprese vengono ora condotti per quanto possibile solo *rilevamenti per campione*. Si potrebbe inoltre ridurre la periodicità delle rilevazioni, come è stato il caso per la statistica trimestrale sull'occupazione, che dal 1992 è condotta solo presso un campione rappresentativo di piccole e medie imprese. I dati salariali, soggetti a cambiamenti più lenti, ma per i quali è interessante conoscere le evoluzioni settoriali differenziate (si pensi alle misure fiancheggiatrici concernenti l'accordo sulla libera circolazione delle persone firmato con l'UE), sono raccolti ogni due anni mediante la rilevazione della struttura dei salari. Sono quindi stati effettivamente realizzati degli sgravi, ma rimane aperta la questione della solidità di tali miglioramenti, dato che l'accordo bilaterale di cooperazione statistica con l'UE, negoziato nell'ambito dei bilaterali II, potrebbe introdurre nuovi rilevamenti per le aziende. I cambiamenti concernono segnatamente un aumento contenuto del numero degli intervistati e il completamento dei questionari attuali con una quantità limitata di varianti supplementari. Dal punto di vista delle imprese, il maggior carico si giustifica con il miglioramento della comparabilità dei dati raccolti all'interno del ramo e sul piano in-

ternazionale. Ciò permette in primo luogo di tenere conto della globalizzazione delle evoluzioni in campo economico, ma ne beneficerà anche la politica economica che disporrà di basi migliori per le analisi congiunturali e strutturali.

Nell'ambito di una stima delle conseguenze della regolamentazione in relazione all'accordo bilaterale di cooperazione statistica con l'UE, l'UFS quantificherà l'ulteriore carico amministrativo apportato dalle direttive UE per le PMI.

Un'altra via percorribile per sgravare le imprese è quella di utilizzare maggiormente i dati amministrativi, come indica l'UFS nel rapporto che ha steso in adempimento di un mandato fondato sul rapporto intermedio del Consiglio federale del 22 gennaio 1997 sullo sgravio amministrativo. Attualmente manca una panoramica globale dei dati che gli uffici amministrativi chiedono alle imprese. Eppure tale ricapitolazione sarebbe molto utile a tutti coloro che devono allestire sistemi operativi d'informazione. Le PMI che nel loro sistema interno utilizzano categorizzazioni che si riferiscono alle classificazioni della statistica ufficiale sono avvantaggiate sia nello svolgimento di compiti statistici sia nel loro posizionamento rispetto al mercato globale. *Per tale ragione la Confederazione pubblicherà all'attenzione delle PMI e delle ditte informatiche che vogliono offrire sistemi operativi d'informazione una guida per i contatti con le autorità, che sarà attualizzata costantemente e conterrà una panoramica esaustiva delle informazioni chieste dalle autorità.* Al momento, per i sondaggi aziendali condotti regolarmente nell'ambito della statistica ufficiale, è disponibile un elenco dettagliato dei censimenti condotti dall'UFS, che viene consegnato annualmente alle associazioni economiche e ai partner sociali. La Confederazione non ha alcun potere sui rilevamenti di enti privati che duplicano almeno in parte i sondaggi della statistica ufficiale. Può per contro essere migliorato il livello delle informazioni sui dati amministrativi e sulle inchieste ad hoc di uffici specializzati. Se ai fini di un sondaggio aziendale sono richiesti indirizzi contenuti nel registro delle aziende e delle imprese, occorre attirare l'attenzione dei responsabili dei progetti sulla problematica del carico per le imprese. Si può influire sulla portata dei questionari e sulle dimensioni dei campioni e si possono segnalare fonti d'informazione alternative. Al fine di promuovere il pieno sfruttamento delle possibilità del traffico commerciale elettronico, come chiesto nella mozione 02.3669 del Gruppo PPD, l'UFS prevede di inserire nel 2004 nel proprio portale una piattaforma che permetta di condurre le rilevazioni statistiche tramite internet (e-survey). Nella prima fase verranno appoggiate soprattutto le rilevazioni periodiche presso le aziende, le imprese e le istituzioni.

10

Un ampio campo: l'osservanza di diverse direttive per la realizzazione aziendale di prestazioni

Il presente rapporto si focalizza sulle procedure che la maggior parte delle aziende deve svolgere periodicamente, quali il conteggio con le assicurazioni sociali, i contatti con il fisco, l'osservanza di direttive di diritto commerciale, l'assunzione di manodopera (estera) e la statistica ufficiale.

Esiste tuttavia un ampio ventaglio di oneri amministrativi derivanti da leggi che rivestono grande importanza solo per determinati rami economici. *Di tale campo si occupa in primo luogo il rapporto sulle autorizzazioni in fase di stesura.* Il presente testo analizza tuttavia alcuni aspetti fondamentali di questo campo eterogeneo e pre-

senta qualche esempio per la loro applicazione. Il rapporto si sofferma sullo smaltimento dei rifiuti e la guida di un veicolo a motore, dato che rivestono una certa importanza per buona parte dei settori, segnatamente nell'industria. Siccome il presente capitolo non può ignorare un settore sempre più importante come quello dei servizi, si entra anche nel merito delle disposizioni sul riciclaggio di denaro sporco, dato che gli obblighi di diligenza all'accettazione di denaro altrui, divenuti più severi, si applicano a buona parte dei rami economici. È interessante osservare che lo studio condotto dall'IGW (Müller [1998]) non ha tuttavia evidenziato grandi differenze settoriali per quanto concerne il carico amministrativo nelle aziende. Differenze sensibili tra i rami economici si registrano solo se si considera la misura in cui i diversi rami contribuiscono al risultato globale abbastanza omogeneo.

10.1 L'autorizzazione di eccezioni contrapposta all'omologazione di stabilimenti d'impresa

La tabella 1 indica chiaramente l'utile prodotto dal *rifiuto di autorizzazioni singole* e dall'*omologazione dell'impresa* o di singoli reparti della stessa. Secondo la ricerca (Müller [1998]) il disbrigo delle formalità d'importazione e d'esportazione (inclusa la restituzione dell'imposta sul valore aggiunto) assorbe il numero più elevato di ore al mese. In questo campo ogni fornitura origina delle formalità. La situazione si presenta diversamente quando un prodotto o una produzione sono ammessi come tali. Secondo la stessa fonte, le voci «Prescrizioni concernenti la dichiarazione», «Autorizzazioni in ambito aziendale», «Osservanza di prescrizioni di produzione» generano un carico nelle imprese assoggettate a tali disposizioni che oscilla tra meno di due e quattro ore al mese. È pertanto evidente il beneficio economico indotto dagli sforzi volti a smantellare i controlli al confine e a introdurre controlli a domicilio. Su questo fronte nell'UE sono stati compiuti notevoli passi avanti.

In Svizzera le merci non sono più controllate ai confini cantonali già dal 1848. Prevale la pratica dell'omologazione di prodotti o di stabilimenti di produzione, di solito fondata sulle disposizioni di polizia economica previste dal diritto federale, la quale permette di garantire di solito in tutto il paese che vengano messi in commercio merci conformi e forniti servizi ammessi.²⁸ Tale constatazione è avvalorata dall'inventario, condotto nel 1998, delle procedure d'autorizzazione previste dal diritto federale, dato che per la maggior parte dei permessi di diritto federale la quantità delle nuove autorizzazioni è inferiore al centinaio l'anno. Tali cifre possono essere realizzate, solo se ogni singola procedura economica non richiede l'intervento dell'autorità. Tale considerazione trova conferma se si analizza l'oggetto di un'autorizzazione. Nella maggior parte dei casi si tratta di garantire una struttura sufficiente o un livello di formazione adeguato, mentre l'obbligo del permesso vige solo per alcune procedure commerciali all'interno dell'impresa, ad eccezione – come detto – dell'importazione e dell'esportazione di merci.

²⁸ Nel senso di una base per la revisione della LMI, le parti II e III del rapporto sulle autorizzazioni contengono considerazioni sulle limitazioni sul piano nazionale delle quattro libertà fondamentali, sulle quali secondo l'UE si fonda il mercato interno.

Il controllo degli stabilimenti d'impresa (invece che dei singoli beni e servizi prodotti) non implica la soppressione totale dell'onere amministrativo. Tali omologazioni comportano sovente obblighi di registrazione (tra l'altro mediante le certificazioni richieste) e sono vincolate a obblighi di notifica. Non ci si limita pertanto a mettere a disposizione impianti adeguati e ad assolvere la formazione necessaria (onere d'investimento): anche nell'azienda sorgono limitazioni e direttive che possono in parte presentarsi sotto forma di compiti amministrativi. Siccome la portata del presente rapporto non consente di entrare nel dettaglio, si rinvia al rapporto sulle autorizzazioni e alla banca dati delle procedure d'autorizzazione di diritto federale. Tenuto conto dell'obiettivo determinante del presente rapporto, ossia lo sgravio amministrativo, sembra opportuno *esaminare in quale misura sono necessari obblighi di notifica inferiori a un anno nell'ambito del controllo delle attività assoggettate all'obbligo del permesso* (p. es. commercio con rifiuti speciali). Come per il conteggio con il fisco, anche nel campo delle attività assoggettate all'obbligo del permesso occorre verificare l'opportunità di introdurre intervalli più lunghi, sempre che la notifica sia necessaria (p. es. rilevare i flussi di sostanze o migliorare le possibilità di sanzione) o addirittura non basti un'attività di controllo approfondita.

Siccome la maggior parte delle imprese è attiva nello stesso campo per diversi anni se non addirittura decenni, l'omologazione di impianti d'impresa è una misura ipotizzabile. Per altri richiedenti, tale continuità non è garantita e ciò dipende sovente anche dall'assenza di impianti fissi di grandi dimensioni (si pensi alle associazioni che ogni anno organizzano manifestazioni di vario genere assoggettate all'obbligo del permesso [manifestazioni aviatorie, tombole ecc.]). I richiedenti indipendenti non devono ribadire ogni anno l'interesse a un permesso oppure adeguano costantemente la loro offerta, cosicché bisogna ricontrollare gli impianti (si pensi al permesso per la vendita di oggetti pirotecnici e alle direttive concernenti il punto di vendita degli articoli per il 1° agosto). Collaudare gli impianti aziendali (incluse le direttive sulle procedure) invece di controllare i prodotti (per quanto possibile per campione) può risultare troppo oneroso per le piccole e medie imprese, come lascerebbe del resto supporre l'esiguo numero di PMI che hanno chiesto la certificazione ISO 9000 ecc. Infine, il passaggio all'autocontrollo non deve costringere gli imprenditori a conservare ingenti quantità di documenti e a inoltrare periodicamente notifiche zero. Con complesse procedure di omologazione a livello di stabilimenti d'impresa, il legislatore può sempre controllare le entrate sul mercato o le uscite. *Per principio bisogna pertanto garantire che il controllo sul prodotto rimanga possibile e non sia obbligatorio l'esame degli impianti di produzione.* Per quanto possibile occorre tuttavia omologare un genere nella speranza che il fabbricante rispetti la norma, come si può del resto verificare con controlli saltuari.

Fatte salve le succitate premesse, nel seguente capitolo si appurano unicamente i casi di procedure periodiche per le quali il permesso non si riferisce ancora a un genere o a un impianto e si verifica se esistono ulteriori possibilità di sgravio per i casi in cui è necessario richiedere ripetutamente singole autorizzazioni.

Come già menzionato, è raro che le imprese in Svizzera debbano chiedere singole autorizzazioni per ogni prodotto fabbricato o venduto o per ogni prestazione fornita. La regola prevede che le autorizzazioni, le omologazioni ecc. siano valide per un genere o una persona o una struttura di produzione e vadano rinnovate dopo qualche anno. Tra le autorizzazioni concernenti singoli prodotti fabbricati o prestazioni fornite in Svizzera per il consumo interno, per le quali il richiedente deve inoltrare una richiesta più volte l'anno, si possono citare:²⁹

- le autorizzazioni speciali per test clinici,
- la liberazione di prodotti immunobiologici,
- le cedole di veleno,
- i permessi d'acquisto per esplosivi,
- il controllo della carne di carcasse di animali,
- i permessi di circolare la notte o la domenica,
- i permessi di effettuare corse con veicoli speciali,
- l'obbligo di autorizzare e dichiarare le tariffe nel traffico aereo.

In merito alle succitate autorizzazioni si precisa quanto segue:

La concessione di autorizzazioni speciali per test clinici si riferisce all'uso di medicamenti che in Svizzera non sono (ancora) ammessi. Si contano circa 6000 casi l'anno e sono sbrigati dall'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici, che dalla sua fondazione svolge tale compito in vece dei Cantoni. Attualmente non si dispone ancora di esperienze sufficienti per stabilire se si impongono cambiamenti dei regolamenti.

Nell'ambito della revisione della legge sugli agenti terapeutici è stata analizzata la liberazione dei prodotti immunobiologici nel senso di un obbligo del permesso. Diversamente dagli agenti terapeutici, fabbricati secondo una formula chimica, i prodotti immunobiologici e i prodotti affini non sono stabili in quanto estratti da organismi viventi. La sicurezza necessaria può pertanto essere garantita solo mediante il controllo di ogni partita.

A tenore dell'articolo 9 della legge federale sul commercio dei veleni, per l'acquisto unico di prodotti chimici della classe di tossicità 1 e 2 è necessaria un'autorizzazione

²⁹ L'elenco ha carattere indicativo, considerato soprattutto che non è sempre facile definire questa categoria di autorizzazioni. Da un canto, in molti campi le autorità possono accettare diverse domande in una volta sola oppure concedere un'autorizzazione generale per un periodo determinato oltre ai permessi singoli di «clienti assidui». Dall'altro, è importante stabilire quale richiedente si considera determinante e in quale misura si condivide il parere secondo cui le singole procedure coincidono in modo tale da poterle ammettere come genere. Un istituto specializzato chiede per esempio diverse volte l'anno un'autorizzazione per condurre test sugli animali, mentre un gruppo di ricercatori di solito chiede un solo permesso. Ci si può domandare se un certo tipo di esperimenti condotti sugli animali dall'istituto specializzato non sia sufficientemente schematico da rinunciare all'esame del singolo caso. La risposta sarebbe certamente negativa per i permessi di costruzione, per i quali è irrilevante se un architetto inoltra tali domande più volte l'anno, mentre è fondamentale l'ottica del committente o dell'oggetto per i quali l'onere si manifesta sporadicamente.

rilasciata dalle autorità cantonali competenti. Per gli acquisti ripetuti è possibile chiedere il rilascio di un libro dei veleni. Le cedole di veleno saranno soppresse con l'entrata in vigore della nuova legge sulle sostanze chimiche, presumibilmente il 1° gennaio 2005, e verranno sostituite da obblighi dell'informazione per il venditore e dal divieto eurocompatibile di vendere al pubblico prodotti chimici cancerogeni, in grado di provocare danni genetici ereditari e pericolosi per la riproduzione.

Il permesso d'acquisto per gli esplosivi è valido un anno, ma l'ordinanza ne limita a tre mesi la validità per i piccoli consumatori, che non possono garantire un immagazzinamento in luoghi altrettanto sicuri di quelli delle grandi aziende. Limitando la validità, si limitano le scorte in deposito, visto che il permesso d'acquisto è emesso per una quantità determinata. Nell'interesse della sicurezza generale non è opportuno prolungare la validità.

Il controllo della carne degli animali da macello è obbligatorio a tenore dell'art. 26 della legge sulle derrate alimentari e permette di riconoscere le epizootie, segnatamente le malattie trasmissibili all'uomo. L'accordo bilaterale con l'UE esclude la delega della competenza ai macelli.

La località o il Cantone dai quali parte il trasporto hanno la competenza di decidere circa le eccezioni al divieto di circolare la notte e la domenica valide per tutto il territorio nazionale. Oltre ai permessi unici sono concessi permessi duraturi,³⁰ che fino al 1° gennaio 2001 non erano previsti per i veicoli e i trasporti eccezionali. Detta agevolazione si iscrive nel segno dell'inventario e della valutazione delle procedure del diritto federale. A causa della topografia svizzera i veicoli per i quali è stato emesso un permesso duraturo non possono tuttavia superare le dimensioni prescritte.

L'obbligo del permesso/notifica per le tariffe applicate dal traffico aereo è in fase di rielaborazione, dato che l'accordo sul traffico aereo tra la Svizzera e la Comunità europea consente una liberalizzazione più ampia delle tariffe nel traffico continentale. Gli Stati membri possono esigere la presentazione delle tariffe (tariff filing). Riconoscendo la prassi adottata dalla maggior parte dei paesi membri, l'UFAC non chiederà più la presentazione generale delle tariffe. Diversi accordi bilaterali sul traffico aereo con altri Stati prevedono tuttavia ancora tale procedura.

Come si evince dalle succitate spiegazioni e dai permessi unici soppressi negli ultimi tempi, in tutti i campi sono abrogati i permessi di detto genere, laddove non vi sono pericoli immediati per la vita e la salute. A titolo d'esempio si può citare l'autorizzazione specifica per la fabbricazione giusta la LMB, soppressa nell'ambito dell'armonizzazione tra LMB, LBDI, LArm e LEspl, oppure i certificati di trasloco, emessi dall'ispettore del bestiame e ora sostituiti da un documento d'accompagnamento, rilasciato dal detentore dell'animale al quale incombe inoltre la notifica alla BDTA (banca dati sul traffico degli animali). In conclusione si può affermare che le autorizzazioni specifiche in e per la Svizzera, che devono essere richieste più volte, costituiscono l'eccezione e che in questo ambito esistono poche possibilità per apportare sgravi amministrativi.

La maggior parte dei permessi unici richiesti più volte durante l'anno concernono l'importazione e l'esportazione e convergono nelle procedure di sdoganamento o nel

³⁰ La possibilità di ammettere trasporti notturni o domenicali per determinate categorie e di imporre l'osservanza di tale norma astratta con controlli più severi è un'alternativa che potrebbe causare notevoli problemi e difficoltà.

controllo delle persone in entrata e in uscita. Speciali documenti per l'importazione, l'esportazione, l'entrata o l'uscita devono di solito già essere disponibili quando la merce o la persona giunge all'ufficio doganale d'importazione o d'entrata.³¹ Uno sgravio potrebbe essere conseguito incaricando un importatore autorizzato di emettere lo speciale permesso d'importazione invece dell'ufficio competente. Un ordinamento analogo vige attualmente per esempio per diversi contingenti doganali. Occorre tuttavia rilevare che l'importatore autorizzato non è responsabile solo per il genere di merce e, dato il caso, per l'impiego della stessa, ma anche per la quantità importata e per l'ora dell'importazione. Lo svantaggio di questo permesso speciale è costituito – come spiegato al punto 9.1 – dal fatto che l'importatore deve tenere una documentazione, dato il caso informare le autorità e tenere in linea di conto eventuali ispezioni. In ambito agricolo si sono registrate importanti discordanze³², sicché tale possibilità di sgravio è stata valutata con scetticismo. La delega delle competenze dovrebbe, se del caso, avvenire solo su richiesta. La trasformazione in regola della responsabilità dell'importatore o dell'esportatore risulta delicata, segnatamente nei casi in cui il diritto da applicare è complesso e lascia spazio alle interpretazioni.

10.3 La regolamentazione secondo gli interessi pubblici contrapposta alla regolamentazione secondo i prodotti

Nell'inchiesta condotta dall'IGW (Müller [1998]) le imprese interpellate hanno affermato che l'informazione sui nuovi ordinamenti costa loro diverse ore di lavoro ogni mese. Benché ciò possa apparire eccessivo, non è improbabile vista la molteplicità delle fonti di oneri amministrativi che il presente rapporto e il rapporto sulle autorizzazioni hanno dovuto analizzare sulla base del contesto reale. L'esperienza pratica di una piccola fabbrica chimica conferma tale considerazione. Alcuni anni or sono il proprietario ha dovuto effettuare una costosa analisi dei rischi a tenore dell'ordinanza sulla protezione contro gli incidenti rilevanti. Successivamente è entrata in vigore la direttiva CFCSL sul ricorso a specialisti della sicurezza sul lavoro e l'imprenditore si è visto costretto a formare un addetto alla sicurezza. Attualmente sta lottando per cercare di ottenere il rimborso della tassa sui COV. L'ordinanza sul traffico dei rifiuti speciali gli procura difficoltà dato che una parte della clientela non conosce il numero d'esercizio. L'entrata in vigore della nuova legislazione sulle sostanze chimiche comporterà delle modifiche per la classificazione e la dicitura dei prodotti. Infine, il fabbricante dovrà probabilmente affrontare la spinosa questione della registrazione del terreno aziendale al catasto dei fondi contaminati.

La causa principale di questo sommarsi di nuove direttive va ricercata nel fatto che gli ordinamenti statali si fondano sugli interessi pubblici e non sulle esigenze dei diversi rami. In altri termini, le norme non prescrivono come deve avvenire una determinata produzione per tenere conto simultaneamente di diversi interessi cautelari. Esiste per contro una legislazione per ogni obiettivo da tutelare e spetta all'imprenditore informarsi sui diversi requisiti giuridici da soddisfare e integrare le

³¹ Non costituisce un carico amministrativo supplementare ma ostacola le procedure aziendali, il fatto che negli ultimi anni gli Stati esteri hanno ridotto il numero degli uffici doganali presso i quali vengono importate o esportate determinate merci.

³² cfr. http://www.afd.admin.ch/i/firmen/import/landw_erzeugnisse_i.pdf

singole direttive in una soluzione confacente. Nel caso ideale, sono le associazioni di categoria a compiere il primo passo, purtroppo però non in tutti i rami economici esistono strutture sufficientemente forti.

Il nuovo diritto in materia di sostanze chimiche apporterà uno sgravio benefico per quanto concerne l'integrazione delle direttive. Il nuovo diritto non riconosce solo la pericolosità di un prodotto per l'ambiente o per la salute in caso di assunzione errata. Se esistono tali rischi, è infatti probabile che il prodotto sia pericoloso anche per i dipendenti degli stabilimenti di produzione e delle piazze di trasbordo, per coloro che usano il prodotto finito e per i consumatori attraverso i residui che rimangono, per esempio sulle derrate alimentari, dopo l'impiego del prodotto. Il nuovo diritto sulle sostanze chimiche tiene conto di tali eventualità. Da un canto, l'ordinanza sulle sostanze pericolose per l'ambiente, che aveva come oggetto la tossicità ambientale e la biodegradabilità, è stata integrata nei disposti esecutivi della legge sulle sostanze chimiche. Dall'altro le domande e le notifiche concernenti nuove sostanze e prodotti vanno inoltrate a un unico ufficio che trasmette a sua volta la documentazione agli uffici federali competenti per le questioni ambientali, la tossicità per l'uomo, la protezione dei lavoratori o la sicurezza dei consumatori. È questo un esempio per l'applicazione del principio «one stop shops», auspicato dal rapporto intermedio del Consiglio federale del 22 gennaio 1997. Il Centro di registrazione e distribuzione per le sostanze chimiche (sostanze, preparati e prodotti biocidi) sarà operativa all'entrata in vigore della legge sulle sostanze chimiche e delle rispettive ordinanze, prevedibilmente il 1° gennaio 2005.

Il succitato esempio del fabbricante di prodotti chimici indica che nel campo del diritto ambientale è necessario intervenire analogamente a quello delle assicurazioni sociali. Se, da un canto, è la previdenza in materia di vecchiaia, disoccupazione, infortunio, malattia, oneri famigliari ecc. che genera l'obbligo – per esempio all'atto dell'assunzione di un dipendente – di inoltrare parallelamente documenti a diverse istanze, dall'altro, è la protezione della natura, del suolo, dell'aria, delle acque, delle specie, delle risorse non rinnovabili, del clima e, non da ultimo, dell'essere umano stesso, della quale bisogna tenere simultaneamente conto per la fabbricazione di un nuovo prodotto. Alle imprese si chiede oggi di applicare una politica integrata di prodotto (IPP), ossia *una concezione dei propri beni e servizi che concerne l'intero ciclo di vita dei prodotti*. Mediante le direttive sugli appalti pubblici e la sensibilizzazione dei consumatori verso i prodotti che recano uno dei tanti marchi ecologici, si intende trasformare quest'ottica in un obbligo per le aziende. Il ciclo di vita di un prodotto è tuttavia lungo e complesso: il vaglio di diverse varianti, spesso ancora incerte, la scelta delle materie prime estratte in modo corretto, la finitura industriale sicura per i lavoratori, il trasporto possibilmente privo di pericoli, l'immagazzinamento altrettanto sicuro dei prodotti finiti e la loro giusta applicazione da parte dei consumatori e altri fruitori, il riutilizzo o lo smaltimento sicuro. Benché tutti questi livelli siano oggi assoggettati a vaste prescrizioni giuridiche, è sempre più difficile disporre di una visione globale. L'autorità non dovrebbe solo trasformare l'IPP in un obbligo per le imprese, ma dovrebbe dapprima rendere accessibile ciò che leggi e ordinanze attualmente prescrivono. In analogia alla guida per le PMI nel settore delle assicurazioni sociali, sarebbe pertanto opportuno allestire una *guida per le PMI in campo ambientale*, allo scopo di indicare agli utenti le disposizioni alle quali sarebbero assoggettati con il loro progetto (si condurrà dapprima un progetto pilota per le imprese di una branca). Non sempre infatti le associazioni di categoria assumono

tali compiti d'integrazione, in quanto sono sovente troppo deboli o il ramo è troppo eterogeneo per consentirne l'organizzazione.

L'applicazione del diritto ambientale incombe in buona parte ai Cantoni, una scelta sicuramente adeguata. La poliedricità federativa presenta i suoi vantaggi, come nel caso del Cantone di San Gallo che ha adottato una soluzione esemplare: per ogni impresa è stato nominato un interlocutore presso l'ufficio per le questioni ambientali – una sorta di «*key account manager*» – che evita alle imprese di dover cercare la persona competente in un campo eterogeneo pullulante di esperti. Nel contempo il «*key account manager*» riesce a farsi un quadro preciso dei compiti che il suo «cliente» deve affrontare simultaneamente. Ciò facilita l'applicazione di soluzioni impennate sulla pratica.

10.4 Aspetti amministrativi concernenti l'osservanza di direttive di politica ambientale nella produzione industriale

Lo strumento più efficace per tenere sotto controllo l'inquinamento ambientale comportato dalle sostanze nocive è l'allestimento di una contabilità del flusso di sostanze, fondata in primo luogo sull'*obbligo trimestrale di notifica* delle discariche. L'allestimento di tale statistica si appoggia alle *bollette di scorta* che per ragioni di sicurezza e controllo accompagnano ogni trasporto di rifiuti. Particolarmente idonei alla stesura di dette bollette sono gli *addetti alla sicurezza*, che le imprese che trasportano merci pericolose su strada, per ferrovia o per via navigabile o che, in questo contesto, effettuano operazioni di imballaggio, riempimento, spedizione, carico o scarico nominano, formano e comunicano all'autorità (art. 2 OSAS; RS 741.622). Sono riconosciute le prove della formazione seguita nell'UE in virtù della direttiva n. 96/35/CE8. Ogni cinque anni va superato un esame; ciò che comporta un carico ingente per le imprese interessate. All'origine di questo onere suppletivo vi è l'accordo sui trasporti terrestri sottoscritto con l'UE.

Un test PMI condotto dal Seco in vista della procedura di consultazione³³ sulla revisione totale dell'ordinanza sul traffico dei rifiuti speciali (OTRS) ha evidenziato che se il carico amministrativo in sé non è eccessivo, gli obblighi connessi con il trattamento dei rifiuti costano sempre più caro alle imprese. L'aumento dei costi è imputabile a diverse cause, quali la regolamentazione che impone il riciclaggio e il trattamento di un numero maggiore di prodotti rispetto al passato (es. pneumatici usati, scarti elettrici, legname vecchio); i prezzi unificati che hanno indotto la Commissione della concorrenza ad avviare un'inchiesta; la prassi amministrativa che impone di trattare i rifiuti in Svizzera; infine la TTPCP che rincarà il trasporto dei rifiuti.

Il nuovo progetto d'ordinanza sul traffico dei rifiuti prevede già un certo numero di semplificazioni, come un manuale d'applicazione destinato alle imprese, la *rinuncia alle bollette di scorta* per le quantità inferiori a 25 kg o l'agevolazione per le merci di ritorno. Dal test PMI risulta inoltre che, al di là delle proposte formulate dalla revisione, esistono altre vie per conseguire un alleggerimento amministrativo, segna-

³³ La consultazione è terminata il 31 marzo 2003.

tamente³⁴ l'armonizzazione dei controlli nei diversi Cantoni, l'uso del numero unico d'esercizio (attualmente in fase di studio presso il Seco), la riduzione del numero di autorizzazioni per i rifiuti (al momento esistono autorizzazioni ufficiali e licenze degli organi di riciclaggio), l'alleggerimento della procedura per l'autorizzazione a esportare certi rifiuti. È attualmente allo studio una bolletta di scorta elettronica, ma bisognerà verificare le implicazioni di un alleggerimento in tal senso per le imprese (p. es. stesura automatica della statistica sui rifiuti grazie al sistema informatico).

10.5 Aspetti amministrativi concernenti l'osservanza di direttive emanate dalle autorità finanziarie di controllo nel campo della fornitura di prestazioni

Per l'applicazione nel settore parabancario della nuova legge federale relativa alla lotta contro il riciclaggio di denaro nel settore finanziario (LRD), che il Consiglio federale ha posto in vigore il 1° aprile 1998, è stata istituita in seno all'Amministrazione federale delle finanze l'autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro. Uno degli scopi principali della LRD è quello di vincolare gli *intermediari finanziari* svizzeri, quali cambiavalute, amministratori patrimoniali e fiduciari, ai severi obblighi di diligenza richiesti a livello internazionale, ai quali le banche già soggiacciono. Nell'ambito di una delega di compiti giuridici di controllo e sorveglianza al privato, segnatamente alle associazioni professionali, si possono costituire organismi di autodisciplina incaricati a loro volta di controllare, per esempio, gli intermediari finanziari organizzati per rami o per cantoni. Gli intermediari finanziari che non aderiscono a un organismo di autodisciplina soggiacciono alla supervisione diretta dell'autorità di controllo.

La sorveglianza è garantita da una severa procedura di regolamentazione e autorizzazione per gli organismi di autodisciplina e gli intermediari finanziari direttamente assoggettati, da un *ampio sistema di rapporto e revisione* e da un'efficace gestione dei dati. In molti settori nei quali si accettano solo quantità esigue di denaro, come il cambio negli alberghi, tali direttive non sono tuttavia adeguate. Il 27 agosto 2002 è pertanto stata emanata l'ordinanza dell'autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro sull'esercizio a titolo professionale dell'attività di intermediazione finanziaria nel settore non-bancario, entrata in vigore il 15 settembre 2002 (OAP-LRD; RS 955.20), che precisa i criteri in base ai quali l'attività degli intermediari finanziari a tenore dell'articolo 2 capoverso 3 LRD è considerata professionale. Essa prescrive in particolare che agisce a titolo professionale chiunque da un'attività assoggettata realizza un ricavo superiore a 20 000 franchi durante un anno civile. Per ricavo si intendono tutte le entrate risultanti da forniture e prestazioni ai sensi del codice delle obbligazioni conseguite mediante attività assoggettate (nell'esempio delle operazioni di cambio in albergo, il pagamento del conto in euro non è conteggiato). Determinante è il ricavo lordo senza deduzione di riduzioni del ricavo. Oltracciò, per l'intermediazione finanziaria, esistono altri tre criteri d'assoggettamento di importanza analoga.

³⁴ Il test PMI comprende 17 raccomandazioni – non tutte citate nel presente rapporto – volte a migliorare la questione dei rifiuti nelle imprese.

A seguito dell’emanazione della citata ordinanza è stata introdotta la *clausola della bagatella*, la cui assenza nel disposto originale aveva suscitato, unitamente a diverse pratiche applicative e agli elevati costi di un’adesione a un organismo di autodisciplina, forti malumori tra le piccole e medie imprese.

10.6 Conduurre un veicolo a motore

La parte II del capitolo 7 del rapporto sulle autorizzazioni entra nel merito delle direttive federali concernenti la guida di un veicolo a motore. Il presente capitolo si limita a ricordare che nel senso di uno sgravio amministrativo sono attualmente in fase di elaborazione i due provvedimenti seguenti:

- la creazione di un *sistema d’informazione centrale sui veicoli a motore* (MOFIS), grazie al quale è più facile trattare le notifiche di mutazione;
- la possibilità di inviare per posta elettronica la *prova della sottoscrizione di un’assicurazione di responsabilità civile* dalla compagnia d’assicurazioni all’ufficio della circolazione potrebbe portare alla soppressione della tediosa procedura d’archiviazione dei documenti cartacei che il detentore del veicolo deve attualmente inoltrare.

Rientrano nell’autonomia organizzativa cantonale altri provvedimenti, quali la possibilità per le imprese di trasporto di presentare i loro veicoli al collaudo entro un determinato termine invece di attendere la convocazione dell’Ufficio della circolazione che cade di solito in un momento poco opportuno. L’obbligo di controllare annualmente, oltre alle autocisterne, tutti i veicoli pesanti per il trasporto di cose e i rispettivi rimorchi, che deriva dall’obbligo di riprendere il diritto in materia sempre più standardizzato in tutta Europa, comporta invero un carico ulteriore, ma nel suo effetto globale e visto l’aumento dei trasporti transfrontalieri produce un guadagno sul fronte della sicurezza chiaramente superiore agli oneri sopportati.

Non piace a molte imprese l’obbligo di disporre di un’*autorizzazione come impresa di trasporti su strada* e di un’*autorizzazione come trasportatore su strada* per effettuare con i propri automezzi trasporti per conto di terzi contro fattura. Gli ostacoli per accedere a questo mercato, in precedenza non regolamentato, sono una conseguenza dell’accordo sui trasporti terrestri sottoscritto con l’UE, all’interno della quale questo campo d’attività, che in molti Stati esteri era fortemente regolamentato, è stato liberalizzato solo nella misura in cui gli attori devono comprovare la solvibilità dell’impresa e capacità aziendali (p. es. conoscenze contabili). Il provvedimento colpisce le «pecore nere», presenti in ogni settore, ma preclude in parte l’accesso al mercato agli indipendenti che conducono loro stessi il veicolo. Di riflesso, anche in rami affini quali l’edilizia le imprese devono fornire una prova del capitale proprio e presentare un bilancio revisionato. Neppure l’alternativa della garanzia bancaria è soddisfacente, non tanto per l’onere amministrativo che comporta – certamente inferiore a quello della revisione contabile – quanto piuttosto per gli esigui limiti di credito concessi alle PMI che limitano lo spazio di manovra aziendale. Dall’abbandono del vecchio regime liberale si desume che non è possibile distinguere chiaramente gli interventi di polizia economica da quelli di politica economica. Per contro, ogni direttiva a tutela dell’interesse pubblico è in grado di limitare il numero degli attori

sul mercato e, di conseguenza, anche la concorrenza. Di tale aspetto occorre sempre tenere conto all'atto dell'emanazione di norme.

11 Compiti amministrativi sporadici

Dopo la panoramica dei principali compiti amministrativi che generano oneri periodici nelle aziende, i quattro paragrafi del presente capitolo sono dedicati alle procedure che si presentano sporadicamente ma possono essere oggetto di critiche per il carico amministrativo comportato. Trattasi segnatamente della richiesta di incentivi, della realizzazione di progetti edili, dell'espansione all'estero e delle ristrutturazioni aziendali, inclusa la vendita.

11.1 Miglioramenti amministrativi nel campo del sostegno a progetti innovativi

Da un test PMI sull'accesso agli incentivi statali risulta che anche le PMI e non solo le grandi aziende beneficiano ampiamente di tali strumenti, come sembra del resto essere il caso all'estero soprattutto per quanto concerne i fondi per la ricerca. Il rilevamento puntuale ha inoltre evidenziato che un progetto innovativo può senz'altro rientrare nel campo d'applicazione di diversi strumenti statali d'incentivazione, che gli uffici statali competenti erano informati della possibilità – quanto meno nelle situazioni riscontrate – e hanno collaborato in coordinazione tra di loro. Si sono per contro riscontrate importanti lacune nell'ambito della gestione delle domande, nel senso che molto spesso la ricezione non è confermata e il richiedente attende per settimane nell'incertezza totale. I provvedimenti che si impongono in detto settore si traducono in una *sistematizzazione del disbrigo delle domande*, per la quale i mezzi offerti dall'elettronica possono risultare particolarmente utili.

Oltre che ridurre il carico amministrativo, l'elettronica può incrementare la trasparenza. I ricercatori possono per esempio utilizzare la banca dati Aramis (v. www.aramis-research.ch), che contiene informazioni su tutti i progetti di ricerca finanziati dalla Confederazione, per gestire l'evoluzione dei lavori (contratti, budget, cofinanziamenti ecc.). Una volta terminato il progetto, i ricercatori devono inserire nel sistema diverse indicazioni sul progetto (parole chiave, risultati, pubblicazioni ecc.), allo scopo di favorire la trasparenza. L'obiettivo della banca dati non è pertanto quello dello sgravio amministrativo ma quello della trasparenza, benché una semplificazione verrà comunque riscontrata il giorno in cui si dovrà allestire la statistica biennale sulla ricerca federale, dato che buona parte dei dati necessari saranno già disponibili.

11.2 Permessi di costruzione quale ostacolo alla realizzazione di progetti d'investimento

11.2.1 Legge sul coordinamento

A cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta, i ritardi causati nell'edilizia dagli obblighi del permesso erano oggetto di accese discussioni. La congiuntura stagnante indusse a sbloccare i *grandi progetti* come quelli previsti in ambito ferroviario. Con la legge federale del 18 giugno 1999 sul coordinamento e la semplificazione delle procedure d'approvazione dei piani, in diversi disposti è stata definita una procedura secondo un modello unitario per buona parte delle procedure di approvazione dei progetti a livello federale. Queste modifiche nel campo del diritto procedurale sono entrate in vigore il 1° gennaio 2000. Le PMI ne sono tuttavia meno agevolate come committeenti della costruzione che come (sub)mandatari, beneficiando in tal modo di maggiore sicurezza per la pianificazione dell'impiego delle loro capacità.

11.2.2 Revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio del 6 ottobre 1995

Di rilevanza diretta per tutte le PMI che intendono avviare progetti di costruzione è per contro la *revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio* di cui al punto 3.2. Secondo il rapporto intermedio del Consiglio federale del 1997 si sarebbe dovuta definire una «best practice» per l'applicazione dei principi del coordinamento delle procedure, della definizione dei termini e di una via giuridica unitaria. L'inchiesta condotta dall'UFC nell'ambito dei rapporti sulle strutture economiche (cfr. punto 3.3.), che comprova il nesso tra la lentezza del vaglio delle domande di costruzione e la crescita economica regionale, ha fornito lo spunto per questa iniziativa. Il progetto non ha tuttavia trovato il necessario appoggio durante la Conferenza dei direttori cantonali delle pubbliche costruzioni.

11.2.3 Ottimizzazione dell'applicazione del diritto edile e del diritto accessorio

La questione dell'ottimizzazione delle procedure per l'ottenimento di un permesso di costruzione è stata risolta a livello federale in relazione all'inventario e alla valutazione delle procedure del diritto federale applicate dai Cantoni. Il capitolo che il rapporto sulle autorizzazioni dedica a questo tema illustra chiaramente che, secondo il principio del coordinamento, all'atto del disbrigo di una domanda di costruzione bisogna esaminare se nel caso concreto sono adempite le numerose fattispecie federali concernenti l'autorizzazione. A ciò si aggiungono, quale componente del vasto diritto federale applicabile a progetti edili, il diritto edile cantonale e le prescrizioni la cui osservanza non è esaminata con procedure di autorizzazione separate. I moduli per la domanda, che entrano nel merito di tutte le autorizzazioni e le direttive materiali-giuridiche, risultano pertanto particolarmente dettagliati. Chiedendo la collaborazione dei Cantoni tramite i rappresentanti della CDEP che siedono nei suoi ranghi, il Forum PMI si è prefissato di confrontare tra di loro i moduli cantonali per le domande edili nell'ottica della praticità per gli utenti. Il rapporto sulla «best

practice» per l'allestimento dei moduli per le domande di costruzione verrà presumibilmente presentato alla fine del 2003.

A seconda del numero di autorizzazioni speciali da richiedere, risulta molto complesso anche l'*iter amministrativo dell'incarto*. Il Cantone di Vaud ha pertanto messo a punto una soluzione che consente al richiedente di verificare in qualsiasi momento lo stato del proprio incarto presso l'amministrazione. L'inoltro della domanda di costruzione, la trasmissione e il parere dei diversi uffici cantonali avvengono per via elettronica. Questa applicazione EED, premiata a livello internazionale, risponde pienamente alle richieste formulate al punto 3 della mozione del Gruppo PPD (M 02.3669).

11.3 Appoggio alle PMI che desiderano ampliare il loro mercato all'estero (esportazione)

La nuova *legge federale del 6 ottobre 2000 sulla promozione delle esportazioni* segna una svolta nel dispositivo di promozione delle esportazioni, focalizzandosi in particolare sugli interessi delle piccole e medie imprese svizzere. Da un canto, la nuova impostazione è stata indotta dal potenziale d'esportazione generato dalla progressiva globalizzazione e dall'apertura di nuovi mercati agli inizi degli anni Novanta. Dall'altro, l'apertura dei mercati costringe le PMI elvetiche a internazionalizzarsi. Alcuni studi evidenziano che le aziende orientate all'esportazione sono più produttive di quelle che si concentrano unicamente sul mercato interno e pertanto contribuiscono in misura superiore alla media alla creazione del valore economico. Tuttavia, l'espansione all'estero obbliga le PMI a vincolare sproporzionatamente molte risorse con i rischi che ne conseguono. Tali costi possono essere ridotti con una diffusione efficace di informazioni utili.

Con la nuova legge sulla promozione delle esportazioni l'Osec Business Network Switzerland è stato incaricato di promuovere le esportazioni. Il mandato di prestazioni con budget globale focalizza l'attenzione *sugli strumenti della diffusione di informazioni, della consulenza e del marketing all'estero (fiere)*. Un altro caposaldo è costituito dallo stretto coinvolgimento della rete esterna e dalla massiccia concentrazione sui mercati chiave per le PMI: con la creazione di 13 Swiss Business Hubs (stato fine marzo 2003) questo obiettivo è stato in buona parte concretizzato. Il terzo elemento portante della nuova strategia è la ristrutturazione radicale dell'Osec, che permetterà di rispondere alle esigenze delle PMI con un maggiore orientamento ai mercati e più flessibilità. L'analisi di mercato di fine 2002 indica inoltre che oggi i clienti dell'Osec considerano la qualità dei servizi offerti migliore rispetto a due anni or sono. Nei prossimi quattro anni si auspicano ulteriori miglioramenti nel campo del marketing per i gruppi target, della professionalizzazione della rete esterna e del coordinamento dei servizi per la promozione delle esportazioni tra l'Osec e promotori terzi.

Sul fronte del marketing per i gruppi target si intende garantire alle PMI un accesso più semplice e diretto ai servizi non solo per quanto concerne l'Osec ma per tutti gli strumenti del Seco relativi alla promozione dell'economia esterna. A tal fine è stato messo a disposizione delle PMI un centro di servizi, costituito di una piattaforma elettronica online e di un call center. È auspicabile la creazione di un collegamento tramite internet con l'offerta d'informazioni dell'Amministrazione federale delle

dogane, segnatamente in merito alle nuove procedure di sdoganamento, l'uso temporaneo ecc.

L'ulteriore professionalizzazione della rete esterna mira a migliorare la presenza e l'efficacia non solo degli Swiss Business Hubs ma dell'intera rete, allo scopo di mettere a disposizione delle PMI elvetiche servizi semplici e standardizzati in tutto il mondo, completati con offerte d'informazioni e consulenze su misura di qualità ineccepibile sui mercati principali.

Infine, un migliore posizionamento dell'Osec nella sua funzione di coordinatore in una rete di specialisti della promozione delle esportazioni in Svizzera e all'estero agevola alle PMI l'accesso ai servizi di terzi.

11.4 Ristrutturazione aziendale, vendita e cessione dell'impresa

Di fronte alla complessità e alle cospicue somme in gioco per le ristrutturazioni aziendali, la vendita o la cessione di un'impresa alla generazione successiva, l'onere amministrativo comportato da tali operazioni riveste un'importanza secondaria. Occorre tuttavia rilevare che la doppia imposizione degli utili aziendali nelle imprese e per gli azionisti ha indotto molte aziende a conduzione famigliare a creare complesse strutture di holding. *L'allentamento della doppia imposizione economica* potrebbe portare alla reintroduzione di strutture aziendali più semplici, che sgraverebbero le imprese non solo dal punto di vista amministrativo. Queste ultime sarebbero nuovamente gestite in prevalenza secondo principi aziendali piuttosto che secondo considerazioni fiscali, a tutto vantaggio anche della trasparenza nelle relazioni commerciali.

12 Sfruttamento delle possibilità offerte dalle tecnologie di informazione e comunicazione

Dall'esame sistematico di tutti gli ambiti giuridici che generano compiti amministrativi nelle imprese risulta che i mezzi offerti dalle moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono ampiamente sfruttati. Al primo livello si trovano le vaste offerte informative online degli uffici federali. Al secondo si posizionano i moduli di domanda e altri strumenti d'applicazione su supporti di dati (CD) o via internet. In singoli casi è inoltre possibile inviare dati online. Il futuro appartiene certamente al potenziamento del dialogo per via elettronica tra le imprese e le autorità. L'istituzione di un quadro giuridico per la firma digitale costituisce un presupposto essenziale in tal senso. Ciò vale in particolare nell'ambito statale, nel quale le esigenze di forma in materia di autenticità della firma occupano un posto di rilievo e solo raramente vi si può derogare con intese bilaterali tra azienda e autorità.

Giocano un ruolo importante anche il potenziamento del portale internet della Confederazione (www.admin.ch) e degli uffici statali in genere, dato che finora le offerte informative seguivano la tipica struttura gerarchica dell'amministrazione ai diversi livelli statali. I motori di ricerca permettono di ovviare in una certa misura al problema posto dal fatto che non si può pretendere che il cittadino o l'impresa sappiano a priori chi in seno all'amministrazione è competente per una determinata cosa.

Ciononostante è fondamentale che le informazioni statali siano strutturate anche nell'ottica del cliente e possano sempre essere accessibili. Confederazione, Cantoni e Comuni hanno quindi creato insieme un nuovo portale: www.ch.ch, il quale, partendo da concreti termini correnti, conduce l'interessato, in modo semplice e diretto, alle informazioni ricercate. Grazie a questo sistema di consultazione guidata si rende così accessibile l'offerta di Confederazione, Cantoni e Comuni. Il portale è attualmente in fase sperimentale e dovrebbe essere presentato alla popolazione entro la fine del 2003. Rivolto in modo specifico alle aziende economiche, ma tuttavia fondato sugli stessi principi direttori, è il portale www.kmuinfo.ch del Segretariato di Stato dell'economia, strettamente coordinato con i due portali www.admin.ch e www.ch.ch, e vincolato a un concetto globale. Un'offerta fatta all'indirizzo www.admin.ch è la banca dati per le procedure federali d'autorizzazione che si completa con la banca dati delle professioni tutelate dal diritto cantonale (quest'ultima è disponibile in tedesco o francese al sito <http://www.bbt.admin.ch/dossiers/anerkenn/eu/d/reglber.pdf>). Tali informazioni permettono di chiarire semplicemente se l'attività economica svolta si posiziona in un ambito assoggettato all'obbligo del permesso.

L'impiego delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione assume grande importanza anche nell'ottica del controllo della qualità negli scambi tra aziende e autorità. L'amministrazione non dovrebbe più apparire verso l'esterno come una «black box» che ingurgita dati senza informare nessuno sull'uso e lo scopo. La procedura d'esame delle domande di costruzione nel Cantone di Vaud costituisce un ottimo esempio sul modo di rendere trasparente verso l'esterno il lavoro svolto dall'amministrazione e di controllare la qualità delle prestazioni, per esempio per quanto concerne l'osservanza dei termini.

13 Agenda per il legislativo, l'esecutivo, l'amministrazione e per altri livelli e istituzioni statali

Quest'ultimo capitolo offre una panoramica dei provvedimenti che dovrebbero essere adottati per sgravare ulteriormente le imprese dal carico amministrativo. La ricapitolazione è strutturata secondo i livelli gerarchici, che in ultima istanza decidono circa la fattibilità dei provvedimenti citati.

13.1 Provvedimenti che coinvolgono il legislatore

a. nell'ambito delle revisioni di legge in corso

- Permessi per gli stranieri: regolamento delle procedure nella nuova legge sugli stranieri.
- Nuovo diritto in materia di Sagl.

b. fondati su messaggi del Consiglio federale non ancora presentati

- Se necessario, un'ulteriore base giuridica per la creazione di un numero d'identificazione unitario per le imprese.

- Impostazione degli ordinamenti federali sul rendiconto e la revisione secondo le dimensioni dell'azienda.
- Delega legale alle casse di compensazione delle associazioni di categoria, che offrono un pacchetto di prestazioni completo nel settore delle assicurazioni sociali, di riscuotere i premi INSAI e di riversarli allo stesso istituto.
- Creazione delle basi giuridiche necessarie affinché le casse di compensazione AVS possano conteggiare le deduzioni delle imposte alla fonte e percepire dalle imprese affiliate una controprestazione, segnatamente nel caso in cui ciò coincide con un trasferimento di responsabilità.
- A lungo termine: revisione della legge concernente l'imposta sul valore aggiunto (esame delle esenzioni improprie e della pertinenza di altre complicazioni nella tassazione ascrivibili alla legge); verifica del diritto accessorio (ordinanza relativa alla legge federale concernente l'imposta sul valore aggiunto, volantini informativi dell'Amministrazione federale delle contribuzioni) in funzione di eventuali semplificazioni).

13.2 **Misure adottate dal Consiglio federale**

- Messa a disposizione di mezzi dal fondo di compensazione AVS (art. 95 cpv. 1^{bis} LAVS) per la creazione di un portale AVS e di un sistema d'esperti per la definizione del salario assoggettato alle deduzioni per le assicurazioni sociali.
- Completamento di tale sistema con un modulo che permetta di allestire un certificato di salario unico e che includa tutte le divergenze tra la definizione di stipendio per l'AVS e il concetto di reddito per le imposte federali dirette.
- Allestimento di una guida per gli scambi con le autorità che presenta una visione globale delle informazioni riguardanti le imprese e di cui gli uffici hanno bisogno?
- Stesura di un rapporto sull'idoneità e sull'ulteriore applicazione della direttiva sul ricorso agli specialisti della sicurezza sul lavoro da parte della Commissione federale di coordinamento per la sicurezza sul lavoro (CFCSL).
- Estensione del campo d'applicazione dell'art. 118 dell'ordinanza sull'assicurazione contro gli infortuni (conteggio con l'assicurazione infortuni parallelamente e in base ai documenti AVS).
- Esame della tassazione annuale dell'imposta sul valore aggiunto con acconti trimestrali.
- Stima delle conseguenze della regolamentazione concernente l'accordo sulle statistiche nell'ambito degli accordi bilaterali con l'UE nell'ottica del carico amministrativo per le PMI.

13.3 Iniziative a livello di dipartimenti e uffici

- Analisi dei processi di incasso e revisione per i contributi INSAI e AVS.
- Ricorso a tecnologie dell'informazione e della comunicazione per le rilevazioni statistiche.
- Ottimizzazione del conteggio dell'IVA per la prestazione di servizi, forniti oltre confine o per conto di fabbricanti esteri, ed emanazione di una direttiva in tal senso.
- Rafforzamento della stima delle conseguenze della regolamentazione e dei test PMI.
- Guida PMI in campo ambientale, analisi dello sfruttamento delle possibilità di restituzione della tassa sui COV per le PMI.
- Verifica della necessità in particolare degli obblighi di notifica inferiori a un anno nell'ambito del controllo delle attività assoggettate all'obbligo del permesso.
- Introduzione di sistemi di controllo della qualità per il trattamento di domande di contributi e di autorizzazione (v. anche punto 2 del postulato 00.3595 della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati concernente gli alleviamenti amministrativi per le imprese a livello di procedure federali).

13.4 Misure delle assicurazioni sociali e di altri esecutori di compiti federali

- Creazione di un portale internet per l'AVS con un sistema d'esperti per la definizione del salario assoggettato ai contributi AVS.
- Notifica elettronica della chiusura annuale ad AVS e INSAI con un unico modulo.

13.5 Interventi possibili sul piano cantonale e comunale

- Definizione e introduzione di una «best practice» per l'impostazione e il disbrigo delle domande di costruzione.
- Nomina di un «key account manager» a disposizione delle aziende per le questioni ambientali secondo l'esempio del Cantone di San Gallo.
- La maggior parte dei Cantoni permette di paragonare reciprocamente il rapporto prezzo/prestazioni dei loro servizi in vista dell'adozione di una migliore prassi.

13.6

Effetto dei provvedimenti sulle finanze e sul personale di Confederazione e Cantoni

I provvedimenti proposti sono di natura giuridica e organizzativa. Nessuna attività, oggi assunta dalle imprese, verrà ritrasmessa alle amministrazioni pubbliche. La maggioranza dei provvedimenti concerne il sistema di collegamento tra i diversi ordinamenti fiscali. Una guida migliore delle persone giuridiche imponibili attraverso i meandri dei settori giuridici affini fa sperare anche in uno sgravio dell'amministrazione, la quale dovrà rispondere a minori richieste e metterà mano a meno correzioni.

Premessa a quanto esposto è tuttavia la disponibilità ad assumere i costi dei necessari strumenti informatici. In particolare si sa che l'allestimento di moduli, coi quali dev'essere potenziata l'amministrazione dei salari, è costoso. Tali esborsi saranno finanziati all'interno del limite delle spese imposto ai singoli dipartimenti.

I provvedimenti previsti toccano i Cantoni solo in misura limitata. Il certificato salariale unificato è certo di competenza della Conferenza dei direttori cantonali delle tassazioni, ma il modulo attualmente in vigore è già regolamentato in modo uniforme sul piano nazionale.

Indice

Compendio	5218
1 Introduzione	5220
1.1 Oggetto del presente rapporto	5220
1.2 Struttura del presente rapporto	5220
1.3 Sforzi compiuti all'estero e nei Cantoni	5221
2 Fonti del carico amministrativo cagionato dalle autorità nelle imprese	5223
2.1 Settori assoggettati a obblighi statali di registrazione, notifica e permesso	5223
2.2 Rapporti giuridici che vincolano le imprese nei confronti delle autorità	5227
2.2.1 Motivi per delle indicazioni da parte delle autorità	5227
2.2.2 Meccanismi statali d'applicazione	5228
2.2.3 Delimitazioni rispetto al diritto cantonale	5229
2.2.4 Approcci allo sgravio amministrativo	5229
3 Iniziative sinora intraprese a favore dello sgravio amministrativo delle PMI	5230
3.1 Ricapitolazione	5230
3.2 Iniziative precedenti il rapporto del Consiglio federale del 22 gennaio 1997	5231
3.3 Il rapporto intermedio del Consiglio federale sullo sgravio amministrativo (1997)	5231
3.4 Tema principale «Densità della regolamentazione e PMI» nell'ambito del rapporto sulle strutture economiche dell'Ufficio federale dell'economia e del lavoro	5232
3.5 Inventario e valutazione delle procedure del diritto federale applicate dalla Confederazione; emanazione di un'ordinanza sui termini ordinatori	5233
3.6 Rapporto del Consiglio federale concernente misure di deregolamentazione e sgravio amministrativo del 3 novembre 1999	5235
3.7 Lavori in adempimento dei postulati 00.3595 e 00.3596 della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati	5237
3.8 Inventario e valutazione delle procedure del diritto federale applicate dai Cantoni; inventario delle professioni tutelate dal diritto cantonale	5238
3.9 Ricapitolazione	5238
4 Compiti amministrativi relativi alla fondazione di un'impresa	5240
4.1 Risultati di due sondaggi condotti dal Seco tramite internet	5240
4.2 Rapporto del Consiglio federale concernente la promozione della creazione di nuove imprese	5241
4.3 Ruolo dei centri di fondazione, strutture «Business Start Up» ecc.	5241
5 Agevolazioni nei contatti con le assicurazioni sociali	5242
5.1 Pubblicazione di una guida pratica per le PMI	5242
5.2 Creazione di una procedura per i crediti salariali?	5243

5.3 Previsto rapporto del Consiglio federale sull'introduzione di una procedura semplificata per il conteggio dei salari	5244
5.4 Revisione del pagamento dei contributi per il datore di lavoro	5245
5.5 Soluzioni informatiche e proposte dell'INSAI	5245
6 Miglioramenti nei contatti con le autorità fiscali	5246
6.1 Collaborazione in merito all'imposizione fiscale dei dipendenti	5247
6.2 Determinazione delle imposte dirette sul piano federale e cantonale	5249
6.3 Imposta sul valore aggiunto	5250
6.4 Ordinamenti tributari in materia di importazione ed esportazione di merci e servizi	5251
6.5 Tributi e autorizzazioni nella produzione e nel commercio di prodotti contenenti alcool	5253
6.6 Tasse d'incentivazione	5254
6.7 Altri tributi statali (senza assicurazioni sociali)	5255
7 Agevolazioni e possibili maggiori carichi nell'adempimento di compiti di diritto commerciale	5255
7.1 Registro di commercio, foglio ufficiale di commercio	5255
7.2 Diritto in materia di rendiconto	5256
7.3 Esecuzioni e fallimenti	5257
8 Sgravi nei contatti con le autorità preposte al mercato del lavoro	5257
8.1 Permessi concernenti la durata del lavoro	5257
8.2 Disposizioni in materia di sicurezza sul lavoro	5258
8.3 Impiego di manodopera estera	5259
8.4 Formazione professionale	5261
8.5 Regolamenti delle assenze per il servizio militare o civile	5261
9 Disbrigo di compiti statistici	5262
10 Un ampio campo: l'osservanza di diverse direttive per la realizzazione aziendale di prestazioni	5263
10.1 L'autorizzazione di eccezioni contrapposta all'omologazione di stabilimenti d'impresa	5264
10.2 Giustificazione per i permessi unici ancora in vigore	5266
10.3 La regolamentazione secondo gli interessi pubblici contrapposta alla regolamentazione secondo i prodotti	5268
10.4 Aspetti amministrativi concernenti l'osservanza di direttive di politica ambientale nella produzione industriale	5270
10.5 Aspetti amministrativi concernenti l'osservanza di direttive emanate dalle autorità finanziarie di controllo nel campo della fornitura di prestazioni	5271
10.6 Condurre un veicolo a motore	5272

11 Compiti amministrativi sporadici	5273
11.1 Miglioramenti amministrativi nel campo del sostegno a progetti innovativi	5273
11.2 Permessi di costruzione quale ostacolo alla realizzazione di progetti d'investimento	5274
11.2.1 Legge sul coordinamento	5274
11.2.2 Revisione parziale della legge sulla pianificazione del territorio del 6 ottobre 1995	5274
11.2.3 Ottimizzazione dell'applicazione del diritto edile e del diritto accessorio	5274
11.3 Appoggio alle PMI che desiderano ampliare il loro mercato all'estero (esportazione)	5275
11.4 Ristrutturazione aziendale, vendita e cessione dell'impresa	5276
12 Sfruttamento delle possibilità offerte dalle tecnologie di informazione e comunicazione	5276
13 Agenda per il legislativo, l'esecutivo, l'amministrazione e per altri livelli e istituzioni statali	5277
13.1 Provvedimenti che coinvolgono il legislatore	5277
13.2 Misure adottate dal Consiglio federale	5278
13.3 Iniziative a livello di dipartimenti e uffici	5279
13.4 Misure delle assicurazioni sociali e di altri esecutori di compiti federali	5279
13.5 Interventi possibili sul piano cantonale e comunale	5279
13.6 Effetto dei provvedimenti sulle finanze e sul personale di Confederazione e Cantoni	5280