

Bruxelles, 18 novembre 2022
(OR. en)

**Fascicolo interistituzionale:
2022/0379(COD)**

**14973/22
ADD 3**

**TELECOM 474
DIGIT 214
CYBER 375
CODEC 1778
IA 193**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	18 novembre 2022
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2022) 722 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO che accompagna il documento Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che stabilisce misure per un livello elevato di interoperabilità del settore pubblico nell'Unione (normativa su un'Europa interoperabile)

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2022) 722 final.

All.: SWD(2022) 722 final



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 18.11.2022
SWD(2022) 722 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

che accompagna il documento

Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

**che stabilisce misure per un livello elevato di interoperabilità del settore pubblico
nell'Unione (normativa su un'Europa interoperabile)**

{COM(2022) 720 final} - {SEC(2022) 720 final} - {SWD(2022) 720 final} -
{SWD(2022) 721 final}

La presente relazione combina la valutazione del quadro europeo di interoperabilità (QEI) e la valutazione d'impatto per una politica rafforzata in materia di interoperabilità delle amministrazioni europee.

1. INTERESSE DELLA POLITICA E NECESSITÀ DI AGIRE

L'interoperabilità non è un obiettivo in sé. Si tratta di uno strumento che è diventato un aspetto centrale della definizione e dell'attuazione digitalizzate delle politiche. L'interoperabilità consente alle organizzazioni di interagire, condividere informazioni e conoscenze a tutti i livelli senza interruzioni attraverso i loro sistemi informatici. Va al di là dei mezzi tecnici, richiede accordi tra organizzazioni diverse, descrizioni concordate dei dati, leggi che agevolano gli scambi di dati e una cultura della cooperazione.

L'interoperabilità è essenziale per la crescente digitalizzazione del mercato unico dell'Unione. Svolge un ruolo *nel contesto* delle politiche settoriali, in particolare di quelle con un forte collegamento con il settore pubblico, come la giustizia e gli affari interni, la fiscalità e le dogane, i trasporti o la sanità, così come le regolamentazioni economiche e industriali. L'interoperabilità è un tema ricorrente nell'ambito delle reti transeuropee e in tutte le politiche digitali e in materia di dati. Una politica dell'UE *orizzontale* e dedicata in materia di interoperabilità esiste da oltre 15 anni ed è particolare incentrata sul settore pubblico. La Commissione gestisce programmi di sostegno all'interoperabilità dal 1995, attualmente parte del programma Europa digitale. Un QEI è stato formulato per la prima volta nel 2004 e aggiornato nel 2010 e nel 2017. Il QEI sottolinea l'importanza di considerare tutti gli aspetti e i livelli pertinenti (tecnici, semantici, organizzativi e giuridici) nonché di adottare un approccio integrato alla governance.

Oggi il QEI è *il* quadro concettuale comunemente accettato per l'interoperabilità nell'UE e oltre i suoi confini. Tuttavia rimane del tutto volontario e per questo motivo, come dimostra la valutazione del QEI, sfrutta molto meno di quanto potrebbe il suo potenziale di riduzione degli oneri amministrativi e di miglioramento dell'attuazione delle politiche¹. In tale contesto, e con la trasformazione digitale che procede a ritmo sempre più sostenuto, i ministri della trasformazione del settore pubblico e i responsabili dell'informazione degli Stati membri chiedono sempre più spesso di rafforzare la cooperazione europea in materia di interoperabilità. Già prima della COVID-19 insistevano per generalizzarne l'applicazione². Tale domanda è stata rafforzata dalla necessità di migliorare l'interazione digitale transfrontaliera e intersettoriale durante la risposta alla crisi.

La Commissione ha riconosciuto la necessità di agire³ e si è impegnata a presentare una politica di interoperabilità rafforzata entro l'estate del 2022⁴.

¹ Cfr. i risultati della valutazione finale del QEI (SWD(2022) 720 final).

² Ad esempio, le dichiarazioni ministeriali firmate nel 2017 a Tallinn (<https://www.mkm.ee/en/objectives-activities/information-society/tallinn-declaration>) e nel 2020 a Berlino (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/EN/2020/12/berlin-declaration-digitalization.html>) e le raccomandazioni dei membri del gruppo di esperti della Commissione sull'interoperabilità dei servizi pubblici (<https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=it&groupID=3714>).

³ Comunicazione della Commissione, Plasmare il futuro digitale dell'Europa (COM(2020) 67 final) (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0067&from=IT>).

⁴ Programma di lavoro della Commissione per il 2022 (COM(2021) 645 final) (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9fb5131e-30e9-11ec-bd8e-01aa75ed71a1.0015.02/DOC_2&format=PDF), pag. 7.

2. PROBLEMA E OBIETTIVI POLITICI

Dai risultati della valutazione del QEI e della valutazione d'impatto emerge che l'attuale impostazione informale della politica in materia di interoperabilità, basata esclusivamente su misure volontarie, non è sufficiente a contribuire all'eliminazione degli ostacoli transfrontalieri e intersettoriali per il settore pubblico dell'UE. La limitata interoperabilità dei servizi e dei dati delle amministrazioni pubbliche nell'UE fa sì che i servizi pubblici digitali siano limitati, incapaci di realizzare appieno il loro potenziale e di conseguire l'obiettivo europeo di realizzare un mercato unico digitale. Aumenta i costi e riduce le efficienze a tutti i livelli delle amministrazioni pubbliche dell'Unione europea, aumenta gli oneri amministrativi per i cittadini, le imprese e le amministrazioni stesse, ritarda l'attuazione delle politiche europee da parte degli Stati membri e la realizzazione del mercato unico digitale, limita il potenziale di innovazione e ostacola la sovranità digitale dell'UE. La valutazione d'impatto individua i seguenti fattori problematici:

- governance inefficiente degli sforzi di interoperabilità tra le politiche dell'UE, la Commissione europea e gli Stati membri per tutti i settori e i livelli amministrativi (nazionali, regionali, locali);
- assenza di specifiche minime comuni di interoperabilità, soluzioni condivise e norme; e
- assenza di un approccio di "interoperabilità per impostazione predefinita" nella definizione e nell'attuazione delle politiche dell'UE.

Il nuovo quadro normativo e la comunicazione che l'accompagna mirano a rafforzare l'interoperabilità per garantire che i servizi pubblici digitali funzionino a livello transfrontaliero per tutti in Europa, promuovendo un approccio coerente e antropocentrico all'interoperabilità integrato fin dalla progettazione, dalla definizione delle politiche fino alla loro attuazione in tutta Europa, stabilendo una governance chiara e un ecosistema di soluzioni e specifiche.

Non agire per migliorare l'interoperabilità non farebbe soltanto perdere all'UE l'opportunità di ridurre considerevolmente gli oneri amministrativi, inciderebbe altresì negativamente anche sulla resilienza delle amministrazioni pubbliche e sulla loro capacità di innovare. Il quadro strategico attuale di cooperazione volontaria in materia di interoperabilità in relazione al QEI non è idoneo a rafforzare l'interoperabilità transfrontaliera. Manca un approccio sistemico di interoperabilità fin dalla progettazione nel contesto della definizione delle politiche, delle risorse comuni per l'attuazione e della titolarità condivisa.

3. OPZIONI STRATEGICHE, IMPATTO ATTESO E OPZIONE PRESCELTA

La presente valutazione d'impatto mette a confronto tre opzioni, oltre allo scenario di base che non contempla l'attuazione di alcuna azione. Lo scenario di base e l'opzione 1 continuano ad attuare l'approccio volontario attualmente esistente e, in tale contesto, l'opzione 1 mira a uno sviluppo graduale continuo del QEI. Le opzioni 2 e 3 propongono invece un'azione legislativa. L'opzione 2 è incentrata sull'istituzione di un meccanismo di cooperazione strutturale con un mandato chiaro inteso a garantire lo sviluppo e il mantenimento continui di risorse comuni concordate di interoperabilità, nonché ad adottare decisioni in merito a sperimentazioni comuni e progetti mirati di sostegno alle politiche. L'opzione 3, più ambiziosa, si concentra sulla definizione di requisiti minimi di interoperabilità europea direttamente applicabili nella legislazione, aggiornati mediante decisioni di esecuzione.

Dalla valutazione degli impatti attesi emerge che lo scenario di base e l'opzione 1 non affronteranno adeguatamente le carenze individuate dalla valutazione del QEI, principalmente

a causa degli incentivi limitati alla cooperazione. Inoltre non soddisferebbero neppure le aspettative politiche e operative degli Stati membri⁵. L'opzione 3 potrebbe essere efficace, anche se soltanto nel corso del tempo e a fronte di sforzi e costi notevoli di attuazione. Si prevede che sarà meno efficace nel garantire una risposta flessibile e adeguata alle esigenze future in relazione alle esigenze tecnologiche e politiche in rapida evoluzione. L'opzione 3 potrebbe inoltre ricevere meno sostegno politico in ragione della sua portata di ampio respiro e della sua notevole sensibilità sotto il profilo della sussidiarietà (ad esempio per quanto riguarda i sistemi preesistenti degli Stati membri).

L'opzione 2 è l'opzione prescelta. La scelta di istituire un meccanismo di cooperazione strutturata dovrebbe garantire la stabilità e la certezza (del diritto) richieste dagli Stati membri, garantendo nel contempo la flessibilità necessaria per lo sviluppo continuo di risorse comuni di interoperabilità, in risposta all'evoluzione delle esigenze politiche. Aniché specificare direttamente nella normativa requisiti (minimi) di interoperabilità (come accadrebbe nel caso dell'opzione 3), l'opzione 2 si concentra sulla definizione di requisiti di processo, più adatta a rapidi cambiamenti tecnologici e più proporzionata in considerazione dell'impatto sui sistemi preesistenti. Una governance comune dell'interoperabilità dell'UE dovrebbe garantire una cooperazione dal basso verso l'alto e una contitolarità dall'alto verso il basso da parte dei principali portatori di interessi negli Stati membri, creando un ecosistema di soluzioni di interoperabilità condivise. Ciò facilita l'impegno nelle fasi iniziali della definizione delle politiche e dell'individuazione delle esigenze di investimento, oltre a migliorare l'attuazione delle politiche. Per questi motivi l'opzione 2 non costituisce una minaccia bensì un fattore abilitante che favorisce la sussidiarietà, rafforzando la resilienza delle amministrazioni pubbliche e la sovranità digitale.

Data la sua natura abilitante per le politiche, l'impatto diretto dell'interoperabilità è difficile da quantificare. Uno studio condotto dal Centro comune di ricerca (JRC) della Commissione⁶ stima un potenziale notevole di risparmio ovvero il costo dell'inazione: i cittadini potrebbero risparmiare fino a 24 milioni di ore all'anno grazie a una migliore interoperabilità, corrispondenti a 543 milioni di EUR; le imprese potrebbero risparmiare 30 miliardi di ore, ossia 568 miliardi di EUR all'anno. I risparmi stimati imputati all'interoperabilità transfrontaliera si collocano fra i 5,5 e i 6,3 milioni di EUR per i cittadini, e fra i 5,7 e i 19,2 miliardi di EUR per le imprese.

4. PROCESSO DI VALUTAZIONE E VALUTAZIONE D'IMPATTO

La presente relazione sulla valutazione condotta in concomitanza e sulla valutazione d'impatto si basa sulle valutazioni del QEI e del programma di sostegno all'interoperabilità ISA²⁷ condotte tra settembre 2020 e settembre 2021. Si fonda inoltre sull'analisi svolta da un contraente esterno indipendente⁸ e su fonti internazionali quali l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE). Un'altra fonte importante per la relazione è costituita dallo studio del JRC di cui al punto 3, relativo alla quantificazione dell'impatto

⁵ Come ad esempio nel primo capitolo delle raccomandazioni del gruppo di esperti.

⁶ Ulrich, P., Duch Brown, N., Kotsev, A., Minghini, M., Hernandez Quiros, L., Boguslawski, R. e Pignatelli, F., Quantificazione dei benefici dell'interoperabilità nell'Unione europea dei dati relativi all'ubicazione, EUR 31004 EN, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2022, ISBN 978-92-76-48846-0, doi: 10.2760/72064, JRC127330 (non disponibile in IT).

⁷ Cfr. valutazione finale del QEI (SWD(2022) 720 final) e valutazione finale del programma ISA² (COM(2021) 965 final e SWD(2021) 965 final).

⁸ Cfr. ad esempio: CEPS (2021): *Study supporting the evaluation of the implementation of the EIF*, Commissione europea. DOI: 10.2799/58201 e CEPS (2021): *Study supporting the final evaluation of the programme on interoperability solutions for European public administrations, businesses and citizens (ISA²)*, Commissione europea. DOI: 10.2799/94683.

sull'interoperabilità, sulla base del suo lavoro di lunga data sull'interoperabilità dei dati relativi all'ubicazione.

Data la sensibilità sotto il profilo della sussidiarietà della definizione di una politica rafforzata di interoperabilità tra le amministrazioni dell'UE, nel 2020 e nel 2021 la Commissione ha progettato opzioni strategiche e creato gli elementi di un'eventuale azione legislativa, in collaborazione con gli uffici dei responsabili dell'informazione degli Stati membri. Le raccomandazioni adottate nell'ottobre 2021 dal gruppo di esperti della Commissione costituito da esperti degli Stati membri (responsabili dell'informazione e dipartimenti competenti per la trasformazione digitale) forniscono pertanto approfondimenti dettagliati sulle principali aspettative dei portatori di interessi, così come le dichiarazioni ministeriali firmate a Tallinn nel 2017 e a Berlino nel 2020.