



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 24.1.2007
SEC(2007) 85

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Documento di accompagnamento alla

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Programma d'azione di riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea

Sintesi della valutazione d'impatto

**[COM(2007) 23 definitivo
SEC(2007) 84]**

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Valutazione d'impatto che accompagna il "Programma d'azione di riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea"

Sintesi

Uno dei principali obiettivi della Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione è migliorare la competitività internazionale dell'Unione. L'iniziativa "Legiferare meglio" dovrebbe contribuire notevolmente alla realizzazione di questo obiettivo. La riduzione degli oneri amministrativi, chiamati anche "lungaggini burocratiche" o "costi della burocrazia", è un elemento determinante per giungere all'attuazione di un quadro normativo favorevole per il mondo degli affari, senza per questo ridurre il livello attuale o le ambizioni delle nuove politiche nei settori dell'ambiente e della protezione della salute e dei consumatori. La presente valutazione di impatto accompagna la comunicazione della Commissione sul *programma d'azione di riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea*. Il suo obiettivo è individuare il modo più opportuno ed efficace per ridurre gli oneri amministrativi, ma senza procedere all'analisi delle implicazioni di misure individuali di riduzione, che, eventualmente, dovrà essere condotta caso per caso.

La risposta alla concorrenza crescente delle economie a basso salario dell'Asia e di altre regioni si basa su un rilancio della competitività, della produttività e della produzione ad alto valore aggiunto. Uno dei modi per favorire la competitività è migliorare il quadro normativo per le imprese. Molti oneri amministrativi sono utili e necessari alle autorità pubbliche per attuare con successo politiche e/o per la raccolta di informazioni.

Tuttavia, è naturale che il loro impatto iniziale diretto sull'attività del mondo degli affari sia negativo, nella misura in cui gli addetti devono dedicarsi alla compilazione di moduli e simili senza poter contribuire ad aumentare la produttività dell'impresa. Il problema per l'economia si pone quando questi oneri ostacolano l'attività delle imprese perché sono applicati in maniera poco efficace o non sono stati eliminati dopo essere diventati superflui. Sono proprio questi oneri ad essere al centro dell'attenzione del presente programma d'azione.

Dagli studi eseguiti dall'Ufficio centrale di pianificazione dei Paesi Bassi emerge che gli oneri amministrativi in percentuale del PIL variano dal 6,8% in Grecia, Ungheria e nei Paesi baltici all'1,5% nel Regno Unito e in Svezia. Tali oneri non risultano generalmente inferiori nei paesi con i PIL più elevati. Inoltre, nel caso di un gruppo di paesi che beneficia di livelli legislativi relativamente armonizzati, queste differenze pongono una serie di interrogativi in materia di scarsa efficacia e di attuazione.

Gli oneri amministrativi esistenti hanno origine a livello comunitario, nazionale e regionale e, pertanto, è necessario affrontare il problema, almeno in parte e se possibile, a livello comunitario.

Il principale obiettivo della riduzione degli oneri amministrativi è favorire la competitività dell'UE migliorando il contesto normativo e continuando a proteggere i cittadini e l'ambiente. Questo risultato dovrebbe essere ottenuto dalla Commissione in collaborazione con gli Stati membri e i colegislatori riducendo gli oneri amministrativi del 25% nell'arco di un periodo di cinque anni, fino al 2012. Tenuto conto che le risorse disponibili per realizzare questa

riduzione sono limitate (20 milioni di euro), un ulteriore obiettivo consiste nell'assicurare efficienza e un miglior rapporto costo/efficacia.

Ridurre gli oneri amministrativi non significa ridurre gli obblighi di rendicontazione o di informazione che procurano informazioni utili e importanti ai responsabili politici e ai terzi. Al contrario, significa individuare gli oneri diventati obsoleti e trovare il modo per fornire alle parti interessate le informazioni di cui hanno bisogno in maniera più efficiente.

Sulla base dell'esperienza degli Stati membri che hanno già realizzato esercizi di misurazione (Danimarca, Paesi Bassi, Regno Unito e Repubblica ceca) ed elaborato modelli economici, la valutazione d'impatto dimostra che una riduzione degli oneri amministrativi del 25% determinerebbe con ogni probabilità un aumento sostanziale del PIL e dell'occupazione. Numerosi studi, basati su modelli economici diversi, indicano che una riduzione del 25% degli oneri amministrativi potrebbe determinare un aumento del PIL compreso tra l'1,4% e l'1,8%. Quando si è tenuto conto degli effetti sull'occupazione, si è calcolato che questi saranno positivi se sarà favorita la concorrenza.

Gelauff e Lejour (2006)¹ calcolano che una riduzione del 25% degli oneri amministrativi potrebbe determinare un aumento del livello del PIL fino all'1,4%. I calcoli si basano sul principio che gli oneri amministrativi sono costituiti essenzialmente dai salari e che la loro riduzione si tradurrebbe in una maggiore efficacia e produttività. Calcoli interni alla Commissione, basati sullo stesso metodo e sullo stesso modello, cioè il modello di equilibrio generale WORLDSCAN, ma con alcune varianti introdotte rispetto alle ipotesi considerate, danno risultati simili. Un altro modello econometrico (QUEST) suggerisce una possibile crescita del PIL fino all'1,8%. Anche questo modello tiene conto degli effetti sull'occupazione e prevede un impatto positivo sull'occupazione se grazie all'aumento degli utili nuove imprese si affacceranno sul mercato. Inoltre, anche analisi settoriali specifiche realizzate in Danimarca indicano un importante impatto economico positivo.

Dato che la riduzione si limiterà agli obblighi di rendicontazione superflui, non è previsto un impatto negativo in campo ambientale o sociale. Al contrario, un chiarimento in materia potrebbe produrre addirittura degli effetti positivi favorendo l'osservanza di tali obblighi. Inoltre, siccome in presenza di eventuali proposte specifiche di riduzione dovranno essere effettuate valutazioni di impatto supplementari, ogni impatto negativo sarà opportunamente individuato.

La valutazione di impatto prende in considerazione quattro opzioni esaminandone gli effetti positivi e negativi. La prima opzione (opzione di base) ipotizza di lasciare invariata la situazione attuale. La seconda opzione considera un intervento esclusivo degli Stati membri, con la Commissione che si impegna unicamente a fornire loro assistenza in caso ne facciano richiesta. La terza opzione prevede che la Commissione si concentri sulla quota di oneri amministrativi che ha origine, almeno in parte, a livello comunitario e su determinati settori prioritari. L'ultima opzione considera l'ipotesi che la Commissione si concentri sugli oneri amministrativi in generale, a prescindere dalla loro origine (a livello comunitario, internazionale o nazionale/regionale).

¹ Gelauff, G.M.M. and A.M. COM(2006) Five Lisbon highlights: The economic impact of reaching these targets. CPB Document 104. CPB, L'Aia, preparato per la DG ENTR.

Tutte le opzioni permetterebbero una riduzione degli oneri amministrativi, ma è stato dimostrato che soltanto la terza ne garantirebbe anche la riduzione rapida e misurabile in tutta l'UE. L'opzione di base comporta una certa riduzione degli oneri amministrativi nella misura in cui un numero crescente di Stati membri avvierà programmi nazionali di misurazione e di riduzione. Tuttavia, questa riduzione sarebbe incompleta perché, tenuto conto della quota di oneri amministrativi che ha origine dalla normativa comunitaria, per garantire risultati soddisfacenti è essenziale la partecipazione dell'UE. Naturalmente, questa opzione permetterebbe alla Commissione di risparmiare i 20 milioni di euro già previsti per il finanziamento dell'esercizio. Tuttavia, alla luce dei possibili effetti positivi già menzionati, questo investimento risulterebbe del tutto giustificato. Con la seconda opzione, che permetterebbe anch'essa di risparmiare risorse, si porrebbero dei problemi soprattutto per quanto riguarda la comparabilità dei risultati, perché ciascuno Stato membro attuerebbe in modo più o meno isolato il proprio piano di misurazione, e anche per quanto riguarda la partecipazione effettiva ed efficace dell'UE per la normativa comunitaria. Inoltre, è probabile che questa opzione non permetterebbe un'economia reale, se si tiene conto di tutte le risorse che gli Stati membri dovrebbero destinare al progetto. La quarta opzione risulterebbe molto costosa per la Commissione che non si troverebbe neppure nella posizione migliore per misurare e repertoriare la quota di oneri amministrativi che ha origine nell'ambito delle normative nazionali e regionali. Un approccio mirato, basato su alcuni settori prioritari, non sarebbe possibile e, tenuto conto dei vantaggi marginali che produrrebbe, la misurazione degli oneri amministrativi complessivi risulterebbe altamente discutibile.

Per quanto riguarda la terza opzione, il programma della Commissione sulla riduzione degli oneri amministrativi si concentra sui regolamenti e sulle direttive, nonché sugli obblighi di informazione derivanti dalla loro attuazione, e soltanto in un numero limitato di settori prioritari. I settori prioritari selezionati sono stati individuati sulla base dei dati messi a disposizione dai quattro Stati membri che hanno già effettuato le loro misurazioni. Questi dati suggeriscono che più del 75% degli oneri amministrativi derivanti dalla normativa comunitaria è originato da un numero relativamente limitato di settori prioritari. La Commissione individuerà tutti gli obblighi di informazione derivanti dalla normativa comunitaria nei settori prioritari e valuterà gli oneri in questi settori. Gli Stati membri potranno allora concentrarsi sulla quota che deriva essenzialmente dalle normative nazionali. La Commissione si adopererà con gli Stati membri nei settori in cui è necessaria un'azione congiunta, in particolare per quanto riguarda le misure nazionali di recepimento e di attuazione che saranno valutate grazie all'esercizio condotto dalla Commissione nei settori prioritari.

Il vantaggio di questo approccio risiede nel centralizzare la misurazione nei settori in cui esistono sinergie evidenti che consentono così di accelerare significativamente il processo e di ridurre i tempi indispensabili all'eliminazione degli obblighi superflui. Questo approccio libererebbe risorse consentendo agli Stati membri di concentrarsi sulla propria normativa nazionale. L'inventario degli atti legislativi che comportano obblighi di rendicontazione può essere effettuato dalla Commissione con l'assistenza di consulenti e in collaborazione con gli Stati membri. La misurazione effettiva sarà realizzata da consulenti esterni per conto della Commissione sulla base di una metodologia concordata basata sull'esperienza e sulle informazioni trasmesse dagli Stati membri che hanno già effettuato la loro misurazione. Queste informazioni permettono alla Commissione di individuare i settori in cui gli oneri amministrativi hanno un ruolo particolare, in modo da non partire da zero e da concentrare risorse nei settori che promettono i vantaggi più significativi.

Questa opzione risolve inoltre i problemi di comparabilità tra le diverse basi di dati sulle misurazioni, garantendo un'armonizzazione completa per quanto riguarda la normativa derivata da atti comunitari e gli oneri amministrativi corrispondenti, nonché per quanto riguarda la misurazione degli oneri amministrativi derivanti dalle normative nazionali. Operando a livello centrale, è possibile repertoriare gli obblighi di informazione applicando gli stessi criteri a tutti gli Stati membri. Ciò permetterà anche di armonizzare il modo in cui gli obblighi di informazione sono attribuiti alle direttive. Se questo inventario fosse fatto a livello nazionale per quanto riguarda le misure di attuazione delle direttive, potrebbero derivarne divergenze nelle modalità di attribuzione degli obblighi di informazione (alla normativa comunitaria o alla misura nazionale di recepimento).

I paesi che hanno già realizzato i loro programmi di misurazione hanno messo a disposizione molte informazioni importanti. Grazie al progetto pilota che ha attinto copiosamente alle misurazioni fatte in Danimarca, nei Paesi Bassi, nel Regno Unito e nella Repubblica ceca ci si è resi conto che questi oneri sono dovuti in gran parte ad un numero limitato di obblighi di informazione. Secondo tale progetto, sembra esserci una forte concentrazione dei costi in un numero ristretto di ambiti politici. In Danimarca, le prime 10 leggi più onerose in ogni ministero rappresentano l'89,2% di tutti gli oneri. I dati olandesi e britannici confermano questa concentrazione particolarmente elevata. Ciò significa che sarebbe opportuno, per lo meno in un primo esercizio di misurazione a livello comunitario, stabilire un ordine di priorità e prendere in considerazione ai fini di una misurazione quei settori che appaiono, sulla base degli attuali esercizi di misurazione nazionali e di altre informazioni, come i più gravati da costi.

Così, i settori prioritari (cfr. allegato II) relativi alla normativa UE sono stati individuati sulla base dei risultati del progetto pilota portato a termine nell'ottobre 2006, dei contributi giunti dagli operatori interessati al programma modulato di semplificazione e dei risultati delle consultazioni avviate con il documento di lavoro della Commissione adottato il 14 novembre 2006.

Il vasto programma di misurazione della Commissione inizierà nella primavera del 2007 e si concluderà nel quarto trimestre del 2008. L'esercizio individuerà inoltre opzioni eventuali per la riduzione degli oneri amministrativi e riferirà periodicamente sui risultati. Per verificare il raggiungimento degli obiettivi, saranno eseguite misurazioni periodiche degli oneri amministrativi o delle riduzioni ottenute rispetto alla base di partenza. Anche le iniziative in materia di rendicontazione saranno incluse, in un capitolo separato, nel programma di semplificazione modulato che già contiene numerose e importanti proposte di riduzione degli oneri amministrativi.

Il Consiglio europeo di primavera 2012 potrà fare il bilancio di tutto il programma e concluderlo solamente se tutte le parti interessate, cioè le istituzioni europee e gli Stati membri, si impegneranno a rispettare i termini.