



Bruxelles, 18.6.2014
COM(2014) 368 final

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

**Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della
regolamentazione (REFIT):
situazione attuale e prospettive**

{SWD(2014) 192 final}

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni

Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT): situazione attuale e prospettive

I. Introduzione

La regolamentazione dell'Unione europea svolge un ruolo cruciale a favore della crescita e dell'occupazione. Le imprese hanno bisogno che l'UE garantisca una parità di condizioni e agevoli la competitività. I cittadini si aspettano che l'Europa protegga i loro interessi, in settori come la salute e la sicurezza, la qualità dell'ambiente, il diritto alla privacy e così via. Una regola comune che si applichi in tutti gli Stati membri può risultare molto più semplice ed efficace che una rete complessa di norme disparate sulla stessa materia a livello nazionale e regionale. La sfida consiste nel mantenere questa legislazione semplice, senza andare al di là di quanto è strettamente necessario per conseguire gli obiettivi strategici e per evitare il sovrapporsi di norme.

La Commissione europea sta affrontando questa sfida con il suo Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT), il cui scopo è delineare un quadro normativo semplice, chiaro e prevedibile per le imprese, i lavoratori e i cittadini¹. Il programma mira a ridurre la burocrazia, eliminare oneri normativi, semplificare e migliorare la formulazione e la qualità della legislazione, in modo da raggiungere gli obiettivi strategici e godere dei vantaggi offerti dalla normativa dell'Unione al prezzo più basso possibile e con il minimo possibile di oneri amministrativi, nel pieno rispetto dei trattati e in particolare dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Nel quadro di REFIT, la Commissione sta passando al vaglio tutto l'insieme della normativa dell'UE in maniera costante e sistematica, per individuare gli oneri, le incongruenze e le misure inefficaci e ideare azioni correttive.

Nella comunicazione su REFIT dell'ottobre 2013², la Commissione ha definito un programma ambizioso. Ha individuato settori in cui le iniziative previste non sarebbero state portate avanti, ha ritirato una serie di proposte da lungo tempo bloccate nell'iter legislativo e ha abrogato alcuni atti normativi. Sono state individuate in tutto più di 100 azioni, la metà delle quali erano nuove proposte volte a semplificare e ridurre gli oneri amministrativi nella legislazione esistente, mentre le altre consistevano in check-up e valutazioni destinati a verificare l'efficienza e l'efficacia della regolamentazione dell'UE e a preparare future iniziative di riduzione degli oneri.

¹ SWD(2013)401 final del 1° agosto 2013.

² COM(2013) 685 final del 2 ottobre 2013.

La Commissione ha mantenuto gli impegni presi. La presente comunicazione fa il quadro della situazione per quanto riguarda l'attuazione del programma REFIT e delinea nuove azioni; descrive il modo in cui la Commissione sta ulteriormente rafforzando i suoi strumenti normativi orizzontali (valutazioni d'impatto, valutazioni, consultazioni delle parti interessate); esamina il modo in cui le istituzioni dell'UE, gli Stati membri e le parti interessate del mondo imprenditoriale e della società civile stanno contribuendo all'esercizio di questa responsabilità condivisa a favore di una regolamentazione adeguata. Le azioni REFIT (ritiri, modifiche e abrogazioni) rafforzano i vantaggi più generali che può apportare la regolamentazione a livello dell'UE sostituendo 28 diverse misure nazionali con un'unica misura europea, semplificando così l'ambiente normativo a favore delle imprese e dei cittadini di tutta Europa.

La presente comunicazione è corredata di un quadro di valutazione dettagliato che espone lo stato di avanzamento nell'attuazione di ogni singola iniziativa REFIT e indica le azioni successive. La portata delle nuove iniziative è influenzata dalla tempistica della presente relazione. Nuovi impegni, che sono stati attentamente studiati nel presente contesto, saranno prorogati al nuovo mandato.

II. Attuazione del Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT)

Attuare REFIT in modo rapido e completo è una priorità per la Commissione. Sono già stati ottenuti notevoli progressi nella preparazione delle proposte, nella loro adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio e nella loro attuazione da parte degli Stati membri. Qui di seguito si fa il punto su queste azioni.

• *Misure adottate dalla Commissione*

La maggior parte delle proposte legislative di semplificazione e riduzione degli oneri delineate nella comunicazione su REFIT dello scorso ottobre dovrebbe essere adottata quest'anno³. Proposte di semplificazione importanti per le imprese, come l'introduzione di una dichiarazione dell'IVA standard a livello dell'UE⁴ e il miglioramento del procedimento europeo per le controversie di modesta entità⁵, sono già state presentate dalla Commissione e saranno oggetto di una decisione del legislatore.

La Commissione ha approvato formalmente 53 ritiri di proposte pendenti previa consultazione del Parlamento e del Consiglio, comprese tutte e nove le iniziative REFIT, tra cui quelle sulla semplificazione degli obblighi IVA, sullo statuto di società privata europea⁶ e

³ Su un totale di 23 proposte che la Commissione si è impegnata a presentare allo scopo di semplificare e ridurre gli oneri amministrativi, 2 sono state adottate nel 2013 e altre 15 dovrebbero essere adottate nel 2014.

⁴ COM(2013)721.

⁵ COM(2013)794.

⁶ La proposta sulla società unipersonale adottata il 9 aprile 2014 riprende elementi essenziali di questa precedente proposta.

sulla protezione del suolo⁷. Ha deciso di non presentare durante il suo attuale mandato una serie di proposte su cui aveva lavorato⁸, e sta preparando le abrogazioni previste⁹.

Sono iniziati i lavori di check-up nei settori legislativi dei rifiuti, della protezione degli uccelli e degli habitat (Natura 2000), della sicurezza delle navi da passeggeri e della legislazione generale in materia alimentare. Sulla base di questi lavori saranno avviate ulteriori iniziative di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi nei rispettivi settori, tra cui la riduzione e la razionalizzazione degli obblighi di informazione.

Check-up della legislazione generale in materia alimentare: il check-up esaminerà i principi di base del regolamento quadro, nonché la sua applicazione tramite successivi regolamenti e azioni amministrative. Si concentrerà sulla pertinenza, sul valore aggiunto europeo, sull'efficacia, sull'efficienza e sulla coerenza, analizzando anche aspetti relativi alla sicurezza alimentare. Il check-up costituisce un esempio di attività di valutazione svolta in modo congiunto dalla Commissione e dagli Stati membri¹⁰.

La Commissione applica il principio "Pensare anzitutto in piccolo"¹¹ e ha preso iniziative per applicare regimi più snelli per le PMI ed esenzioni per le microimprese laddove opportuno. Diciassette azioni REFIT che figurano nel quadro di valutazione prevedono esenzioni per microimprese e regimi più snelli per le PMI. Sono state inoltre ridotte le spese di registrazione e autorizzazione a carico delle microimprese nei settori della chimica, della sanità e della protezione dei consumatori.

Nella comunicazione REFIT dell'ottobre 2013 la Commissione riconosceva che, data la lunghezza del processo legislativo, occorre impegnarsi al massimo per ridurre immediatamente gli oneri nel quadro legislativo esistente, cercando specialmente di sostenere le PMI. Ciò sta avvenendo, ad esempio, nel settore delle informazioni sugli alimenti ai

⁷ Fra le altre proposte ritirate nel quadro di REFIT figurano quella relativa alla comunicazione al pubblico di informazioni sui medicinali, la proposta di regolamento relativo alle statistiche europee sulla sicurezza dalla criminalità e le proposte sulla protezione giuridica dei disegni, sul brevetto europeo (convertita in cooperazione rafforzata) e sulle patenti di guida che includano la funzionalità di una carta del conducente.

⁸ I settori interessati sono quelli della salute e della sicurezza sul lavoro per gli acconciatori, dei disturbi muscolo-scheletrici, del fumo ambientale e degli agenti cancerogeni e mutageni.

⁹ Ad esempio, atti normativi sulla classificazione, l'imballaggio e l'etichettatura dei preparati pericolosi, la cooperazione scientifica su questioni relative ai prodotti alimentari, le statistiche dell'acciaio, la cooperazione tra unità di informazione finanziaria e l'installazione a posteriori di specchi su veicoli commerciali pesanti.

¹⁰ Questo lavoro è seguito dal gruppo ad alto livello sulla migliore regolamentazione, che comprende esperti nazionali in materia di regolamentazione e collabora con la Commissione per rivedere e sviluppare il programma per una normativa intelligente a livello sia dell'UE sia nazionale.

¹¹ <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/think-small-first/>

consumatori¹², dove gli operatori e soprattutto le PMI hanno difficoltà nell'identificare quali regole (dell'UE e/o nazionali, generali o specifiche per ogni categoria di alimenti) si applichino alla loro particolare situazione. La Commissione ha pubblicato documenti di orientamento e sta elaborando una banca dati sugli obblighi di etichettatura a livello nazionale e dell'UE¹³, che dovrebbe aiutare gli operatori del settore alimentare a identificare prontamente gli obblighi loro applicabili.

Altre iniziative in corso sono intese a utilizzare meglio internet per semplificare e migliorare l'applicazione dei requisiti normativi a vantaggio delle amministrazioni, delle imprese e dei consumatori. Sulla base dell'esperienza maturata a proposito dell'etichettatura energetica, che adesso è presentata in modo uniforme in vendite online, si prevede di adottare un'impostazione analoga, ad esempio, nel settore delle informazioni sugli alimenti ai consumatori.

Infine, la legislazione relativa alle informazioni sugli alimenti ai consumatori prevede deroghe, regimi più snelli per piccole quantità di prodotti e rivenditori al minuto¹⁴ e norme di flessibilità che consentono agli Stati membri di adeguare le regole di etichettatura alle specifiche esigenze delle PMI¹⁵. La legislazione prevede anche una data standard di applicazione per le nuove misure in ogni anno di calendario e misure transitorie generose. Tutti questi sforzi dovrebbero favorire una migliore applicazione nel quadro normativo vigente.

- ***Misure adottate dal legislatore***

Dall'ottobre 2013 il legislatore (Parlamento e Consiglio) ha adottato una serie di importanti proposte per la semplificazione e la riduzione degli oneri: la direttiva modificata relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali semplificherà le procedure di riconoscimento e faciliterà l'accesso alle informazioni¹⁶; il nuovo quadro giuridico in materia di appalti pubblici contiene misure destinate a rendere gli appalti più semplici e meno onerosi dal punto di vista amministrativo, oltre a promuovere le procedure di appalto elettroniche; il nuovo regolamento sui tachigrafi riduce gli oneri amministrativi e migliora l'attuazione introducendo tachigrafi

¹² Il regolamento n. 1169/2011 entrerà in applicazione nel dicembre 2014, ad eccezione dell'etichettatura nutrizionale obbligatoria che si applicherà dal dicembre 2016.

¹³ http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/foodlabelling/proposed_legislation_en.htm

¹⁴ Le deroghe riguardano gli alimenti venduti direttamente dall'azienda agricola o dai piccoli venditori al dettaglio a livello locale. Regimi più snelli si applicano in altri casi relativi alle PMI: le informazioni sui prodotti alimentari possono basarsi sul calcolo ricavato da dati generalmente appurati e accettati, evitando costose analisi di laboratorio.

¹⁵ Tali disposizioni consentono agli Stati membri, ad esempio, di richiedere che le informazioni riguardanti gli allergeni o le intolleranze negli alimenti non imballati e nei ristoranti siano fornite solo oralmente o su richiesta.

¹⁶ Direttiva 2013/55/UE (GU L 354 del 28.12.2013, pag. 132).

"digitali" collegati a sistemi di navigazione satellitari e autorità di controllo; per adeguarsi alla specifica situazione degli artigiani, i veicoli di massa non superiore a 7,5 tonnellate utilizzati solamente entro un raggio di 100 km dalla base di attività sono stati sottratti dal campo di applicazione della regolamentazione sociale e delle norme relative ai tachigrafi.

Questa proposta dovrebbe permettere risparmi sostanziali alle PMI. Il regolamento sulla semplificazione dei requisiti sui prospetti e degli obblighi di informativa in relazione al mercato interno per gli strumenti finanziari¹⁷, ad esempio, permetterebbe di risparmiare il 20%, ossia una somma compresa tra 20 000 e 60 000 EUR, per prospetto. La normativa sul tachigrafo digitale¹⁸ comporterebbe una riduzione dei costi del 20%, pari in tutto a 415 milioni di EUR

Appalti pubblici: *le nuove direttive in materia di appalti pubblici adottate nel febbraio di quest'anno, che entreranno in applicazione nell'aprile 2016, favoriscono un maggiore ricorso agli appalti elettronici e ad altre misure volte a ridurre gli oneri amministrativi, e semplificano l'accesso delle PMI riducendo gli obblighi di fornire documenti autentici e promuovendo lotti più piccoli di appalti. Ad esempio, la Commissione ritiene che un maggiore ricorso all'autocertificazione potrebbe ridurre gli oneri amministrativi a carico delle imprese di 169 milioni di EUR¹⁹, e i risparmi ottenuti grazie agli appalti elettronici potrebbero corrispondere a una percentuale compresa tra il 5% e il 20% dei costi di appalto²⁰.*

Esistono però anche casi in cui i risparmi progettati in fase di valutazione d'impatto non hanno potuto essere realizzati a causa di modifiche introdotte nel processo legislativo: è il caso, ad esempio, dei requisiti in materia di registrazione del produttore nel contesto dei rifiuti di

¹⁷ Regolamento delegato (UE) n. 862/2012 della Commissione.

¹⁸ Regolamento (UE) n. 165/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 febbraio 2014, relativo ai tachigrafi nel settore dei trasporti su strada, che abroga il regolamento (CEE) n. 3821/85 del Consiglio relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada e modifica il regolamento (CE) n. 561/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada.

¹⁹ Direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE: L'adozione di autodichiarazioni come prova preliminare e l'approccio "aggiudicatario" alle prove documentarie ridurrebbero gli oneri amministrativi associati agli appalti pubblici dell'80%. Si veda anche la valutazione d'impatto: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC1585&from=EN>.

²⁰ Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori che hanno già compiuto il passaggio agli appalti elettronici segnalano generalmente un risparmio che si colloca tra il 5 e il 20%. Inoltre, l'esperienza pratica dimostra che i costi di investimento possano essere ammortizzati rapidamente. Date le dimensioni del mercato totale degli appalti nell'UE, un risparmio del 5% porterebbe circa 100 miliardi di euro nelle casse pubbliche. (Una strategia per gli appalti elettronici – COM(2012) 179 final).

apparecchiature elettriche ed elettroniche²¹. La semplificazione nelle proposte nel settore dell'ambiente, relative alla spedizione di rifiuti e alla valutazione dell'impatto ambientale, non è stata appoggiata dal legislatore²². La lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, i requisiti in materia di contabilità societaria, la raccolta di statistiche²³, il coordinamento in materia di IVA e la semplificazione degli obblighi IVA sono anch'essi settori in cui gli Stati membri si sono dimostrati restii a ridurre gli oneri, adducendo giustificazioni relative alla sussidiarietà o altre motivazioni di politica nazionale.

Inoltre, alcune importanti proposte di semplificazione che permetterebbero risparmi significativi sono tuttora in attesa di adozione da parte del legislatore: ad esempio, la proposta della Commissione che introduce una serie comune di regole per calcolare la base imponibile delle imprese, che ridurrebbe notevolmente i costi di adempimento fiscale delle imprese attive nel mercato unico²⁴. Anche in altri casi le discussioni in corso nel quadro del processo legislativo potrebbero condurre a una riduzione dei risparmi stimati. Ad esempio, se alcune modifiche discusse in seno al Consiglio vengono adottate rischiano di diminuire nettamente i risparmi per le imprese, stimati a 15 miliardi di EUR all'anno, previsti dalla proposta della Commissione relativa a una dichiarazione IVA standard.

- *Misure adottate dagli Stati membri*

Gli Stati membri hanno l'importante responsabilità di attuare tempestivamente e applicare pienamente il diritto dell'UE. Da questo punto di vista, spetta alle autorità degli Stati membri sfruttare le opzioni di semplificazione offerte dalla legislazione dell'UE e verificare che quest'ultima sia applicata a livello nazionale, regionale e locale con la maggiore efficacia ed efficienza possibile. Si calcola che fino a un terzo degli oneri amministrativi connessi alla legislazione dell'UE derivi dalle misure di esecuzione nazionali²⁵.

²¹ Direttiva 2012/19/UE: si calcola che l'interoperabilità e il trasferimento di dati tra registri nazionali di produttori che erano stati proposti avrebbero permesso ai produttori di risparmiare circa 66 milioni di EUR all'anno. Questo aspetto della proposta della Commissione non è stato adottato dal legislatore.

²² Il legislatore si è opposto all'introduzione di un meccanismo obbligatorio di sportello unico per coordinare e integrare le procedure di valutazione e alle misure intese ad accelerare il processo decisionale nel quadro della direttiva sulla valutazione dell'impatto ambientale (2011/92/UE), il che ha limitato i vantaggi per le imprese in termini di efficienza; si è inoltre opposto allo scambio obbligatorio di dati elettronici nel settore della spedizione di rifiuti, che avrebbe permesso alle imprese, secondo le stime, di risparmiare 44 milioni di EUR all'anno.

²³ Si veda la sezione III del presente documento: una nuova architettura per le statistiche delle imprese nell'UE.

²⁴ La proposta della Commissione relativa a una base imponibile consolidata comune per l'imposta sulle società – COM(2011) 121 – è in attesa di adozione nella procedura legislativa dal marzo 2011.

²⁵ COM(2009)544: Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi dell'UE – Piani settoriali di riduzione e azioni 2009.

Un settore in cui le prassi degli Stati membri mostrano notevoli discrepanze è quello degli appalti pubblici, in cui, secondo una recente valutazione, la durata tipica di una procedura di appalto varia da 11 a 34 settimane, mentre il costo medio in giorni di lavoro per persona varia di un fattore 4 tra uno Stato membro e un altro²⁶. Un altro esempio riguarda il processo di valutazione dell'impatto ambientale, la cui durata media negli Stati membri varia da meno di 5 mesi a 27 mesi e il cui costo diretto medio per gli sviluppatori varia da meno di 4 000 a 200 000 EUR per progetto.

Varie proposte di semplificazione nel settore della tutela dei diritti di proprietà intellettuale e del ritiro dei rifiuti di materiale elettronico sono entrate in vigore all'inizio del 2014. Il regolamento sui diritti di proprietà intellettuale²⁷ ridurrà gli oneri amministrativi e i costi, permetterà una migliore gestione dei rischi e rafforzerà il rispetto di tali diritti. La direttiva sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche²⁸ esonera i piccoli rivenditori al dettaglio dagli obblighi di ritiro per tali rifiuti. È importante che tutti gli Stati membri attuino pienamente le disposizioni di semplificazione e riduzione degli oneri previste da queste proposte e ne traggano vantaggio.

Esistono però casi significativi in cui gli Stati membri non sfruttano le possibilità di semplificazione offerte dalla legislazione dell'UE o le regolamentazioni nazionali in settori non direttamente contemplati dalle norme dell'UE aggravano gli oneri. È il caso, ad esempio, del settore della sicurezza alimentare, in cui i regimi più snelli facoltativi per i piccoli stabilimenti non sono sempre utilizzati²⁹, del settore del trasporto merci su strada, in cui alcuni obblighi nazionali sulla registrazione dei tempi di guida per i veicoli commerciali leggeri in settori non contemplati dal diritto dell'UE aggiungono oneri normativi a carico delle piccole imprese³⁰, e dei requisiti in materia di contabilità societaria³¹. Le PMI possono ottenere notevoli vantaggi anche grazie al pieno uso, da parte degli Stati membri, della flessibilità consentita nel quadro del regolamento sul modo di trasmettere ai consumatori le informazioni sui prodotti alimentari. La Commissione controllerà le prassi di attuazione di

²⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/executive-summary_en.pdf

²⁷ Regolamento (UE) n. 608/2013.

²⁸ Direttiva 2012/19/UE.

²⁹ La legislazione dell'UE in materia di sicurezza alimentare permette agli Stati membri di adottare regimi più snelli relativi ad alcuni investimenti per le piccole imprese nel settore della trasformazione delle carni.

³⁰ La legislazione dell'UE richiede la registrazione del tempo di guida per i veicoli commerciali leggeri a partire da 3,5 tonnellate ed esonera gli artigiani che si spostano a livello locale su veicoli di massa non superiore a 7,5 tonnellate, mentre alcune norme nazionali richiedono la registrazione del tempo di guida per i veicoli di massa non inferiore a 2,8 tonnellate.

³¹ Direttiva 2006/46/CE.

queste e altre azioni REFIT da parte degli Stati membri ed esporrà la situazione nella prossima edizione del quadro di valutazione, prevista per il 2015³².

Mentre la Commissione collabora strettamente con gli Stati membri per l'attuazione in tutti i settori dell'acquis, il controllo dell'impatto normativo orizzontale si è sviluppato parallelamente a una crescente attenzione all'adeguatezza della regolamentazione. Quest'attività è iniziata, per esempio, con il programma per la riduzione degli oneri amministrativi ABR Plus, nell'ambito del quale la Commissione segue attentamente le scelte di attuazione degli Stati membri riguardo alle 12 misure prioritarie più avanzate³³ adottate con il programma per la riduzione degli oneri amministrativi tra il 2007 e il 2012³⁴. Scopo di questo esercizio è mettere in comune le migliori prassi di attuazione e verificare se la stimata riduzione degli oneri amministrativi sia stata concretamente ottenuta. Dai dati iniziali risulta che i risparmi previsti possono essere confermati in alcuni Stati membri per quanto riguarda Intrastat, dell'indagine sulla produzione industriale e del tachigrafo digitale. Sono state invece sperimentate difficoltà nell'ottenere dati quantitativi e statistiche sufficienti e coerenti, e sono stati raccolti relativamente pochi esempi di buone prassi nell'attuazione e di nuove opportunità di semplificazione a livello nazionale. Il Gruppo ad alto livello di esperti nazionali in materia di regolamentazione ha espresso un forte sostegno a questo follow-up

³² La prima edizione del quadro di valutazione REFIT, presentata insieme alla presente comunicazione, non comprende ancora informazioni sull'attuazione da parte degli Stati membri.

³³ (1) Permettere a un maggior numero di PMI di beneficiare di regimi di contabilità/audit semplificati - direttiva 2006/46/CE del 14 giugno 2006; (2) permettere agli Stati membri di esonerare le microimprese da alcune disposizioni delle direttive contabili - direttiva 2012/6/UE del 14 marzo 2012; (3) semplificare e razionalizzare i sistemi di notifica relativi alle spedizioni di rifiuti - lettera di raccomandazione della Commissione agli Stati membri del luglio 2010; (4) solo l'impresa che si aggiudica l'appalto deve presentare i documenti che dimostrano la sua idoneità in quanto offerente in una procedura di appalto - COM (2011) 896; (5) ridurre il numero di interpellati nel compilare statistiche sugli scambi all'interno dell'UE - regolamento n. 638/2004 del 31 marzo 2004; (6) ridurre i requisiti in materia di informazione sulla produzione industriale nell'UE - regolamento n. 3924/91 del Consiglio del 19 dicembre 1991 e regolamento n. 36/2009 della Commissione dell'11 luglio 2008; (7) eliminare i requisiti aggiuntivi in materia di fatturazione e consentire un maggiore uso della fatturazione elettronica - direttiva 2010/45/UE del Consiglio del 13 luglio 2010; (8) abolire nella procedura di rimborso dell'IVA l'obbligo di compilare moduli cartacei nella lingua dello Stato membro di rimborso - direttiva 2008/9/CE del Consiglio del 12 febbraio 2008; (9) il tachigrafo digitale (in particolare, introduzione dei tachigrafi digitali e semplificazione del loro uso, tenendo conto del futuro ampliamento dell'esonero delle piccole imprese artigianali dagli obblighi di tachigrafo e di ulteriori semplificazioni) - regolamento n. 3821/85 del 19 luglio 2011; (10) abolire la notifica delle tariffe di trasporto /alleggerire l'obbligo di tenere a bordo la documentazione - regolamento (CE) n. 569/2008 del Consiglio (che modifica il regolamento n. 11/60) del 12 luglio 2008; (11) semplificare gli obblighi per il settore del trasporto stradale di merci e passeggeri - regolamento n. 1071/2009 del 21 ottobre 2009 e regolamento n. 1072/2009 del 21 ottobre 2009; (12) semplificare l'etichettatura delle uova - regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013.

³⁴ Si veda la relazione finale del programma per la riduzione degli oneri amministrativi nel documento SWD(2012) 423 final.

collaborativo della Commissione e degli Stati membri sull'incidenza pratica della regolamentazione dell'UE sul terreno. La Commissione continua a collaborare con gli Stati membri e con le parti interessate per produrre un maggior numero di informazioni valide sull'impatto della regolamentazione dell'UE. I risultati di questo lavoro saranno inseriti nel prossimo quadro di valutazione REFIT.

III. Future iniziative REFIT

Mantenere la legislazione dell'UE "commisurata alle esigenze" richiede un impegno continuo. È per questo motivo che la Commissione attua REFIT come programma continuativo e ha recentemente aggiornato l'esercizio di mappatura e analisi del materiale legislativo dell'UE, eseguito per la prima volta nel quadro del programma REFIT nel 2013. Sono stati presi in considerazione anche i commenti e i suggerimenti presentati alla Commissione da varie parti interessate a partire dall'ottobre 2013³⁵.

Sulla base di questa analisi, la Commissione ritiene che siano auspicabili nuove iniziative di semplificazione e riduzione degli oneri in vari settori. Tra queste, la semplificazione della legislazione dell'UE sui documenti d'identità e di viaggio, l'elaborazione di un nuovo impianto generale delle statistiche sulle imprese (si veda qui di seguito), l'estensione dello sportello unico dell'IVA a tutte le prestazioni di servizi a privati³⁶ accompagnata dallo sviluppo di un portale web UE sull'IVA per informare le imprese sulle norme nazionali e dell'Unione in materia di IVA, e la codificazione della legislazione che stabilisce gli elenchi di paesi terzi i cui cittadini sono soggetti a obblighi in materia di visto³⁷.

Una nuova architettura per le statistiche sulle imprese nell'UE: la Commissione sta lavorando per razionalizzare il quadro di riferimento e semplificare la raccolta di dati per le statistiche sulle imprese. In risposta ai reclami espressi dalle imprese, è stato avviato un progetto sulle statistiche commerciali intra-UE (SIMSTAT), che sperimenterà nuove tecniche per la raccolta dei dati in grado di agevolare un migliore uso dei dati statistici raccolti, semplificando e riducendo in tal modo gli obblighi di informazione a carico delle imprese. Questo metodo efficace dal punto di vista dei costi può essere applicato anche in altri settori statistici (ad esempio le statistiche sulle multinazionali, gli scambi internazionali di servizi e

³⁵ La Commissione ha ricevuto commenti e suggerimenti dalle autorità di alcuni Stati membri (FI, DE, NL, UK), dagli interessati del mondo imprenditoriale e sindacale e da altre organizzazioni della società civile. Queste osservazioni possono essere consultate sul sito internet della Commissione sulla regolamentazione intelligente: http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_en.htm

³⁶ L'obiettivo di tale iniziativa è ridurre gli ostacoli agli scambi transfrontalieri e proteggere le entrate IVA degli Stati membri rendendo il sistema IVA più semplice, neutrale e solido.

³⁷ Tra le altre iniziative figura la revisione della normativa su questioni nucleari, una proposta nel settore dei documenti di viaggio provvisori e la revisione delle norme sull'importazione di prodotti tessili e di prodotti a duplice uso.

gli investimenti diretti all'estero) e sarà introdotto, se i test danno risultati positivi, nell'ambito del regolamento quadro per l'integrazione delle statistiche sulle imprese (FRIBS).

La Commissione intende preparare l'abrogazione di atti legislativi anche in altri settori: l'etichettatura energetica³⁸, le tariffe e le condizioni di trasporto³⁹, la politica agricola comune e la standardizzazione delle notifiche in materia ambientale. Sta inoltre passando in rassegna l'acquis nei settori della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, al fine di individuare gli atti che potrebbero essere abrogati in previsione della scadenza del periodo transitorio stabilito dai trattati⁴⁰.

La Commissione ritiene che ritirare le proposte che non progrediscono nell'iter legislativo sia una buona pratica di gestione legislativa, che consente un nuovo inizio o il ricorso a modi alternativi di conseguire gli obiettivi legislativi previsti. Un attento esame di tutte le proposte pendenti dinanzi al legislatore ha portato all'identificazione di ulteriori proposte di cui andrebbe suggerito il ritiro, in quanto sono superate o prive di sostegno da parte del legislatore. Tra queste si annoverano le proposte sui sistemi di indennizzo degli investitori, sui diritti per le misure di sicurezza dell'aviazione, sulle lavoratrici gestanti⁴¹, su un fondo di risarcimento dei danni dovuti all'inquinamento da idrocarburi e sull'esonero delle microimprese da alcune disposizioni in materia di igiene alimentare, anche se quest'ultima avrebbe apportato notevoli vantaggi alle piccole imprese⁴².

Tenuto conto dei tempi dettati dall'avvicinarsi della nuova legislatura, l'attuale Commissione si concentrerà nel 2014 sugli elementi principali: dopo aver passato in rassegna il suo programma di lavoro, ha infatti deciso di conservare solo i punti più essenziali.

La Commissione prevede infine di avviare nel medio periodo nuove valutazioni e nuovi check-up dei risultati della vigente normativa dell'UE e dell'applicazione delle disposizioni del trattato, in particolare sulla protezione dei consumatori nei contratti di multiproprietà, sui ritardi nei pagamenti, sul quadro giuridico in materia di confezionamento, sul sistema UE dei disegni, sulle direttive relative al prospetto, sull'applicazione del principio del

³⁸ Etichettatura energetica dei frigoriferi (direttiva 2003/66), delle lavastoviglie ad uso domestico (direttiva 1999/9) e delle lavatrici ad uso domestico (direttiva 1995/12) in seguito all'adozione di nuove misure di esecuzione.

³⁹ Regolamento n. 11 riguardante l'abolizione di discriminazioni nel campo dei prezzi e delle condizioni di trasporto emanato in applicazione dell'articolo 79, paragrafo 3 del trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, del 16 agosto 1960.

⁴⁰ Protocollo 36 sulle disposizioni transitorie, articolo 10.

⁴¹ COM(2008) 600/4.

⁴² COM(2007) 90 def.

riconoscimento reciproco al fine di migliorarne il funzionamento nel mercato interno⁴³, sulla cattura e sullo stoccaggio del carbonio, sulle emissioni di CO₂ dei veicoli commerciali leggeri e delle autovetture, sulle telecomunicazioni e sulla normativa riguardante l'ingresso, il transito e il soggiorno non autorizzati⁴⁴.

In altri settori cruciali in cui sono in corso di preparazione ampie revisioni politiche, come il mercato unico digitale, sarà importante identificare gli ostacoli rimanenti e valutare il quadro di regolamentazione dei costi e il potenziale di semplificazione⁴⁵. Questi tipi di esercizio si iscrivono chiaramente nel quadro di REFIT.

Tutte le nuove iniziative sono menzionate a titolo indicativo nel documento di lavoro e dovranno essere confermate nel programma di lavoro della Commissione per il 2015.

Legislazione sui prodotti chimici: la Commissione ritiene che sia necessario un impegno costante a livello dell'UE, degli Stati membri e delle parti interessate per facilitare ulteriormente l'attuazione della normativa sui prodotti chimici, in particolare REACH, e per riflettere sui settori specifici in cui è possibile semplificare le regole e ridurre gli oneri. Ciò va fatto in modo tale da raggiungere un livello elevato di protezione della salute e dell'ambiente, mantenendo al contempo la competitività e l'innovazione dell'industria europea in questo settore, nonché la libera circolazione delle merci nel mercato interno. La revisione di REACH⁴⁶ effettuata dalla Commissione nel 2013 ha messo in luce alcune esigenze di adattamento, ma ha raggiunto conclusioni positive sul funzionamento di questa normativa, che non ha bisogno di essere adeguata in questa fase. La Commissione riconosce però la necessità di ridurre gli oneri finanziari e amministrativi di REACH a carico delle PMI e di migliorarne l'attuazione a tutti i livelli.

⁴³ In seguito all'invito, rivolto dal Consiglio nel dicembre 2013, a riferire in merito all'applicazione del principio del riconoscimento reciproco entro la metà del 2015 (si veda: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/139846.pdf).

⁴⁴ Tra gli altri settori citiamo le norme di commercializzazione per i vitelli, le norme di etichettatura per le carni bovine, il programma per le regioni ultraperiferiche, la direttiva sulla qualità dei carburanti (una volta recepita e pienamente attuata), le scorte petrolifere, il regolamento sul controllo della pesca, la sicurezza nucleare, la standardizzazione, l'inquinamento da amianto, la sperimentazione animale, la valutazione dell'impatto ambientale, i rischi di alluvione, i composti organici volatili, l'assicurazione (quando sarà stata maturata un'esperienza sufficiente con l'attuazione), la formazione, la qualificazione e le licenze nel trasporto stradale, il trasporto marittimo e la sicurezza, gli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi, la fatturazione elettronica IVA e il mini-sportello unico, nonché i settori industriali della costruzione e il vetro e la ceramica.

⁴⁵ Si tratta in particolare di esaminare la legislazione sui servizi online - direttiva 98/84/CE sulla tutela dei servizi ad accesso condizionato e dei servizi di accesso condizionato e direttiva 2000/31/CE relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno.

⁴⁶ COM(2013) 49, accompagnato da SWD(2013)25.

A questo scopo sono state già attuate alcune azioni correttive, tra cui una sostanziale riduzione delle tariffe. Nel 2014 si stanno introducendo nuove misure: una specifica assistenza alle PMI affinché riescano a rispettare il termine di registrazione per i piccoli volumi di produzione, previsto per il 2018; l'identificazione di metodi più efficaci di gestire le sostanze estremamente preoccupanti e di individuare alternative alle sostanze chimiche pericolose; il miglioramento della comunicazione con le PMI; l'analisi dell'impatto di REACH sulle PMI, sulla competitività e sull'occupazione. A medio termine, si stanno esaminando altre misure per migliorare il processo di autorizzazione delle sostanze chimiche, rendendolo più prevedibile per le imprese. Tra queste, ad esempio, la riduzione della frequenza delle modifiche dell'elenco di sostanze soggette ad autorizzazione, la semplificazione del processo di autorizzazione per alcuni specifici casi a basso rischio e una più attenta considerazione delle conseguenze socioeconomiche dell'inclusione di nuove sostanze nell'elenco soggetto ad autorizzazione⁴⁷.

È importante che le industrie e gli Stati membri svolgano un ruolo attivo nell'applicazione di REACH, ad esempio aumentando la capacità degli helpdesk e/o delle camere di commercio nazionali di fornire consulenza sull'attuazione di REACH e garantendo un miglior livello di coordinamento tra gli Stati membri e all'interno degli stessi.

Nel 2014 sarà presentato un pacchetto di iniziative relative all'adeguatezza della regolamentazione nel settore chimico, compresa una valutazione cumulativa dei costi e un check-up degli atti legislativi più importanti diversi da REACH.

Le conclusioni sui vari livelli di questa attività, tra cui la valutazione in corso della legislazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro e i risultati della precedente revisione di REACH, permetteranno di ottenere un quadro completo e una prospettiva delle eventuali ulteriori possibilità di migliorare l'adeguatezza della regolamentazione nel settore. La Commissione invita le parti interessate e gli Stati membri a intraprendere una riflessione comune su tali questioni e ad alimentare una relazione di riesame prevista per il 2016.

IV. Azioni orizzontali

REFIT fa parte della politica generale della Commissione per una regolamentazione intelligente, che comprende anche gli strumenti normativi della valutazione d'impatto, della consultazione delle parti interessate e della valutazione. La Commissione intende rafforzare ulteriormente tali strumenti e altre azioni orizzontali, concentrandosi maggiormente sulla valutazione dei costi e dei benefici della regolamentazione e sulla riduzione degli obblighi amministrativi, tra cui gli obblighi di informazione⁴⁸.

⁴⁷ Per ulteriori dettagli si veda il documento di lavoro che accompagna la presente comunicazione.

⁴⁸ Si veda COM(2012)746.

- *Valutazione d'impatto*

Il sistema di valutazione d'impatto della Commissione opera in una fase precoce del ciclo politico, quando le nuove proposte sono in fase di elaborazione, allo scopo di formare una base di elementi concreti su cui basare un processo decisionale informato e di fare in modo che le proposte della Commissione rispettino i principi di sussidiarietà e proporzionalità. Da quando è stato introdotto, nel 2002, il sistema è stato continuamente rafforzato e migliorato: nel 2009 sono stati pubblicati orientamenti riveduti e linee guida complementari in vari settori (competitività e microimprese, diritti fondamentali, impatti sociali e territoriali). La base fattuale – migliori dati e consulenza scientifica – è incessantemente potenziata nel processo di valutazione d'impatto. Per agevolare una rapida identificazione dei risultati della valutazione d'impatto, in particolare benefici e costi, la Commissione ha introdotto una sintesi standard di due pagine nelle sue relazioni di valutazione d'impatto del 2013. Sulla base dell'esperienza maturata (più di 350 valutazioni d'impatto svolte dal 2010), la Commissione si è impegnata ad aggiornare i suoi orientamenti sulla valutazione d'impatto e chiederà il parere degli interessati tramite una consultazione pubblica, che sarà avviata nel giugno 2014.

- *Valutazione ex post*

Una sistematica valutazione ex post della regolamentazione dell'UE permette di verificare se i risultati e gli effetti previsti di tale regolamentazione siano stati raggiunti. La pianificazione della valutazione è stata migliorata con la pubblicazione dei piani di valutazione sul sito Europa⁴⁹. Per migliorare ulteriormente la politica e la prassi di valutazione, la Commissione ha svolto una consultazione pubblica sui suoi nuovi orientamenti in materia tra il novembre 2013 e il febbraio 2014: i risultati confluiranno nella prossima revisione degli orientamenti sulla valutazione⁵⁰, che conterranno riferimenti ai check-up introdotti nel 2010 in quanto valutazioni politiche complessive intese a verificare la coerenza tra i vari settori normativi e all'interno degli stessi, e l'opportunità di introdurre un più ampio quadro normativo per un intero settore politico. Finora sono stati completati i check-up in vari settori di azione, tra cui l'ambiente (politica dell'UE in materia di acqua dolce), l'occupazione e la politica sociale (informazione e consultazione dei lavoratori) e i trasporti (mercato interno dell'aviazione)⁵¹, che possono dar luogo all'elaborazione di varie proposte legislative di semplificazione e riduzione degli oneri⁵².

⁴⁹ Si veda il sito web della Commissione sulla regolamentazione intelligente: http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/index_en.htm

⁵⁰ Nell'ambito di questa consultazione pubblica sono state ricevute 53 risposte da autorità pubbliche, parti interessate e cittadini, che saranno pubblicate, insieme a una relazione di sintesi, sul sito web della Commissione sulla regolamentazione intelligente: http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm

⁵¹ Le relazioni finali si possono consultare sul seguente sito: http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/documents_it.htm

⁵² Il check-up sull'informazione e la consultazione dei lavoratori potrebbe infatti condurre al consolidamento di tre direttive, tenendo conto dei risultati della consultazione delle parti sociali, e il check-up relativo

- *Consultazione delle parti interessate*

Il dialogo con i cittadini, le parti sociali e altri interessati nel mondo imprenditoriale e nella società civile aiuta a garantire che il processo legislativo dell'UE sia trasparente, mirato e coerente. La consultazione delle parti sociali e delle altre parti interessate è sancita dai trattati e riveste una particolare importanza per la valutazione degli aspetti di proporzionalità e sussidiarietà⁵³. La Commissione svolge consultazioni in ogni fase dell'iter politico. Per migliorare la qualità, la portata e la specificità delle consultazioni, la Commissione continuerà a rafforzare la sua pianificazione delle consultazioni stesse, elaborando strategie di consultazione in fase di elaborazione delle politiche e pubblicando regolarmente i suoi piani di valutazione. A livello interno, pubblicherà orientamenti per consigliare e assistere il suo personale nello svolgimento di consultazioni presso le parti interessate al di fuori delle istituzioni dell'UE, al fine di accrescere la qualità delle consultazioni. Tali orientamenti saranno sottoposti a una consultazione pubblica prima di essere adottati dalla Commissione. La Commissione intende inoltre proseguire i suoi sforzi per ampliare la portata delle consultazioni ampliando l'accessibilità linguistica, entro i limiti delle sue risorse di bilancio, e aumentare il ricorso alle consultazioni nell'ambito delle valutazioni e dei check-up, applicando norme minime in materia di consultazione, come fa attualmente per le valutazioni d'impatto⁵⁴. La Commissione raccomanderà alle agenzie di applicare queste norme minime nello svolgimento di consultazioni. Sta inoltre studiando il modo di migliorare le consultazioni pubbliche sugli atti di esecuzione e sugli atti delegati.

La Commissione prenderà iniziative per migliorare il feedback. Le parti interessate possono già esprimere le loro osservazioni sia sui piani di consultazione, sul sito "La vostra voce in Europa"⁵⁵, sia sulle tabelle di marcia pubblicate dalla Commissione in quanto indicazioni preliminari delle sue intenzioni legislative. Recentemente è stato introdotto un sistema di avviso elettronico⁵⁶. Si cercherà di migliorare i siti web per agevolare l'espressione di questi commenti e il feedback. Le singole risposte ricevute dalle parti interessate saranno pubblicate, in generale, entro 15 giorni lavorativi dalla chiusura della consultazione e una relazione di sintesi sarà pubblicata al più tardi al momento dell'adozione della proposta della

all'omologazione dei veicoli a motore sarà seguito da una revisione della direttiva quadro 2007/46/CE: si vedano le indicazioni dettagliate nel quadro di valutazione REFIT.

⁵³ La consultazione è prevista all'articolo 11 del TUE e nel protocollo n.2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. La consultazione delle parti sociali nel contesto della politica sociale è prevista agli articoli 153, 154 e 155 del TFUE, il che offre anche l'opportunità di coinvolgere le parti sociali nell'iniziativa REFIT.

⁵⁴ Sono esclusi i quadri specifici di consultazione previsti dai trattati, da altri atti legislativi dell'UE o accordi internazionali (ad esempio la consultazione delle parti sociali).

⁵⁵ http://ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm

⁵⁶ Le iscrizioni possono essere effettuate sul seguente sito:
<https://webgate.ec.europa.eu/notifications/homePage.do?locale=en>

Commissione. Alcuni Stati membri raccolgono inoltre sistematicamente commenti e suggerimenti delle parti interessate, che offrono validi contributi all'impegno della Commissione per l'adeguatezza della regolamentazione a livello europeo.

La Commissione prevede inoltre di presentare suggerimenti su come comunicare meglio con le parti sociali e le parti interessate, specialmente le piccole e medie imprese (PMI), tramite contatti diretti in occasione delle conferenze organizzate negli Stati membri e tramite consultazioni mediante associazioni europee e nazionali di PMI e la rete Enterprise Europe.

- ***Misurare i costi e i benefici della regolamentazione***

La misurazione dei costi e dei benefici è un aspetto importante della regolamentazione intelligente. La Commissione ha recentemente pubblicato i risultati di uno studio esterno sui metodi di valutare i costi e i benefici della regolamentazione, che contribuiranno all'aggiornamento degli orientamenti sulla valutazione d'impatto⁵⁷. La misura dei costi della regolamentazione è fondamentale anche nei check-up e nelle valutazioni ex post.

Per valutare tutti gli svariati costi della regolamentazione sostenuti da specifici settori industriali, la Commissione intraprende valutazioni dei costi cumulativi. Sono già state effettuate due valutazioni dei costi cumulativi sulle industrie dell'acciaio e dell'alluminio⁵⁸, ne è iniziata una sull'industria chimica e ne sono previste altre relative all'industria forestale, alle industrie del vetro e della ceramica e all'industria edilizia. Tali valutazioni esaminano una vasta gamma di fattori cruciali di costo a livello di un'industria. Data la loro portata limitata e l'attenzione rivolta ai costi della regolamentazione piuttosto che ai vantaggi, esse non possono costituire l'unica base delle raccomandazioni politiche. I loro risultati confluiscono nelle valutazioni, nei check-up e nelle valutazioni d'impatto.

Misurare i costi della regolamentazione a livello dell'UE presenta particolari difficoltà in quanto i costi stimati delle proposte legislative della Commissione cambiano spesso in funzione delle modifiche introdotte nell'iter legislativo e dipendono dalle scelte di attuazione fatte dagli Stati membri. Di conseguenza la valutazione dei costi e dei benefici dev'essere aggiornata dal Parlamento e dal Consiglio se le proposte sono modificate nel ciclo legislativo⁵⁹. Inoltre, l'esattezza della misurazione dei costi e dei benefici nelle

⁵⁷ Si veda lo studio "Assessing the costs and benefits of regulation": http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf

⁵⁸ Si veda http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/steel-cum-cost-imp_en.pdf e http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=7124&tpa=0&tk=&lang=it

⁵⁹ Un esempio a conferma di quanto detto sono le norme per l'importazione di vegetali e prodotti vegetali nell'UE, laddove le modifiche alla proposta della Commissione attualmente discusse nell'ambito della procedura legislativa rischiano di aumentare i costi a carico delle imprese (COM(2013)267 - Proposta di regolamento relativo alle misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante: si veda anche il quadro di valutazione).

valutazioni d'impatto e nelle valutazioni ex post dipende dalla qualità dei dati forniti dagli Stati membri, dalle parti sociali e dalle parti interessate.

La valutazione ex post dei costi effettivi può rivelare variazioni significative rispetto alla stima ex ante: i costi possono risultare sopravvalutati, così come i risparmi⁶⁰. Nel suo esercizio di valutazione ex post la Commissione è sempre più attenta alla misura in cui i costi e i benefici effettivi corrispondono alle stime fatte nelle precedenti valutazioni d'impatto.

- ***Obblighi di comunicazione di informazioni***

La riduzione degli oneri normativi può essere ottenuta migliorando l'efficienza e la coerenza, ma anche riducendo gli obblighi di comunicazione di informazioni⁶¹. Nell'elaborare nuove proposte, la Commissione cerca di minimizzare tali obblighi e di armonizzare tra loro obblighi diversi. Le misure volte a razionalizzare e consolidare gli obblighi di notifica dovrebbe prevedere la cooperazione del Parlamento e del Consiglio, in quanto tali obblighi sono spesso aggiunti nell'iter legislativo⁶². È inoltre opportuno effettuare revisioni a livello nazionale, regionale e locale per individuare gli obblighi eccessivi rispetto ai requisiti stabiliti nella legislazione dell'UE.

Per quanto riguarda le relazioni da trasmettere alla Commissione e quelle trasmesse dalla Commissione, quest'ultima ha effettuato revisioni nei settori dell'ambiente⁶³ e della salute e

⁶⁰ I costi reali calcolati ex post possono differire dalle stime ex ante a causa dei progressi tecnologici e dell'innovazione e dell'efficienza imprenditoriale. Nel settore dell'acciaio, ad esempio, i costi della protezione ambientale per tonnellata di prodotto sono rimasti stabili o sono diminuiti negli ultimi 20 anni circa, nonostante le crescenti prestazioni ambientali del settore. (Valutazione dei costi cumulativi per l'industria dell'acciaio: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/metals-minerals/files/steel-cum-cost-imp_en.pdf)

⁶¹ Gli obblighi di comunicazione di informazioni sono spesso collegati tra loro, cosicché, ad esempio, l'obbligo per la Commissione di riferire al Consiglio o al Parlamento può indurre obblighi di comunicazione aggiuntivi per le autorità degli Stati membri, per le parti interessate e per le imprese.

⁶² Il regolamento sulle disposizioni comuni per la politica di coesione elenca 28 singoli obblighi di comunicazione di informazioni in 11 settori, sei dei quali richiedono informazioni periodiche. La direttiva sull'applicazione della direttiva relativa al distacco dei lavoratori contiene, nella sua forma definitiva, obblighi aggiuntivi di comunicazione di informazioni a carico degli Stati membri, che sono stati aggiunti nell'iter legislativo (si veda il quadro di valutazione REFIT).

⁶³ Progressi significativi sono stati compiuti nella razionalizzazione di flussi di informazione precedentemente non collegati tra loro nel settore delle acque (tra la direttiva sulla strategia per l'ambiente marino, la direttiva quadro sulle acque e le direttive Habitat e Uccelli), cosicché i dati e le informazioni devono essere trasmessi soltanto una volta per ottemperare agli obblighi previsti dalle varie direttive, con una riduzione notevole degli oneri amministrativi. I risultati di un esercizio pilota distinto per ridurre gli obblighi di comunicazione delle informazioni nel settore delle acque reflue urbane permetteranno di semplificare e rendere più efficaci tali obblighi.

sicurezza sul lavoro⁶⁴. Tra i settori in cui gli obblighi di comunicazione sono stati razionalizzati figurano la politica di coesione e l'energia⁶⁵. Nel 2015 questo lavoro potrà essere esteso ad altri settori.

V. Adeguatezza della regolamentazione: un obiettivo comune

La Commissione si compiace dell'interesse per REFIT espresso dagli Stati membri e dalle parti interessate, e specialmente del sostegno del Consiglio e del Parlamento europeo⁶⁶.

In seguito alla pubblicazione del programma REFIT della Commissione nello scorso ottobre, gli Stati membri⁶⁷ e le parti interessate hanno ricevuto un gran numero di commenti, suggerimenti e contributi, che sono stati presi in considerazione durante l'aggiornamento dell'esame della regolamentazione effettuato nel quadro di REFIT nel 2014 e sono stati pubblicati sul sito web della Commissione sulla regolamentazione intelligente, affinché possano alimentare ulteriori riflessioni, discussioni e azioni congiunte⁶⁸.

La Commissione si rallegra inoltre del fatto che le parti interessate nel mondo imprenditoriale e nella società civile confermino la necessità e l'importanza di una regolamentazione adeguata. In risposta alle preoccupazioni espresse da alcuni interessati, la Commissione ribadisce che REFIT non mette in causa gli obiettivi politici fissati né interviene a detrimento della salute e della sicurezza dei cittadini, dei consumatori, dei lavoratori o dell'ambiente. È importante compiere un'azione di sensibilizzazione affinché tutte le parti interessate colgano i vantaggi apportati da REFIT, comprendendo che la Commissione sta cercando di far sì che l'azione legislativa dell'UE si svolga in maniera efficace ed efficiente e al giusto livello, con una chiara dimostrazione del valore aggiunto europeo.

L'esperienza maturata nell'applicazione di REFIT ha dimostrato che l'adeguatezza della regolamentazione si può ottenere soltanto grazie all'azione congiunta delle istituzioni europee, degli Stati membri (a livello nazionale, regionale e locale) e degli interessati nel mondo imprenditoriale e nella società civile. L'adeguatezza della regolamentazione dovrebbe essere prioritaria e tutte le istituzioni dell'UE dovrebbero valutare l'incidenza delle loro scelte

⁶⁴ Dal 2007 gli Stati membri presentano una sola relazione alla Commissione invece che relazioni distinte sull'attuazione pratica di 24 direttive nel settore della salute e sicurezza sul lavoro (direttiva 2007/30/CE che modifica la direttiva quadro 89/391/CEE).

⁶⁵ Nel 2013 la Commissione ha passato al vaglio gli obblighi di comunicazione di informazioni nei settori dell'energia e della politica di coesione allo scopo di semplificarli e razionalizzarli. Soltanto nel settore dell'energia, questo esercizio ha permesso di ridurre i 43 obblighi a 14.

⁶⁶ Si vedano le conclusioni del Consiglio europeo del 24-25 ottobre 2013, le conclusioni del Consiglio Competitività del dicembre 2013 e la risoluzione del Parlamento europeo del 17 aprile 2014 sul processo di consultazione "top 10" e sulla riduzione dell'onere normativo dell'UE a carico delle PMI.

⁶⁷ In particolare hanno ricevuto commenti la Finlandia, la Germania, i Paesi Bassi e il Regno Unito.

⁶⁸ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_en.htm (da verificare)

politiche sia in fase preparatoria sia nel processo legislativo. La cooperazione con gli Stati membri è essenziale per raccogliere dati e valutare se la normativa dell'UE abbia conseguito gli effetti previsti. Anche i parlamenti nazionali devono svolgere il loro ruolo, fornendo contributi alla Commissione in una fase precoce del ciclo decisionale e analizzando le proposte della Commissione tramite il meccanismo di controllo della sussidiarietà⁶⁹. I contributi delle parti sociali, delle parti interessate, delle ONG e del pubblico sono anch'essi essenziali per mantenere dinamica l'iniziativa per una regolamentazione intelligente.

Questo impegno congiunto è stato sostenuto negli ultimi anni dai contributi offerti al programma per la regolamentazione intelligente da due gruppi ad alto livello incaricati di migliorare la regolamentazione e ridurre gli oneri amministrativi. A parere della Commissione, questo sostegno e questa esperienza possono essere utili soprattutto se riuniti in un unico gruppo, dotato di un nuovo mandato relativo alla valutazione dell'impatto concreto della normativa dell'UE negli Stati membri, che possa contribuire ai risultati annunciati ogni anno tramite il quadro di valutazione REFIT. Tale attività può anche aiutare a identificare i settori di normativa adatti a essere valutati, nonché contribuire alle valutazioni e ai check-up su determinate questioni cruciali. Nei prossimi mesi sarà presentata una proposta per la creazione di un nuovo gruppo ad alto livello che accompagni le future attività.

VI. Conclusioni e prospettive

Dal dicembre 2012 la Commissione sta mettendo in pratica i suoi impegni a favore dell'adeguatezza della regolamentazione. La presente comunicazione mostra i risultati ottenuti nel quadro di REFIT e segnala i settori in cui si dovrebbero concentrare gli sforzi futuri.

Varie lezioni possono essere tratte dall'esperienza maturata finora nell'attuazione di REFIT.

In primo luogo, la regolamentazione intelligente e l'adeguatezza della regolamentazione richiedono un preciso impegno politico e il conseguente adeguamento di politiche e processi a tutti i livelli: all'interno della Commissione, tra le istituzioni europee e negli Stati membri. L'adeguatezza della regolamentazione non è un intervento rapido da apportare una volta per tutte, né un semplice controllo di routine. Richiede piuttosto che le amministrazioni ricevano un mandato e dei mezzi per elaborare decisioni basate sui fatti, con l'attiva partecipazione delle parti sociali e delle parti interessate a tutti gli stadi del ciclo politico – dalla valutazione d'impatto alla valutazione ex post.

In secondo luogo, occorre un vaglio dei processi normativi. Il Comitato per la valutazione d'impatto ha svolto una funzione essenziale di controllo della qualità, basandosi su norme procedurali che hanno garantito che soltanto le proposte corredate da una solida valutazione d'impatto potessero essere presentate dal Collegio. Il Parlamento europeo e, in misura crescente, il Consiglio offrono un altro livello di esame, verificando la validità della valutazione impatto della Commissione. Si tratta di una situazione unica nel suo genere: pochi responsabili di decisioni e poche amministrazioni applicano o sono soggetti agli stessi livelli

⁶⁹ Previsto dal protocollo n. 2 dei trattati.

di controllo di qualità e di vaglio praticati dalla Commissione europea. Alcuni suggeriscono che andrebbe aggiunto un controllo di qualità esterno, ma la Commissione non sostiene questa proposta, poiché tale controllo interferirebbe con le sue competenze decisionali e legislative: per poter presentare proposte valide e ben equilibrate, la Commissione deve svolgere le sue proprie valutazioni d'impatto. Una volta che la Commissione ha pubblicato le sue valutazioni, esse sono a piena disposizione del pubblico per qualsiasi esame e commento.

In terzo luogo, l'esperienza mostra che la quantificazione – dei costi e dei benefici - è una parte necessaria della valutazione della normativa. Occorre però riconoscere i limiti della quantificazione. La Commissione esamina sistematicamente costi e benefici nelle sue valutazioni d'impatto, che esaminano l'incidenza economica, sociale e ambientale in maniera globale; laddove è possibile, quantifica tali dati. Tuttavia, il calcolo dei costi e quello dei benefici non sono scienze esatte. Spesso i dati necessari non sono disponibili. I costi e i benefici previsti dell'opzione privilegiata nell'ambito della valutazione d'impatto aumentano o diminuiscono secondo le scelte compiute dal Parlamento europeo e dal Consiglio nell'iter legislativo e dagli Stati membri nell'attuazione. I costi reali possono essere calcolati solo ex post. Di conseguenza, uno degli obiettivi di REFIT dovrebbe essere la quantificazione di costi e benefici, nella misura del possibile, in tutto il ciclo normativo, mediante l'applicazione di validi quadri di monitoraggio e valutazione, riveduti e adeguati ad ogni revisione significativa della legislazione: ciò garantirebbe che siano disponibili i dati necessari al momento di valutare i costi e i benefici reali.

In quarto luogo, la necessità di certezza e prevedibilità giuridica, combinata alla lunghezza dei tempi richiesti per modificare la legislazione a livello dell'UE, impediscono che la riduzione normativa si applichi rapidamente e tramite soluzioni semplici. Qualsiasi cambiamento ha un costo e i costi transitori del cambiamento non sono sempre presi sufficientemente in considerazione; occorre soppesare attentamente i costi di transizione confrontandoli con i costi della mancata azione.

In quinto luogo, l'individuazione degli oneri e dei costi superflui da parte di coloro che sono direttamente interessati da un atto normativo può offrire un importante complemento alla valutazione quantitativa. La consultazione e il dibattito sono quindi essenziali.

Tenendo conto di queste osservazioni, e in previsione dell'avvenire, la Commissione continuerà a considerare prioritaria l'adeguatezza della regolamentazione e a darle slancio. Continuerà a concentrarsi su settori che presentano un elevato valore aggiunto europeo, rispettando i principi di sussidiarietà e proporzionalità. Nei prossimi mesi completerà i preparativi per la revisione dei suoi orientamenti sulla valutazione d'impatto, la consultazione delle parti interessate e la valutazione. Inserirà profondamente REFIT nelle sue procedure e nelle sue prassi.

La Commissione continuerà a collaborare strettamente con il Parlamento e il Consiglio per fare in modo che i vantaggi della semplificazione e della riduzione degli oneri siano confermati nel processo legislativo, e invita il legislatore e tutti gli Stati membri a sviluppare capacità sufficienti per contribuire a questo impegno nei loro rispettivi settori, e a svolgere

valutazioni ex ante delle modifiche significative che apportano alle proposte della Commissione nell'iter legislativo⁷⁰.

La Commissione proseguirà inoltre la sua collaborazione con gli Stati membri e le parti interessate, specialmente nell'ambito del programma ABR Plus, al fine di confermare i risparmi previsti, di individuare le migliori prassi nell'attuazione e di migliorare la qualità e la raccolta di dati sui costi e sui benefici della regolamentazione, necessari per valutare l'incidenza concreta della normativa dell'UE⁷¹.

Occorre rafforzare la cooperazione tra la Commissione europea e gli Stati membri per la valutazione dei costi e dei benefici della regolamentazione, e avviare collaborazioni per valutare l'applicazione della normativa dell'UE a livello nazionale, regionale e locale.

I nuovi mandati del Parlamento e della Commissione che inizieranno quest'anno offrono a tutte le istituzioni dell'UE l'opportunità di rafforzare il loro impegno a favore di una regolamentazione intelligente e adeguata.

La Commissione invita le parti sociali e le parti interessate a presentare contributi, dati ed elementi fattuali sulla situazione attuale e sulle prospettive di REFIT esposte nella presente comunicazione e nel documento di lavoro che la accompagna.

⁷⁰ Si veda anche l'analisi delle modifiche apportate nell'iter legislativo alle proposte di semplificazione e riduzione degli oneri nel quadro di valutazione REFIT che accompagna la presente comunicazione.

⁷¹ Secondo le stime, un terzo degli oneri normativi della legislazione dell'UE è connesso all'attuazione a livello nazionale.