



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 2.10.2013
COM(2013) 685 final

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

Adeguatezza ed efficacia della regolamentazione (REFIT): Risultati e prossime tappe

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

Adeguatezza ed efficacia della regolamentazione (REFIT): Risultati e prossime tappe

I. Introduzione

La regolamentazione costituisce un elemento essenziale della società moderna e della buona *governance*. Una regolamentazione a livello dell'UE apporta un valore aggiunto in settori quali la concorrenza, il commercio e il mercato interno, per instaurare condizioni di concorrenza uniformi che creino opportunità alle imprese, ai lavoratori e ai consumatori. Tutela inoltre la salute e la sicurezza dei cittadini, dei consumatori e dei lavoratori. Il diritto europeo forgia un quadro comune che allinea 28 diverse legislazioni nazionali o che si sostituisce ad esse; permette agli Stati membri di lavorare insieme per garantire i diritti e le libertà fondamentali, creare opportunità che siano per natura transfrontaliere – come quelle offerte da Internet o dalla mobilità professionale - e affrontare problemi che esulano dalle frontiere nazionali, come, fra l'altro, il cambiamento climatico, l'inquinamento ambientale, le minacce alla salute di animali e piante. Il quadro giuridico e istituzionale, che prevede il controllo dell'applicazione della legge da parte della Commissione e della Corte di giustizia, garantisce agli Stati membri che la legislazione dell'UE sia correttamente attuata in tutta l'Unione. Spesso, però, la regolamentazione dell'UE viene accusata di imporre una quantità eccessiva di condizioni che soffocano le imprese, soprattutto le più piccole¹.

Per rispondere a tale problematica, negli ultimi anni la Commissione ha posto in atto uno sforzo concertato per snellire la legislazione e ridurre gli oneri regolamentari. Dal 2005 ha approvato 660 iniziative di semplificazione, codificazione o rifusione². Sono stati abrogati più di 5 590 atti legislativi. Il nuovo quadro legislativo per i prodotti comporta sostanziali semplificazioni della regolamentazione e una riduzione degli oneri gravanti sulle imprese in molti settori – agricoltura, statistica, salute degli animali e delle piante, IVA, trasporti, appalti pubblici, conti annuali, per citarne solo alcuni. Nel campo della politica ambientale sono state

¹ Si vedano anche i risultati dell'ultimo Eurobarometro standard: il 74% dei cittadini europei ritiene che l'UE sia troppo burocratica (domanda QA16.4 a pag. 59:
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_anx_en.pdf)

² La *codificazione* è il processo che consiste nel raccogliere in un nuovo, unico, testo un atto legislativo e tutte le sue modifiche. La *rifusione* è un processo analogo a quello della codificazione, poiché anch'esso raccoglie in un nuovo, unico, testo un atto legislativo e tutte le sue modifiche; tuttavia, diversamente dalla codificazione, comporta nuovi cambiamenti sostanziali, poiché durante la preparazione del testo della rifusione sono apportate modifiche all'atto originale. In entrambi i casi, il nuovo atto attraversa l'intero iter legislativo e sostituisce gli atti codificati.

adottate direttive quadro per l'acqua, l'aria, le emissioni industriali e i rifiuti: il quadro giuridico è stato così semplificato, il numero di direttive in ogni settore è stato ridotto e l'attuazione resa più elastica. Le direttive sulla salute e la sicurezza sul lavoro consentono agli Stati membri di offrire una certa flessibilità alle piccole imprese.

La Commissione ha cambiato sensibilmente le modalità di elaborazione della regolamentazione. Ricorre sistematicamente alle valutazioni d'impatto e alle consultazioni delle parti interessate. La burocrazia è stata ridotta, superando anche l'obiettivo del 25% fissato dal programma di riduzione degli oneri amministrativi. I principi e le pratiche della regolamentazione intelligente permeano ogni fase dell'azione della Commissione. Ma questo processo va costantemente rilanciato se si vuole mantenere la stessa dinamica. La regolamentazione intelligente è un processo continuo, non un'operazione una tantum. Garantire che la legislazione dell'UE sia adeguata alle finalità per cui è stata elaborata è fondamentale se si vuole rimettere l'Europa sulla strada della crescita e dell'occupazione. Nel dicembre 2012 la Commissione ha così avviato il Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT)³, che traduce il suo attuale impegno a favore di un quadro regolamentare semplice, chiaro, stabile e prevedibile per le imprese, i lavoratori e i cittadini. REFIT è un programma di revisione dell'intero corpus legislativo dell'UE finalizzato a individuare oneri, incoerenze, lacune o misure inefficaci e a presentare le proposte necessarie per dar seguito ai risultati di tale esame.

La presente comunicazione presenta i risultati dell'esame pubblicato dalla Commissione nell'agosto 2013⁴. Passa in rassegna i settori in cui la Commissione adotterà delle misure e quelli in cui, nell'interesse della regolamentazione intelligente, ha deciso, per il momento, di non intervenire. Espone le sfide affrontate nel corso della prima fase dell'attuazione del programma REFIT e delinea un prospetto dei prossimi passi. Nell'allegato figurano le azioni attuate o proposte ai legislatori nell'ambito della regolamentazione intelligente.

II. Risultati dell'esame del programma REFIT

L'esame ha mostrato che, negli ultimi anni, la Commissione si è adoperata in modo significativo per mantenere la legislazione adeguata alle finalità prefissate, semplificandola e riducendone i costi. Alcune iniziative sono state attuate, mentre altre sono in corso d'esame presso i legislatori per adozione. L'esame ha anche permesso di mettere in evidenza i settori in cui è auspicata una revisione legislativa (consolidamento, semplificazione) e quelli in cui è necessario un ulteriore vaglio (valutazioni e check-up) prima della revisione.

³ COM(2012)746 final.

⁴ SWD(2013)401 final.

1. Progressi finora compiuti e risultati ottenuti

I risultati mostrano chiaramente che i principi della regolamentazione intelligente sono stati integrati nel ciclo di elaborazione delle politiche in tutti settori, e che vengono inoltre applicati regolarmente tutti i relativi strumenti (valutazioni d'impatto, consultazioni delle parti interessate, valutazioni).

Gli strumenti della regolamentazione intelligente sono parte integrante del ciclo di elaborazione delle politiche. Attualmente, quasi tutte le proposte della Commissione che possono avere grosse ripercussioni sono accompagnate da una valutazione d'impatto, e le valutazioni ex-post sono oggetto di una sempre maggiore attenzione.⁵ Fra il 2010 e il 2012 la Commissione ha svolto 340 consultazioni pubbliche e una serie di consultazioni di parti sociali per raccogliere il parere di queste ultime, così come quello dei cittadini e di altri portatori d'interessi del mondo imprenditoriale e della società civile, e per alimentare con le loro osservazioni il processo di elaborazione e di riesame delle politiche.⁶

Negli ultimi 10 anni la Commissione ha avviato riforme sostanziali volte, fra l'altro, a semplificare sensibilmente e a ridurre gli oneri normativi. In appresso figurano alcuni esempi.

La direttiva sui servizi ha portato a modificare le legislazioni nazionali per eliminare centinaia di requisiti nazionali discriminatori, ingiustificati o sproporzionati. Nei settori dei servizi fondamentali (come il commercio, le professioni regolamentate, l'edilizia, il turismo, ecc.) i regimi di autorizzazione sono stati semplificati. La Commissione sta lavorando con gli Stati membri per eliminare gli ostacoli alla prestazione transfrontaliera di servizi al fine di garantire un'attuazione ambiziosa, come previsto da una comunicazione del 2012.⁷ Sta inoltre portando avanti i lavori riguardanti le attività delle professioni regolamentate per rafforzare la libertà di stabilimento in tale settore.⁸

⁵ È stato già valutato il 29% delle normative passate in rassegna. Il 13% è in corso di valutazione e per il 19% la valutazione è programmata.

⁶ Il sistema di valutazione d'impatto della Commissione è ampiamente riconosciuto per la sua qualità [si vedano in particolare: OCSE 2011 – "*Sustainability in Impact Assessments — A review of Impact Assessment Systems in selected OECD Countries and the European Commission*"; Parlamento europeo 2011 – "*Comparative study on the purpose, scope and procedures of impact assessments carried out in the Member States of the EU*"; CEPS/University of Exeter 2012 – "*Regulatory Quality in the European Commission and the UK: Old questions and new findings*"; relazione speciale n. 3/2010 della Corte dei conti europea – "*Le valutazioni d'impatto nelle istituzioni dell'UE: sostengono il processo decisionale*"?]

⁷ Direttiva 2006/123/CE.

⁸ Comunicazione della Commissione sulla valutazione dell'accesso alle professioni regolamentate, e annesso documento di lavoro dei servizi della Commissione sull'esito dell'esame inter pares sulla forma giuridica e i requisiti in materia di partecipazioni azionarie e tariffe, 2 ottobre 2013.

Il pacchetto di riforme in materia di brevetti, che istituisce una tutela brevettuale unitaria e un tribunale unificato dei brevetti, produrrà sostanziali vantaggi e risparmi. I costi amministrativi del rilascio di un brevetto unitario tutelato in quasi tutti gli Stati membri saranno ridotti fino all'80%. Grazie all'esistenza di un tribunale unificato dei brevetti le imprese potranno evitare la situazione attuale, in cui una controversia è trattata da più fori in diversi Stati membri.

Il codice frontiere Schengen e il codice dei visti hanno ampiamente facilitato gli affari e i viaggi creando uno spazio senza frontiere interne in cui i cittadini, i professionisti e i turisti possono circolare liberamente senza essere soggetti a controlli di frontiera. Dal 1985 questo spazio si è gradualmente esteso e oggi comprende quasi tutti gli Stati dell'UE e alcuni paesi terzi associati.

Nel settore delle imprese e dell'industria, nuove regolamentazioni riguardanti i veicoli agricoli e forestali, gli autoveicoli leggeri e la metrologia hanno abrogato rispettivamente 24, 15 e 8 direttive.

In campo ambientale, la direttiva quadro sulle acque ha ridotto il numero di direttive in tale materia da 18 a 9 e, insieme al sistema informativo sulle acque per l'Europa (WISE - Water Information System for Europe), ha anche semplificato e ridotto gli obblighi di comunicazione di informazioni. La direttiva del 2012 sulle emissioni industriali rappresenta un considerevole sforzo di consolidamento, poiché ha permesso l'abrogazione di sette direttive settoriali. La nuova direttiva riduce gli oneri amministrativi di circa 30 milioni di euro all'anno attraverso un sistema di autorizzazione combinato e di 2 milioni di euro all'anno semplificando le attività di monitoraggio e comunicazione dei dati.

La Commissione ha intrapreso un ambizioso programma d'azione per ridurre la burocrazia. Fra il 2007 e il 2012 il programma relativo agli oneri amministrativi ha permesso di ridurre tali oneri del 25% in 13 settori prioritari, risultato equivalente a un risparmio di 30,8 miliardi di euro; misure per altri 5 miliardi aspettano di essere adottate dal colegislatore⁹. La Commissione stessa ha superato l'obiettivo prefissato presentando proposte con un potenziale di riduzione degli oneri vicino ai 41 miliardi di euro (33%). Una parte di tale potenziale, stimata a più di 3 miliardi di euro, è andata persa nel corso dell'iter legislativo poiché le proposte della Commissione sono state modificate. La promozione della fatturazione elettronica nel settore IVA così come le esenzioni o i regimi speciali per le PMI negli ambiti

⁹ Ciò include in particolare: la riduzione dei costi di ispezione per la commercializzazione di frutta e verdura (970 milioni di euro); l'esenzione delle microimprese dalle direttive contabili e un ulteriore ammodernamento di tutto il sistema (6,471 milioni di euro); la semplificazione del meccanismo di informazione sui cambiamenti relativi ai medicinali, alla farmacovigilanza e alle richieste di sperimentazioni cliniche dei farmaci (368 milioni di euro); la riduzione delle esigenze statistiche nel settore del commercio intra-UE, dell'agricoltura, della produzione industriale, ecc. (330 milioni di euro); la fatturazione elettronica dell'IVA i rimborsi semplificati, lo sportello unico, le disposizioni speciali per le PMI e le vendite a distanza (26,000 milioni di euro). Questi esempi si riferiscono a oneri stimati in base alla proposta della Commissione.

della contabilità, dei rifiuti elettronici e delle statistiche del commercio intra-UE sono fra i principali risultati del programma. Nell'ambito del programma REFIT la Commissione sta esaminando con gli Stati membri se tali risparmi siano stati interamente realizzati da imprese sul campo, al fine di stabilire il miglior modo per ridurre ulteriormente la burocrazia.

La direttiva IVA sulle regole di fatturazione riduce considerevolmente le formalità amministrative, permettendo di trattare la fatturazione elettronica allo stesso modo della fatturazione cartacea. Anche il codice doganale dell'Unione (CDU) prevede l'applicazione di nuove procedure elettroniche.

La consultazione delle piccole e medie imprese sui dieci atti legislativi più gravosi dell'UE ha permesso di integrare le priorità delle PMI nel programma della Commissione relativo all'adeguatezza della regolamentazione. Sono state individuate azioni di follow-up che rispondono direttamente alle preoccupazioni delle PMI.¹⁰

Il programma REFIT intende in primo luogo ridurre gli oneri normativi che gravano sulle PMI¹¹. Il 18 giugno la Commissione ha adottato la comunicazione sul follow-up della consultazione delle piccole e medie imprese sui dieci atti più gravosi dell'UE. Le normative UE più pesanti che emergono dalla consultazione riguardano i seguenti settori: prodotti chimici (REACH); gestione dell'IVA; sicurezza dei prodotti di consumo; salute e sicurezza sul lavoro; possibilità, per i professionisti qualificati, di lavorare in tutta l'UE; circolazione e trattamento dei rifiuti senza danni per l'ambiente; accesso ai principali mercati di appalti pubblici; trasporto delle merci su strada; direttiva sulla protezione dei dati.

Per 6 misure legislative individuate in tale consultazione la Commissione ha già presentato proposte al Parlamento e al Consiglio, che includono semplificazioni per le PMI nei seguenti settori: protezione dei dati, distacco dei lavoratori, sicurezza dei prodotti di consumo, appalti pubblici, qualifiche professionali e apparecchi di controllo (tachigrafi) per il trasporto su strada. La presentazione di altre due proposte è prevista per quest'anno (una sulla dichiarazione IVA standard, grazie alla quale le aziende che svolgono attività in più Stati membri potranno più facilmente adempiere ai loro obblighi, e l'altra sulle ispezioni e sui controlli sulle spedizioni di rifiuti). La Commissione spera che siano adottate rapidamente.

L'attuale quadro giuridico è inoltre oggetto di altre modifiche. Ad esempio, gli oneri da sostenere nell'ambito del REACH sono stati ridotti del 35-95% per le piccole e medie imprese e per le micro-imprese, e l'Agenzia europea per le sostanze chimiche ha nominato un ambasciatore delle PMI.

¹⁰ Si veda il follow-up della Commissione alla consultazione delle piccole e medie imprese sui dieci atti più gravosi della regolamentazione dell'UE, COM(2013)446 final e SWD(2013)401 final.

¹¹ Si vedano anche COM(2011)803 e COM(2013)122.

2. Proposte per esame presso il colegislatore

Il colegislatore deve esaminare alcune iniziative legislative importanti di semplificazione e riduzione degli oneri delle imprese. Si contano attualmente, nel complesso, 21 proposte pendenti nell'iter legislativo, riguardanti la salute degli animali e delle piante, i sussidi per i piccoli agricoltori, la sicurezza dei prodotti di consumo, la vigilanza del mercato, gli appalti pubblici, la base imponibile consolidata comune per le società (CCCTB), le sperimentazioni cliniche dei farmaci, i viaggi "tutto compreso", le vacanze e i circuiti organizzati, e il trasporto su strada (tachigrafo).

La proposta di revisione della direttiva sulle sperimentazioni cliniche instaurerà un insieme unico di regole: gli sponsor introdurranno la propria domanda tramite un portale unico e presenteranno un insieme unico di documenti (sportello unico).

Le proposte della Commissione riguardanti la salute degli animali, la salute delle piante, il materiale riproduttivo vegetale e i controlli ufficiali porteranno all'abrogazione, rispettivamente, di 37, 7, 12 e 10 atti giuridici. Il risultato sarà un quadro più flessibile e nuove possibilità di riduzione della burocrazia, ad esempio con l'eliminazione della doppia notifica delle malattie alle organizzazioni europee e a quelle internazionali e del commercio intra-UE di certi animali e prodotti senza certificato; meccanismi volontari di maggiore biosicurezza nell'allevamento per evitare la diffusione di malattie; trasferimento di responsabilità per la registrazione delle varietà e passaporti fitosanitari per il settore privato; migliore fissazione delle priorità in base ai rischi per i controlli ufficiali

La proposta della Commissione riguardante una base imponibile consolidata comune per le società mira a introdurre nell'UE un sistema facoltativo che comporti un insieme comune di regole per calcolare la base imponibile comune per le società che operano nel mercato interno. Tale sistema permetterebbe alle imprese transfrontaliere di introdurre un'unica dichiarazione dei redditi consolidata presso una sola amministrazione per tutte le loro attività nell'UE. Secondo le stime, i costi che devono attualmente sostenere tali imprese per adempiere ai loro obblighi tributari potrebbero essere ridotti del 7%. La CCCTB permetterebbe alle imprese di risparmiare 750 milioni di euro di costi di adempimento e un miliardo di euro di costi di espansione transfrontaliera.

Nel dicembre 2011 la Commissione ha proposto una revisione del regime degli appalti pubblici. Alcune delle modifiche proposte avranno un impatto diretto sull'accesso delle PMI agli appalti pubblici e alle concessioni. La revisione comprende disposizioni che prevedono l'obbligo di accettazione delle autocertificazioni ai fini della selezione (soltanto l'aggiudicatario è tenuto a presentare la documentazione di prova completa) e una disposizione che obbliga le amministrazioni aggiudicatrici ad applicare criteri di selezione proporzionati per la verifica della capacità finanziaria dell'offerente. La proposta della Commissione prevede il passaggio graduale agli appalti elettronici: le imprese potranno consultare online le gare d'appalto e presentare le loro offerte per via elettronica. Ciò contribuirà a semplificare le procedure e a garantire maggiore trasparenza. La proposta

relativa agli appalti dovrebbe essere adottata prossimamente. Per quanto riguarda la proposta del tachigrafo per il trasporto su strada, il Parlamento e il Consiglio hanno raggiunto un accordo.

3. Nuove iniziative e preparazione del prossimo ciclo di riforme regolamentari

Dal vaglio della regolamentazione è emerso che vi è ancora margine per la semplificazione e la riduzione degli oneri. Fra le azioni che saranno intraprese per garantire che la normativa dell'UE sia adatta alle finalità per cui è stata elaborata figurano interventi di semplificazione e/o consolidamento della legislazione esistente. Dando seguito alle raccomandazioni emerse dalla valutazione, che indicano l'esigenza di alleggerire ulteriormente, dove opportuno, gli oneri normativi, saranno presentate le 23 nuove iniziative legislative di semplificazione e riduzione degli oneri che figurano in allegato. Esse includono:

- modifiche e consolidamento: a seguito dell'effettuazione di un check-up e subordinatamente alla consultazione con le parti sociali verrà preso in considerazione il consolidamento di tre direttive sull'informazione e la consultazione dei lavoratori. Vari regolamenti in vigore in materia di statistiche saranno integrati in un regolamento quadro sulle statistiche delle imprese. Otto direttive in materia di diritto societario saranno codificate in una sola direttiva. Sarà proposta una dichiarazione IVA standard per tutti gli Stati membri. Undici misure legislative zootecniche saranno oggetto di una rifusione e saranno codificati 26 atti legislativi sul commercio;
- valutazioni e check-up: un importante risultato del lavoro di vaglio della normativa è stata l'individuazione di settori che devono essere oggetto di una valutazione destinata a mettere in evidenza le misure per alleggerire gli oneri normativi, in modo da realizzare gli obiettivi UE al minor costo possibile e da trarre il maggior vantaggio possibile dalla regolamentazione europea. Sono in corso 16 valutazioni e check-up di questo tipo, elencati nell'allegato. Per preparare future iniziative legislative volte a ridurre gli oneri normativi, nel 2013 e nel 2014 saranno avviati 31 valutazioni, check-up e altri studi. Questo lavoro include 7 nuovi check-up sulla legislazione riguardante le sostanze chimiche più rilevanti non contemplati dal REACH, Natura 2000¹², il marchio di qualità ecologica dell'UE, EMAS, la migrazione legale, i diritti dei consumatori e la pubblicità, e la legislazione alimentare generale. Valutazioni incentrate sull'adeguatezza della regolamentazione sono state in particolare programmate per quanto riguarda la salute e sicurezza sul lavoro, la direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche, il regolamento sulle concentrazioni, la direttiva sui lavoratori temporanei, la direttiva sulle macchine, la determinazione e gestione del rumore ambientale, i mezzi di ricorso negli appalti pubblici e il regime delle accise. La Commissione sta anche cominciando a pianificare la valutazione della

¹² Direttive 92/43/CE e 2009/147/CE. Questo check-up sarà organizzato per accompagnare la valutazione richiesta nell'ambito della legislazione, nel rispetto dei termini fissati nelle direttive.

coerenza del nuovo insieme di normative UE nel settore dei servizi finanziari. Proseguono i lavori per la definizione e l'attuazione dei requisiti in materia di sicurezza dell'aviazione nel settore non commerciale. Da qui alla fine del 2014, la Commissione realizzerà o avvierà 47 valutazioni, check-up o altre relazioni allo scopo di ridurre gli oneri normativi. Uno sforzo particolare è compiuto nei settori dell'ambiente (12 iniziative), impresa e industria (8 iniziative) e occupazione (5 iniziative).

L'intero acquis relativo alla salute e alla sicurezza sul lavoro (direttiva 89/391/CEE e le 23 direttive ad essa collegate) è attualmente oggetto di una valutazione integrale che comporterà specifiche consultazioni delle parti sociali (sindacati e organizzazioni dei datori di lavoro), fra cui le organizzazioni che rappresentano le PMI. Le conclusioni di questa valutazione ex-post saranno disponibili prima della fine del 2015. Gli Stati membri alimenteranno questa valutazione fornendo relazioni d'attuazione entro dicembre 2013.

Nell'ambito del programma REFIT la Commissione sta passando in rassegna la politica e la legislazione dell'UE in materia di rifiuti, un lavoro da concludersi nel 2014. All'inizio del 2014 la Commissione terrà un workshop per discutere le preoccupazioni espresse dalle PMI sulla legislazione UE sui rifiuti. La Commissione collaborerà inoltre con gli Stati membri e con le parti per formulare orientamenti pratici e intraprendere azioni di consulenza. Interverrà inoltre per aumentare la partecipazione delle PMI alla piattaforma europea sull'efficienza nell'impiego delle risorse.¹³

4. Ritiri e abrogazioni

Passando al vaglio il corpus legislativo sono stati individuati 6 settori in cui sono in corso lavori preparatori ma in cui la Commissione ha deciso di non presentare proposte. Si tratta, fra l'altro, di iniziative riguardanti la protezione e la medicina del lavoro per gli acconciatori, i disturbi muscoloscheletrici, gli schermi, il fumo di tabacco nell'ambiente, le sostanze cancerogene e mutagene (in certi settori sono in corso valutazioni)¹⁴.

Vi sono inoltre atti legislativi che non risultano più necessari dati gli sviluppi, e per cui la Commissione intende proporre l'abrogazione. Sono previste 9 proposte di abrogazione, ad esempio per la legislazione riguardante la promozione dei veicoli per il trasporto su strada puliti ed efficienti sul piano energetico, l'approvvigionamento di petrolio greggio e prodotti petroliferi, la classificazione, imballaggio ed etichettatura dei preparati pericolosi e le

¹³ http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/re_platform/

¹⁴ Nei casi in cui le parti sociali convengono in merito alla necessità di una regolamentazione, la Commissione è obbligata a valutare gli accordi e ad informare le parti sociali della sua decisione. La Commissione proseguirà la sua valutazione dell'accordo delle parti sociali sulla protezione e la medicina del lavoro per il settore degli acconciatori. Durante l'attuale mandato, non presenterà alcuna proposta per l'attuazione legislativa di tale accordo.

statistiche dell'acciaio. Vi è poi un serie di proposte che la Commissione proporrà di ritirare: questa categoria comprende sette proposte, tra cui quella relativa all'accesso alla giustizia nel settore ambientale¹⁵, una proposta di direttiva per la semplificazione degli obblighi IVA, una proposta sullo statuto di società privata europea¹⁶, un regolamento sulle statistiche dell'acciaio e una direttiva sull'installazione a posteriori di specchi sui veicoli commerciali pesanti.

III. Raccogliere la sfida di una regolamentazione adeguata: nuove azioni orizzontali

Il lavoro di vaglio ha permesso di individuare azioni legislative e preparatorie specifiche. Ha inoltre fatto emergere molte sfide relative all'adequatezza della regolamentazione, che richiedono una riflessione nuova sui relativi approcci orizzontali. L'impegno coinvolge tutte le istituzioni europee e gli Stati membri e la ricerca di soluzioni richiederà sforzi congiunti. Si elencano qui di seguito le sfide da affrontare.

1. Operare all'interno del quadro legislativo

Dato che il processo legislativo dell'UE è lungo e dato che le parti interessate preferiscono la stabilità regolamentare piuttosto che frequenti revisioni, è necessario esaminare tutte le possibilità di ridurre gli oneri senza modificare la legislazione. Se gli oneri amministrativi sono ora sistematicamente stimati nelle valutazioni d'impatto, è importante guardare alle esigenze amministrative (ad esempio relazioni, autorizzazioni, ispezioni e spese) allo stadio dell'attuazione da parte degli Stati membri, e ridurre gli oneri ove possibile. È possibile inoltre impegnarsi maggiormente per rendere più prontamente accessibili le informazioni utili riguardanti la regolamentazione (sia UE che nazionale).

Ad esempio, per quanto riguarda le esigenze di informazione, la Commissione individuerà sistematicamente la natura, la portata e la frequenza degli obblighi imposti dalla legislazione (compresa le norme d'attuazione) e rivedrà regolarmente gli atti normativi per cercare di ridurre tali obblighi. Gli Stati membri saranno invitati a contribuire all'iniziativa fornendo informazioni sul modo in cui hanno recepito a livello nazionale l'insieme delle esigenze di informazione. Un esercizio pilota nel settore del trattamento delle acque reflue urbane¹⁷, già a uno stadio avanzato a livello UE e nazionale, sarà portato avanti nel 2014 e il suo esempio

¹⁵ La Commissione studierà altre possibilità di soddisfare i suoi obblighi in virtù della Convenzione di Aarhus, e sta procedendo a una valutazione d'impatto nell'attesa di una sentenza della CGE.

¹⁶ La Commissione sta prendendo in considerazione l'idea di presentare una nuova proposta.

¹⁷ L'esercizio pilota, che istituisce un quadro strutturato di attuazione e di informazione per quanto riguarda la direttiva sul trattamento delle acque reflue urbane, è volto a ridurre gli obblighi di informazione aumentando la trasparenza sullo stato d'avanzamento del recepimento e migliorando l'accesso dei cittadini alle informazioni sull'ambiente in tempo reale.

sarà esteso se necessario ad altri settori. Esso si basa su una modifica analoga delle esigenze di informazione nella regolamentazione relativa all'acqua, alla qualità dell'aria e alla natura.

In linea con il piano d'azione per "La Tua Europa", recentemente adottato¹⁸, la Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, continua a sviluppare il relativo portale come singolo punto d'accesso per tutte le informazioni di cui necessitano le PMI e i cittadini riguardo ai loro diritti e alle loro opportunità nel mercato unico. L'obiettivo è migliorare la qualità dell'informazione e in particolare rafforzare i collegamenti con il contenuto disponibile sui portali nazionali. Inoltre, la Commissione incoraggerà l'uso di informazioni on-line anche in altri settori, come ad esempio l'IVA.

Occorre anche aumentare gli sforzi per collaborare con gli Stati membri nella preparazione dell'attuazione. In futuro una proposta della Commissione dovrebbe essere accompagnata, insieme al piano d'attuazione, da un quadro di valutazione contenente gli obiettivi e gli indicatori della misura e la programmazione proposta per il monitoraggio e la valutazione dei risultati. La Commissione si è già impegnata a lavorare con gli Stati membri durante la fase di recepimento, per facilitare la condivisione delle migliori prassi e di altre misure figuranti nei piani d'attuazione. Sarà importante, per gli Stati membri, dotarsi delle necessarie capacità di monitoraggio dell'attuazione. La Commissione è disposta ad assisterli in questo processo.

La Commissione prenderà apposite misure per facilitare l'attuazione di nuovi obblighi, in particolare in settori di particolare interesse per le PMI. Ad esempio, grazie ad una riuscita iniziativa nel settore della sicurezza dei prodotti alimentari e dei mangimi e della salute e del benessere degli animali, denominata "Migliorare la formazione per rendere più sicuri gli alimenti", vengono organizzate sistematicamente azioni di formazione per i funzionari degli Stati membri sugli elementi fondamentali della nuova legislazione e sulle modalità pratiche per migliorare e agevolare l'attuazione. Poiché l'iniziativa si basa sul principio della "formazione dei formatori", i funzionari a loro volta istruiscono altre parti interessate, moltiplicando così gli effetti benefici. Un altro esempio sarà il processo che verrà avviato dal 2015 per assistere le PMI e per rispondere alle loro preoccupazioni riguardanti l'applicazione dei requisiti del regolamento UE relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, con la messa a disposizione di tutte le informazioni rilevanti. Un approccio analogo potrebbe essere applicato alla commercializzazione dei prodotti omeopatici e dei medicinali vegetali tradizionali.

La Commissione sta inoltre prendendo misure in risposta ad altri suggerimenti ricevuti dalle PMI nel contesto della consultazione sui dieci atti legislativi più gravosi dell'UE¹⁹. Queste includono ad esempio orientamenti sui materiali destinati a venire a contatto con i prodotti

¹⁸ Comunicazione della Commissione "Emancipare imprese e cittadini nel mercato unico europeo - Piano d'azione per potenziare La tua Europa in collaborazione con gli Stati membri", COM(2013) 636 final del 17/9/2013.

¹⁹ Queste misure sono indicate in dettaglio, per settore, nel documento SWD(2013)401 final.

alimentari²⁰ e i "test PMI" nelle valutazioni d'impatto delle norme d'attuazione relative alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori²¹.

Quando è necessaria una modifica delle normative, si potrebbe studiare l'opportunità di introdurre procedure accelerate con il Parlamento e il Consiglio in modo da poter agire rapidamente. È inoltre necessario studiare insieme al colegislatore modi per modernizzare l'iter legislativo, ricorrendo maggiormente ai testi consolidati nel processo d'adozione degli atti legislativi²². Ciò ridurrebbe il volume e il numero degli atti, semplificherebbe l'acquis e migliorerebbe l'accesso al diritto.

La Commissione continuerà le discussioni con Parlamento europeo e col Consiglio sull'uso dei testi consolidati come maniera efficace di ridurre il volume dell'acquis.

2. Rigore nella valutazione della regolamentazione

Dall'esame svolto è emerso che non sempre le valutazioni vertono con sufficiente rigore sugli aspetti dell'adeguatezza della regolamentazione. Quando si tratta di stimare se la normativa è adatta alla sua finalità, vi è la tendenza a privilegiare lo status quo. Occorre esaminare con maggiore attenzione se gli obiettivi sono stati raggiunti nel modo più efficiente ed efficace. Ciò richiede un approccio più rigoroso nella valutazione dei benefici, dei costi e degli oneri, e nella consultazione delle parti interessate.

Si tratta di una sfida. La valutazione dei costi e dei benefici, e dell'effetto cumulativo della regolamentazione, pone problemi metodologici. Calcolare tutti i costi e i benefici della regolamentazione è difficile, e lo è anche tenere conto di tutto un insieme di impatti che possono rafforzarsi, scontrarsi o contraddirsi l'un l'altro. In questo settore sono necessari sforzi maggiori, anche tramite una più stretta cooperazione fra la Commissione e gli Stati membri che devono raccogliere sfide analoghe nella loro prassi di valutazione.

Per individuare, valutare e, ove possibile, quantificare i costi cumulativi legati all'osservanza della legislazione dell'UE, nel 2012 la Commissione ha effettuato una valutazione dei costi cumulativi degli oneri normativi nei settori dell'acciaio e dell'alluminio. Questa valutazione tiene conto di tutti i costi sostenuti dal settore in questione nel valutare l'impatto delle legislazione dell'UE in termini di costi effettivi.

L'accesso ai dati dei costi e dei benefici è una questione problematica. I costi/benefici reali insiti nell'attuazione dipendono dalle scelte fatte dagli Stati membri nel recepimento delle

²⁰ Regolamento (CE) n. 1935/2004.

²¹ Regolamento (UE) n. 1169/2011.

²² Attualmente, le proposte di modifica sono adottate come modifiche di atti esistenti, e le versioni consolidate sono elaborate in tutte le lingue dopo l'adozione. Viene discussa la possibilità di semplificare questo processo usando i testi consolidati già allo stadio del processo d'adozione.

normative UE. È necessario uno sforzo di cooperazione per individuare i settori prioritari in cui si giustificerebbe un grosso sforzo di raccolta di tali dati.

Infine, va valutata con maggiore attenzione la conformità della legislazione nazionale di attuazione con il diritto dell'UE: questo dovrebbe essere un punto di partenza per la valutazione. Occorre inoltre prendere in considerazione i segnali provenienti dall'applicazione della legge nel corso del processo di valutazione²³.

La Commissione riesaminerà e rafforzerà il suo quadro di valutazione, anche fissando requisiti minimi per la frequenza e la portata delle valutazioni²⁴; intensificherà la partecipazione delle parti interessate nelle valutazioni e nelle valutazioni d'impatto, e le consulterà direttamente per individuare i settori da valutare, basandosi sull'esperienza della consultazione sui dieci atti legislativi più gravosi dell'UE; garantirà che vi sia circolazione d'idee fra i settori d'azione sulla base dei contributi delle varie parti interessate; garantirà che le valutazioni esaminino come e in che misura siano stati realizzati gli obiettivi di un intervento, utilizzando come riferimento qualsiasi obiettivo formale e le aspettative/proiezioni indicate nella corrispondente valutazione d'impatto (quando esse sono disponibili e ancora rilevanti in caso di emendamenti considerevoli da parte del colegislatore). I problemi ricorrenti nell'applicazione delle normative (che si rispecchiano nelle denunce o nella giurisprudenza, ad esempio) dovrebbero essere parte di questo processo di valutazione. Il comitato per la valutazione d'impatto considererà sistematicamente l'uso dei risultati delle valutazioni nei suoi controlli di qualità. Le relazioni di valutazione d'impatto contengono una sintesi standardizzata di due pagine per facilitare una rapida individuazione dei risultati, fra cui la stima dei benefici e dei costi.

Nel contesto del programma di riduzione degli oneri amministrativi (ABR+) si individuerà in che modo le riduzioni previste si sono concretizzate sul campo. Gli Stati membri e le parti interessate raccoglieranno dati quantitativi e si scambieranno migliori prassi sulla riduzione effettiva degli oneri normativi a livello dell'attuazione in 12 azioni prioritarie. Questo processo dovrebbe contribuire a un ulteriore sviluppo di metodologie e pratiche di valutazione dei costi e dei benefici della regolamentazione.

3. Ancorare l'aspetto dell'adequatezza della regolamentazione nel ciclo decisionale

La regolamentazione intelligente è un metodo di lavoro e non un'iniziativa isolata. Deve essere pienamente integrata nel programma di lavoro e nel ciclo di pianificazione strategica della Commissione (piani di gestione, relazioni annuali d'attività). L'acquis regolamentare esaminato nell'ambito del programma REFIT è attualmente oggetto di valutazioni per il 42%,

²³ Gli strumenti SOLVIT e "La tua Europa — Consulenza" dispongono di banche dati di casi che potrebbero fornire elementi utili.

²⁴ All'inizio del 2014 verranno prese misure nel contesto della revisione degli orientamenti riguardanti le valutazioni e le valutazioni d'impatto.

e sono previste valutazioni per un altro 19%. Questa percentuale va aumentata affinché le valutazioni possano alimentare adeguatamente l'elaborazione delle politiche, e affinché le lacune regolamentari possano essere individuate in tempo. Inoltre, la programmazione delle valutazioni non è ancora pienamente armonizzata con altri elementi importanti del ciclo regolamentare.

La Commissione indicherà tutte le iniziative legislative REFIT, compresi i ritiri, le abrogazioni e i consolidamenti, nel suo programma di lavoro annuale. Dal 2014 in poi, programmerà le sue valutazioni nel quadro del programma REFIT e includerà il piano di valutazione annuale in allegato al suo programma di lavoro. Effettuerà check-up in tutti i settori legislativi importanti.²⁵ La pianificazione regolare delle valutazioni consentirà alle parti interessate, fra cui imprese, PMI e tutti gli altri interessati, di suggerire ambiti in cui vedono possibilità di realizzare dei check-up.

4. Cooperazione con i legislatori dell'UE e con gli Stati membri per una regolamentazione adeguata

La Commissione non può ottenere risultati in materia di adeguatezza della regolamentazione senza una stretta cooperazione con le altre istituzioni dell'UE e con gli Stati membri. Le iniziative di semplificazione o di riduzione degli oneri proposte dalla Commissione non sono sempre accolte dal colegislatore in fase d'adozione. La Commissione accoglie favorevolmente l'acquisizione di una capacità di valutazione d'impatto da parte del Parlamento europeo e sollecita sia il Parlamento europeo che il Consiglio a valutare più sistematicamente l'incidenza dei loro emendamenti, per garantire che nel processo di codecisione non si introducano oneri normativi non voluti. Inoltre, in alcuni casi gli Stati membri aggiungono oneri normativi nell'attuazione o nell'applicazione della regolamentazione dell'UE, annullando talvolta gli sforzi di semplificazione posti in essere a livello europeo.²⁶

La volontà della Commissione di ridurre gli oneri normativi è strettamente legata al pieno rispetto dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà.²⁷ Gli sforzi volti a ridurre gli oneri normativi e a garantire che la legislazione sia proporzionata e che rispetti il principio di sussidiarietà sono strettamente collegati, e i loro risultati si rafforzano a vicenda: ecco perché gli obiettivi del programma REFIT si intersecano con quelli degli Stati membri nel riesame

²⁵ Questi settori saranno definiti nel 2014.

²⁶ Vedi in particolare "The Midas Touch: Gold-plating of EU employment directives in UK law", London, Institute of Directors, giugno 2013.

²⁷ In base al principio di "sussidiarietà", le misure devono essere prese a un livello di intervento in cui sono più efficaci. Ciò significa che non devono essere prese a livello dell'UE se possono risultare più efficaci ed efficienti a livello internazionale, nazionale, regionale o locale. In base al principio di "proporzionalità" le misure, a qualsiasi livello siano esse prese, devono essere proporzionate agli obiettivi pertinenti e non devono costituire una regolamentazione eccessiva.

della legislazione dell'UE. La Commissione e gli Stati membri condividono l'obiettivo di una regolamentazione dell'UE adeguata alle sue finalità, proporzionata, e che rispetti pienamente il principio di sussidiarietà. I suggerimenti degli Stati membri sono esaminati attentamente: di alcuni si tiene conto fin d'ora e altri saranno parte del processo di valutazione REFIT in corso.

Per conservare una traccia dell'adattamento delle proposte lungo tutto il ciclo legislativo, la Commissione pubblicherà annualmente un quadro di valutazione del programma REFIT per seguire l'iter legislativo di tutte le iniziative proposte in tale ambito e per monitorare il contenuto delle modifiche decise a livello UE e l'impatto dell'attuazione da parte degli Stati membri sulla semplificazione e la riduzione degli oneri. Il quadro di valutazione monitorerà l'esecuzione degli impegni presi nell'ambito del programma REFIT e permetterà di accertare se le iniziative di riduzione degli oneri e di semplificazione proposte dalla Commissione sono mantenute nel processo decisionale a livello dell'UE. Quando gli Stati membri mettono a disposizione delle informazioni sul modo in cui le misure sono attuate, queste saranno fornite.²⁸ Il quadro di valutazione mostrerà i casi in cui il colegislatore si allontana da una proposta di semplificazione fatta dalla Commissione e in cui l'attuazione da parte degli Stati membri aggiunge oneri regolamentari o non consente alle imprese di trarre pieno vantaggio dalla riduzione degli oneri decisa a livello UE. Permetterà un feedback e faciliterà un dialogo trasparente sull'adequatezza della regolamentazione con i cittadini, gli Stati membri, le imprese, le parti sociali e la società civile. Il quadro di valutazione REFIT monitorerà i progressi in tutti i settori in cui sono state presentate proposte di semplificazione e di riduzione degli oneri normativi. Ciò includerà il follow-up del programma ABR+, della consultazione sui dieci atti più gravosi della regolamentazione dell'UE, e delle azioni monitorate finora nel contesto del quadro di valutazione delle PMI.

IV. Conclusioni e prossime tappe

Nell'ambito del programma REFIT la Commissione ha proceduto a un vaglio approfondito del corpus legislativo e ha proposto azioni di follow-up.

REFIT è un programma in continuo sviluppo. La mappatura e il lavoro di vaglio della legislazione saranno aggiornati ogni anno per individuare nuove misure, per monitorare l'attuazione delle iniziative già realizzate o in corso di realizzazione e per renderne conto.

La Commissione auspica una fruttuosa cooperazione con il Parlamento europeo e il Consiglio allo scopo di giungere a una rapida adozione delle misure di semplificazione e di riduzione degli oneri da essa già proposte.

La Commissione continuerà a cooperare da vicino con gli Stati membri e con le parti interessate per raccogliere pareri e suggerimenti sull'adequatezza della regolamentazione che possano essere trattati nell'ambito del programma REFIT, e per lavorare insieme al fine di

²⁸ Il quadro di valutazione riguardante le PMI presentato nel documento SWD(2013)60 farà tutt'uno col quadro di valutazione REFIT.

migliorare gli aspetti del programma REFIT che necessitano di un'ulteriore riflessione o di un'azione comune.