



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 22.10.2009
COM(2009) 544 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL
PARLAMENTO EUROPEO**

**Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'UE
Piani settoriali di riduzione e azioni 2009**

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	Risultati della misurazione di riferimento dell'UE e rassegna dei piani settoriali di riduzione.....	3
3.	Realizzazione degli obiettivi di riduzione concernenti la legislazione comunitaria	6
3.1.	Risultati già ottenuti – Misure adottate	7
3.2.	Risultati già ottenuti – Misure proposte	9
3.3.	Risultati previsti – Misure in preparazione	11
4.	Progressi a livello nazionale.....	11
5.	Raccomandazioni circa il campo d'applicazione del programma d'azione	12
6.	Conclusioni	12

Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'UE Piani settoriali di riduzione e azioni 2009

1. INTRODUZIONE

Nel gennaio 2007 la Commissione ha presentato un ambizioso programma d'azione¹ al fine di eliminare gli oneri amministrativi superflui gravanti sulle imprese dell'UE. Il Consiglio europeo ha concordato sul programma nel marzo 2007² e ha approvato l'obiettivo di ridurre del 25% entro il 2012 gli oneri amministrativi derivanti dalla legislazione dell'UE e dalle misure nazionali di applicazione o di attuazione. Il Consiglio europeo ha altresì invitato gli Stati membri a "fissare obiettivi nazionali con livello di ambizione comparabile".

Il programma d'azione è una parte essenziale del programma generale "Legiferare meglio" della Commissione: intervenire dove necessario, associare pienamente le parti interessate e mantenere l'onere che incombe alle autorità pubbliche, alle imprese e ai cittadini al minimo necessario per raggiungere gli obiettivi riguardanti la società. Esso è profondamente radicato nella strategia della Commissione mirante a promuovere la competitività, la crescita e l'occupazione³. La riduzione dei costi delle formalità amministrative sostenuti dalle imprese rientra altresì nel "Small Business Act" e nel suo principio "innanzitutto pensare piccolo". L'importanza della riduzione di oneri amministrativi superflui è aumentata con la crisi economica dato che le piccole e medie imprese, in particolare, hanno bisogno di un aiuto tempestivo. Inoltre il programma d'azione viene a completare giudiziosamente il sostegno diretto di bilancio in un momento in cui la capacità d'intervento finanziario dell'Unione e degli Stati membri è in netta diminuzione. Per tutti questi motivi la riduzione degli oneri amministrativi è stata considerata come uno dei principali campi d'azione del piano europeo di ripresa economica.

All'inizio del 2009, la Commissione si è impegnata a presentare piani settoriali di riduzione per 13 settori prioritari e a preparare misure supplementari per ridurre gli oneri amministrativi prima della fine del suo mandato⁴ onde fare tutto il possibile nell'ambito delle sue competenze per raggiungere l'obiettivo del 25% nel 2012. Entrambi gli aspetti sono trattati nella presente comunicazione che fornisce una rassegna dei risultati già ottenuti, delle lezioni tratte e delle iniziative future.

2. RISULTATI DELLA MISURAZIONE DI RIFERIMENTO DELL'UE E RASSEGNA DEI PIANI SETTORIALI DI RIDUZIONE

Con l'approvazione del Consiglio europeo e il sostegno del Parlamento europeo, la Commissione ha avviato una valutazione degli oneri amministrativi⁵ sostenuti dalle imprese per soddisfare gli obblighi legali dell'UE e fornire alle autorità pubbliche nonché al settore

¹ COM(2007)23 del 21 gennaio 2007.

² Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo del 7/8 marzo 2007, pag. 10.

³ Circa l'impatto della riduzione degli oneri amministrativi sulla competitività, cfr. Commissione europea "Quantitative assessment of Structural Reforms: Modelling the Lisbon Strategy", European Economy - Economic Paper n. 282, giugno 2007.

⁴ COM(2009)15 del 28 gennaio 2009.

⁵ Come previsto nel documento COM(2007)23, la misurazione di riferimento dell'UE ha operato la distinzione fra costi amministrativi e oneri amministrativi.

privato informazioni sui loro prodotti e sulle loro attività⁶. La misurazione di riferimento dell'UE riguarda gli oneri derivanti dalla legislazione dell'UE e dalle misure nazionali che la applicano o la attuano. Essa utilizza il "modello dei costi standard" (MCS) dell'UE e si basa sulle esperienze specifiche degli Stati membri. I risultati qualitativi e quantitativi di tale esercizio sono stati molto utili per fissare le priorità in materia di riduzione e per sviluppare proposte in questo campo.

La misurazione di riferimento dell'UE è stata completata per i 72 atti contemplati dal programma d'azione e per i 13 settori prioritari⁷. L'onere amministrativo globale rappresentato da tali atti all'inizio della legislatura (2005) è stimato a circa 123,8 miliardi di euro⁸.

L'esercizio ha permesso di individuare un totale di 486 obblighi di informazione⁹ e oltre 10 000 obblighi nazionali che attuano o applicano tali obblighi europei. Oltre 700 obblighi nazionali vanno oltre le esigenze giuridiche dell'UE. Si è proceduto alla stima dell'onere per le imprese derivante dal rispetto dei singoli obblighi di informazione, tenendo conto del fatto che in molti casi le imprese eseguirebbero i compiti richiesti anche in mancanza di obblighi legali (costi "situazione immutata").

Nella tabella 1 figurano gli oneri amministrativi stimati per settore prioritario nonché le cifre di riduzione settoriale. Queste ultime corrispondono alla somma del potenziale di riduzione delle misure adottate, proposte e, in certi casi, in preparazione. Le cifre indicano chiaramente gli sforzi di riduzione e mostrano che alcuni settori hanno di gran lunga superato l'obiettivo del 25%. I piani di riduzione settoriale presentati nell'allegato C illustrano concretamente per quale motivo il programma è importante, chi ne beneficia e in che modo.

La misurazione di riferimento dell'UE e studi complementari svolti per la Commissione hanno fornito i seguenti risultati principali:¹⁰

- Una percentuale molto rilevante degli oneri amministrativi deriva da un numero limitato di obblighi d'informazione in due settori politici (la fiscalità e il diritto societario riguardano oltre l'80% dell'onere complessivo misurato, logica conseguenza del livello di armonizzazione europea raggiunto in questi campi e del gran numero di società interessate da tali legislazioni¹¹; i dieci più importanti obblighi di informazione rappresentano oltre il

⁶ Le informazioni vanno intese in senso lato, ossia comprendenti i costi di etichettatura, di dichiarazione, di registrazione, di controllo e di valutazione necessari per fornire le informazioni. In alcuni casi, le informazioni vanno trasmesse alle autorità pubbliche o al settore privato, in altri essi debbono esser disponibili unicamente in caso di ispezione o vanno fornite su richiesta.

⁷ Agricoltura e sovvenzioni agricole, conti annuali/diritto societario, politica di coesione, ambiente, servizi finanziari, pesca, sicurezza alimentare, legislazione farmaceutica, appalti pubblici, statistiche, fiscalità/dogane, trasporti, ambiente di lavoro/rapporti di lavoro.

⁸ Per le cifre settoriali, cfr. tabella 1. Le cifre indicate nel documento COM(2009)16 corrispondono ai 42 atti europei coperti inizialmente dal programma d'azione. Le cifre presentate in questa sede includono anche i 30 atti comunitari aggiunti dalla Commissione nel gennaio 2009. Gli Stati membri dovevano misurare in parallelo gli oneri derivanti dalla normativa puramente nazionale, ma soltanto una minoranza lo ha finora fatto. Gli oneri amministrativi globali nell'UE (cioè derivanti da tutte le obbligazioni di origine internazionale, comunitaria e nazionale) non possono quindi essere determinati con esattezza a questo stadio. Nell'allegato A figurano dettagli sui dati e la metodologia utilizzata.

⁹ I testi giuridici dell'UE includono vari tipi di disposizioni che possono comportare obblighi di informazione a livello nazionale: alcuni impongono obblighi sulle imprese (direttamente o a seguito di recepimento obbligatorio dagli Stati membri), altri offrono semplicemente la possibilità agli Stati membri di imporre un obbligo alle imprese.

¹⁰ Per maggiori dettagli, cfr. allegato A. Per gli studi esterni commissionati si consulti il sito http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/ab_studies_2009_en.htm.

¹¹ Norme armonizzate sono indispensabili in questi settori in quanto l'imposizione indiretta può creare un immediato ostacolo alla libera circolazione delle merci e alla libera fornitura di servizi ed è essenziale

77% dell'onere complessivo di origine europea). Ciò conferma che la decisione di incentrare gli sforzi di misurazione e di riduzione su un numero limitato di atti in settori prioritari fondamentali è adeguata.

Tabella 1 – Onere e riduzione (72 atti giuridici contemplati)

Settore prioritario	Onere amministrativo (in €)	Riduzione settoriale (in €)	Riduzione come % dell'onere
Agricoltura / Sovvenzioni agricole ¹²	5 289 700 000	-1 891 400 000	-36 %
Conti annuali / Diritto societario	14 589 100 000	-8 274 500 000	-57 %
Politica di coesione	929 100 000	-222 600 000	-24 %
Ambiente	1 180 600 000	-242 100 000	-21 %
Servizi finanziari	939 600 000	-141 600 000	-15 %
Pesca	73 900 000	-33 400 000	-45 %
Sicurezza alimentare	4 073 300 000	-1 281 800 000	-31 %
Legislazione farmaceutica	943 500 000	-154 600 000	-16 %
Appalti pubblici	216 300 000	-60 100 000	-28 %
Statistiche	779 500 000	-328 100 000	-42 %
Fiscalità / Dogane	87 005 300 000	-26 334 200 000	-30 %
Trasporti	3 861 700 000	-748 200 000	-19 %
Ambiente di lavoro / Rapporti di lavoro	3 879 200 000	-659 600 000	-17 %
Totale	123 760 800 000	-40 372 200 000	-33 %

- *Gli obblighi di informazione in genere impongono un onere in proporzione più elevato per le piccole e medie imprese. A motivo delle loro dimensioni, le PMI spesso non hanno accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione più avanzate e più efficaci. Esse non possono neppure avere all'interno della ditta personale con conoscenze specializzate su tutte le questioni normative e debbono quindi più spesso ricorrere a consulenti i cui servizi costano spesso cari. Occorre quindi rivolgere speciale attenzione a*

per creare un mercato unico per servizi e prodotti finanziari. Inoltre tali norme si applicano a tutti i settori ed impongono azioni frequenti, ad esempio il numero annuo di fatture è molto più elevato del numero annuo di procedure di autorizzazione in un settore.

¹²

Per i particolari sull'approccio specifico adottato in agricoltura, cfr. allegato C.1.

ridurre l'onere per le PMI. Il principio "innanzitutto pensare piccolo" va sistematicamente applicato al momento di pianificare obblighi di informazione.

- *Il fattore di irritazione provocato da un obbligo di informazione è spesso non correlato all'onere amministrativo imposto*¹³. Ciò conferma la decisione di includere altresì atti più irritanti che onerosi. A lungo termine è fondamentale tener conto delle percezioni al fine di garantire la partecipazione delle parti interessate.
- Si stima che il 32% degli oneri amministrativi di origine comunitaria siano il risultato della decisione di alcuni Stati membri di andare oltre alle prescrizioni legislative dell'UE (orpellatura) e dell'inefficacia delle rispettive procedure amministrative. Ciò tende a confermare la valutazione precedente dell'origine degli oneri amministrativi¹⁴ e per questo motivo è stato possibile ridurli senza mettere a rischio gli obiettivi della legislazione, che dovrebbe restare una prescrizione fino alla fine del programma. Differenze di rilievo negli oneri imposti dalle misure nazionali di attuazione della legislazione comunitaria mostrano che lo scambio delle prassi ottimali consentirebbe di ridurre nettamente il livello degli oneri amministrativi di molti Stati membri.

3. REALIZZAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI RIDUZIONE CONCERNENTI LA LEGISLAZIONE COMUNITARIA

Anche se la riduzione degli oneri amministrativi non è iniziata nel 2005¹⁵ la presente Commissione aveva il mandato di intraprendere le iniziative importanti verso l'obiettivo comunitario del 25% fissato nel marzo 2007. La Commissione ha già identificato riduzioni possibili che vanno oltre tale obiettivo. Le misure di riduzione elaborate o proposte dalla Commissione e già adottate potrebbero comportare una riduzione di 7,6 miliardi di euro. Le misure proposte dalla Commissione in attesa di adozione potrebbero aggiungere 30,7 miliardi di euro a tale importo. I lavori preparatori su un'ulteriore riduzione potrebbero comportare la presentazione di 31 misure supplementari rappresentanti un'ulteriore riduzione di almeno 2,1 miliardi di euro. Tutto considerato, ciò potrebbe rappresentare una riduzione di 40,4 miliardi di euro su 123,8 miliardi di euro, cioè il -33% degli oneri complessivi stimati di origine comunitaria.

Al fine di indicare chiaramente quanto è stato raggiunto finora, la comunicazione opera la distinzione fra misure di riduzione che sono *adottate* (ad esempio, adozione di atti giuridici da parte del Parlamento europeo e del Consiglio oppure adozione di atti esecutivi da parte della Commissione), misure *proposte* (ad esempio, proposte legislative in attesa di adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio) e misure *in preparazione*¹⁶.

Alcune misure di riduzione riguardano esclusivamente il livello comunitario, mentre altre richiedono un'azione concertata dell'UE e degli Stati membri. Nei casi in cui la misura di

¹³ Il fattore di irritazione dipende dall'accettazione dell'obiettivo politico, dall'utilità percepita dell'informazione per l'obiettivo politico, dall'integrazione delle esigenze giuridiche nel processo dell'impresa e dalla facilità di interazione con le rispettive autorità.

¹⁴ COM(2006)691.

¹⁵ Le dieci misure di riduzione adottate dal Parlamento e dal Consiglio (per un totale di 6,8 miliardi di euro) hanno la loro origine in una proposta legislativa presentata dalla Commissione precedente. La presente Commissione ha iniziato il suo mandato con un esame delle proposte in sospenso. Essa ha deciso di mantenere queste 10 proposte e di difenderle durante tutta la deliberazione legislativa.

¹⁶ Per i dettagli sulle misure di riduzione presentate per ogni settore prioritario, cfr. piani settoriali di riduzione nell'allegato D.

riduzione sia destinata principalmente agli Stati membri, il ruolo della Commissione è quello di agevolare i cambiamenti.

Tabella 2 – Stato d'avanzamento / Piani settoriali di riduzione (72 atti giuridici contemplati)

Settore prioritario	Misure adottate			Misure proposte			Misure in preparazione		
	#	in €	%	#	in €	%	#	in €	%
Agricoltura / Sovvenzioni agricole	7	-1 891 400 000	-36%	0	0	0%	1	0	0%
Conti annuali / Diritto societario	5	-1 362 900 000	-9%	2	-6 911 600 000	-47%	2	0	0%
Politica di coesione	4	-117 600 000	-13%	1	-50 000 000	-5%	1	-55 000 000	-6%
Ambiente	1	-3 600 000	-0.3%	5	-238 500 000	-20%	4	0	0%
Servizi finanziari	5	-142 500 000	-15%	1	900 000	0.1%	1	0	0%
Pesca	1	-19 000 000	-26%	2	-14 400 000	-19%	0	0	0%
Sicurezza alimentare	5	-24 600 000	-0.6%	1	103 800 000	3%	2	-1 361 000 000	-33%
Legislazione farmaceutica	2	-40 100 000	-4%	1	-61 000 000	-6%	2	-53 500 000	-6%
Appalti pubblici	1	-12 500 000	-6%	0	0	0%	2	-47 600 000	-22%
Statistiche	7	-328 100 000	-42%	0	0	0%	6	0	0%
Fiscalità / Dogane	4	-3 133 100 000	-4%	2	-23 201 100 000	-27%	3	0	0%
Trasporti	4	-403 800 000	-10%	3	-344 400 000	-9%	1	0	0%
Ambiente di lavoro ¹⁷	2	-92 600 000	-2%	0	0	0%	6	-567 000 000	-15%
TOTALE	48	-7 571 800 000	-6%	18	-30 716 300 000	-25%	31	-2 084 100 000	-2%

3.1. Risultati già ottenuti – Misure adottate

Dall'inizio della legislatura sono stati realizzati progressi importanti per ridurre gli oneri in tutti i settori prioritari. Il Parlamento e il Consiglio hanno finora adottato 33 proposte legislative presentate dalla Commissione con una riduzione stimata di 5,7 miliardi di euro. Parallelamente la Commissione ha applicato 15 misure (cioè atti esecutivi, documenti di orientamento e strumenti TI) che potrebbero comportare una riduzione di 1,9 miliardi di euro.

¹⁷ Per questo settore prioritario, la cifra nella colonna "Misure in preparazione" tiene conto anche delle "Misure in esame".

Alcune di queste misure sono state presentate nel quadro dei pacchetti 2007 e 2008 di misure tecniche miranti ad arrecare vantaggi immediati e significativi o a ridurre il fattore di irritazione (cosiddette "azioni rapide"). La Commissione deplora la lentezza nell'adozione di alcune di queste misure da parte del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁸.

Misure di riduzione con effetto immediato

Al fine di compilare statistiche sul commercio (Intrastat), le imprese devono **dichiarare le loro importazioni e esportazioni di merci all'interno dell'Unione**. L'aumento della soglia sotto la quale le imprese non hanno l'obbligo di dichiarazione ha consentito, secondo le stime, di ridurre della metà il numero di imprese dichiaranti dal 2004 (da 720 000 a circa 350 000). Le PMI sono quelle che ne traggono maggior beneficio.

Un'attenzione speciale è stata rivolta ai settori che comportano un'ampia parte degli oneri amministrativi, ad esempio la legislazione in materia di IVA e il diritto societario. Iniziative speciali sono state inoltre intraprese per consentire alle imprese di utilizzare al massimo il potenziale delle nuove tecnologie e soluzioni di amministrazione on-line. Tra le misure già adottate figurano:

- le formalità che sono state semplificate per gli **agricoltori** che beneficiano del "regime di pagamento unico" e di altri programmi di sostegno, ad esempio i pagamenti per le colture energetiche e il grano duro. In passato, per poter beneficiare di un sostegno, gli agricoltori dovevano lasciare una parte dei loro terreni inutilizzati. Con la soppressione di tale prescrizione, gli agricoltori non debbono più fare dichiarazioni sui terreni che essi vogliono mettere a riposo e verificare che la loro superficie corrisponda alle percentuali fissate nella legislazione comunitaria. Ciò interessa oltre 12 milioni di domande all'anno;
- grazie ad un migliore "Orientamento sulla **valutazione del rischio**"¹⁹ e alla campagna dell'Agenzia europea per la **salute e la sicurezza sul posto di lavoro**, più imprese, specialmente le più piccole, saranno in grado di realizzare più facilmente e più rapidamente le valutazioni dei rischi previsti per legge. Le economie stimate ammontano a 92,5 milioni di euro all'anno a livello dell'UE;
- il Codice doganale aggiornato²⁰ introdurrà un **contesto doganale completamente informatizzato** e semplificherà le procedure doganali. Tenuto conto dei costi necessari per immagazzinare oltre 170 milioni di dichiarazioni doganali all'anno, il potenziale di riduzione è immenso (circa 2,4 miliardi di euro all'anno).

¹⁸ Per l'elenco delle proposte in sospenso, cfr. allegato G.

¹⁹ <http://osha.europa.eu/en>.

²⁰ Regolamento (CE) n. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, che istituisce il Codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato).

Ridurre gli oneri amministrativi: un processo dinamico

Per registrare i periodi di guida e di riposo dei **conducenti di camion** vengono utilizzati i tachigrafi. Mentre i tachigrafi analogici richiedono numerose manipolazioni, quelli digitali riducono il tempo medio necessario per registrare le informazioni. L'UE ha deciso che i **tachigrafi** digitali debbano rappresentare la regola per le imprese di trasporto (regolamento 561/2006). Tale cambiamento riduce gli oneri amministrativi di 37 euro in media per conducente e all'anno. Tenuto conto che il 74% dei conducenti utilizza ancora i modelli analogici, questa misura arrecherà alla fine economie fino a 286 milioni di euro all'anno. D'altra parte, il regolamento comporta alcune incoerenze per quanto riguarda i periodi di lavoro e di riposo dei conducenti non professionisti, comportando più oneri per le imprese artigianali rispetto agli agricoltori.

Nel luglio 2009 la Commissione ha presentato un progetto di misura di esecuzione contenente 12 modi concreti per semplificare l'utilizzazione dei tachigrafi digitali. Il tempo dedicato ad ogni conducente a tal fine dovrebbe essere ridotto in media del 10%. Dato che almeno 6 milioni di conducenti sono interessati e che il costo medio di una giornata di lavoro è di 147 euro, le economie potrebbero raggiungere i 234 milioni di euro all'anno.

Infine, nell'ambito della revisione prevista del regolamento 3821/1985, la Commissione eliminerà le incoerenze sopra menzionate e prevedrà esenzioni tanto alla norma comunitaria dei 100 km per i periodi di lavoro e di riposo quanto all'obbligo di utilizzare un tachigrafo per i viaggi inferiori a 100 km. Tali misure consentiranno una notevole riduzione degli oneri amministrativi imposti agli agricoltori e agli artigiani in quanto conducenti non professionisti, pur continuando a garantire pienamente elevati livelli di protezione sociale dei conducenti e di sicurezza sulle strade.

È anche interessante notare che il "nuovo quadro legislativo per la commercializzazione dei prodotti" che entra in vigore nel 2010 diminuirà i costi derivanti dalla legislazione nazionale²¹. Questo nuovo quadro prevede in particolare di estendere il principio di riconoscimento reciproco ai settori che rientrano nell'approccio non armonizzato. Ciò rappresenterà una notevole riduzione degli oneri per le imprese.

3.2. Risultati già ottenuti – Misure proposte

Oltre alle misure già adottate, la Commissione ha elaborato 18 misure ancora in attesa di adozione, il cui potenziale è stimato a 30,7 miliardi di euro²².

Sono stati intrapresi sforzi speciali riguardanti la legislazione coperta dal programma d'azione. Due delle proposte già presentate nel 2009 sono di particolare importanza: esse riguardano le regole di fatturazione fissate per la legislazione sull'IVA (cfr. riquadro sulla fatturazione elettronica) e il campo di applicazione delle direttive contabili dell'UE (deroga alle norme contabili dell'UE per le microimprese).

Fra le altre misure orizzontali e settoriali proposte dalla Commissione prima del 2009 e in attesa di adozione da parte del legislatore comunitario figurano nuove norme che dovrebbero facilitare notevolmente le dichiarazioni connesse alla farmacovigilanza²³. **Le imprese farmaceutiche** non dovrebbero più presentare un "fascicolo permanente del sistema di farmacovigilanza" con la domanda di autorizzazione di immissione in commercio dato che un fascicolo dettagliato sarebbe tenuto in loco. La segnalazione degli effetti collaterali sarebbe semplificata se le relazioni periodiche aggiornate di sicurezza che le imprese titolari delle autorizzazioni di immissione in commercio devono elaborare sarebbero meno numerose e più

²¹ http://ec.europa.eu/enterprise/newapproach/index_en.htm.

²² Cfr. allegato G.

²³ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la farmacovigilanza, COM(2008) 665.

pertinenti. Le risorse attualmente assegnate agli obblighi di dichiarazione potrebbero essere riassegnate all'analisi dei dati riguardanti gli effetti misurabili dei medicinali, per medicinali più sicuri.

Nel terzo esame strategico del programma "Legiferare meglio" del 28 gennaio 2009, la Commissione si è impegnata a presentare misure complementari al fine di ridurre gli oneri amministrativi prima della fine del suo mandato. Da allora la Commissione ha proposto o attuato 7 misure di riduzione e altre 7 dovrebbero essere proposte prima della fine dell'anno²⁴.

Proposte a forte potenziale

Nel gennaio 2009, la Commissione ha proposto di promuovere la fatturazione elettronica eliminando gli ostacoli alla fatturazione elettronica delle imprese. Le norme attuali della direttiva IVA in materia di fatture autorizzano gli Stati membri a imporre prescrizioni supplementari per rendere le fatture compatibili con l'IVA. Tali prescrizioni supplementari e la mancanza di armonizzazione tra gli Stati membri in merito impediscono alle imprese di utilizzare appieno pratiche commerciali meno costose come la fatturazione elettronica. Dato che 17 miliardi di fatture con IVA sono elaborate ogni anno in Europa, l'adozione di un sistema di fatturazione interamente elettronico consentirebbe un risparmio di tempo e di denaro notevole per gli oltre 22 milioni di imprese soggette all'imposizione fiscale. Il potenziale massimo di riduzione a medio termine è stimato a 18,4 miliardi di euro, se tutte le imprese inviassero le loro fatture per via elettronica.

Si tratta di gran lunga della massima riduzione proposta dalla Commissione, ed è quindi indispensabile che il Consiglio adotti tempestivamente il pari trattamento delle fatture cartacee ed elettroniche.

La Commissione ha inoltre proposto una notevole semplificazione delle procedure di autorizzazione dei biocidi, il che consentirebbe una riduzione stimata a 140 milioni di euro all'anno²⁵. Con il completamento della fase pilota del progetto PEPPOL ("Appalti pubblici paneuropei on-line") sarà fatto un passo importante verso l'obiettivo di consentire a tutte le imprese di comunicare per via elettronica con qualsiasi istituzione governativa europea durante tutta la procedura di appalto.

La Commissione ha inoltre esaminato la possibilità di presentare, prima della fine dell'anno, una proposta basata sul "Premio alla migliore idea per lo snellimento amministrativo" del maggio 2009²⁶ che raccomanda di esentare le imprese artigianali dall'obbligo di utilizzare un tachigrafo per le brevi distanze²⁷.

Sono state peraltro continuate le misure di riduzione non coperte dal programma d'azione. La proposta relativa alla direttiva sul prospetto²⁸ eliminerebbe, ad esempio, doppioni di lavoro che incombono agli emittenti di valori mobiliari quotati. Analogamente, nuove misure nel settore farmaceutico eliminerebbero gli obblighi superflui riguardanti le sostanze utilizzate come diluenti o veicoli per un medicinale (eccipienti) e amplirebbero l'applicazione del "riconoscimento reciproco automatico" in materia di autorizzazioni di immissione in commercio.

²⁴ Per i particolari, cfr. allegato D. Le misure riguardano in particolare l'ambiente, i trasporti, le statistiche, gli appalti pubblici e la legislazione in materia di sicurezza alimentare.

²⁵ COM(2009) 267 def. del 12 giugno 2009.

²⁶ http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/competition_en.htm.

²⁷ Per i particolari, cfr. comunicato stampa IP/09/754 del 13 maggio 2009. La Commissione garantisce inoltre il controllo necessario, compresi i contatti con gli Stati membri, per quanto riguarda le altre due idee nominate per il premio (registrazione dei produttori di generi alimentari che producono piccole quantità e raccolta di dati sul commercio intracomunitario).

²⁸ Direttiva 2003/71/CE relativa al prospetto da pubblicare per l'offerta pubblica o l'ammissione alla negoziazione di strumenti finanziari.

3.3. Risultati previsti – Misure in preparazione

Altre misure di riduzione sono in preparazione in quasi tutti i settori prioritari. Esse mirano in particolare ad eliminare i fattori di irritazione per garantire che le imprese percepiscano realmente la riduzione degli oneri. I lavori preparatori, la cui pianificazione tiene conto del fatto che le misure debbono essere adottate entro il 2012²⁹ potrebbero sfociare in 31 misure supplementari e riguardare, tra l'altro, gli aspetti seguenti:

- proseguimento dell'adeguamento delle norme comunitarie in materia di contabilità e di audit alle esigenze delle PMI e dei loro operatori, ad esempio semplificando se possibile le prescrizioni riguardanti la presentazione dello stato patrimoniale e del conto profitti e perdite, come pure riducendo le informazioni obbligatorie riguardanti gli allegati;
- riduzione dell'onere amministrativo per le imprese farmaceutiche di medicinali veterinari, semplificando la procedura di domanda di autorizzazione di immissione in commercio, facilitando la dichiarazione delle modifiche dei termini dell'autorizzazione e ammodernando le esigenze in materia di farmacovigilanza;
- un più agevole riconoscimento in quanto "servizio regolare" delle imprese marittime trasportanti merci tra due porti situati sul territorio doganale della Comunità (l'utilizzazione di una nuova base dati europea consentirà in particolare di semplificare notevolmente la procedura di registrazione iniziale e la destinazione delle imbarcazioni a tale servizio).

4. PROGRESSI A LIVELLO NAZIONALE

Tutti gli Stati membri hanno aderito all'invito del Consiglio europeo (marzo 2007) a fissare un obiettivo ambizioso di riduzione degli oneri amministrativi a livello nazionale, al fine di eliminare quelli inutili. Inoltre, la strategia "legiferare meglio" fa parte integrante dei programmi di ripresa economica di vari Stati membri. Ciò dimostra chiaramente il forte impegno assunto da tutti gli Stati membri dell'UE per facilitare la vita delle imprese, in particolare delle PMI.

Vi è comunque un margine per il miglioramento. Alcuni Stati membri: l'Austria, la Danimarca, la Germania, i Paesi Bassi, la Svezia e il Regno Unito³⁰ sono chiaramente all'avanguardia in materia di riduzione degli oneri amministrativi. Anche questi Stati membri, però, presentano discordanze nei risultati concreti ottenuti finora.

È quindi importante sostenere gli sforzi degli Stati membri nella misura in cui, molto spesso, le imprese non percepiscono, nel quotidiano, i benefici dell'azione dell'UE se non quando le autorità nazionali applicano senza riserve le nuove possibilità di deroga per talune imprese, evitano l'eccessiva regolamentazione e riducono gli oneri amministrativi di origine puramente nazionale. La Commissione è pronta a condividere la sua esperienza con gli Stati membri, ad aiutarli a sviluppare metodologie e a identificare le misure di riduzione possibili. Tenuto conto dell'importanza globale di una migliore regolamentazione, la Commissione continuerà a cooperare in stretto contatto con gli Stati membri e a seguire i loro risultati nel contesto della strategia di Lisbona 2010³¹.

²⁹ Cfr. allegato C: Piani settoriali per la riduzione degli oneri amministrativi – presentazione particolareggiata. Spetterà naturalmente alla prossima Commissione decidere del seguito da dare a tali lavori preparatori.

³⁰ Cfr. allegato E.

³¹ È indispensabile completare le misure nazionali e adottare le misure di riduzione connesse in un gran numero di Stati membri per avere un quadro d'insieme dei progressi nell'Unione europea (cioè quanto è stato fatto per gestire l'onere d'origine comunitaria nonché quello di origine puramente nazionale) e di

5. RACCOMANDAZIONI CIRCA IL CAMPO D'APPLICAZIONE DEL PROGRAMMA D'AZIONE

Sebbene la presente comunicazione dimostri che numerosi risultati sono già stati raggiunti, la Commissione ritiene che sia possibile fare ancora di più. Essa ha già ampliato l'elenco iniziale dei 42 atti coperti dal programma integrandovi, nel gennaio 2009, 30 atti supplementari.

La Commissione ha inoltre esaminato attentamente i suggerimenti espressi dagli Stati membri e dalle parti interessate, sia attraverso il gruppo ad alto livello di parti interessate indipendenti sia mediante le consultazioni online della Commissione³², e ha continuato l'analisi dei risultati dell'esame dell'acquis presentati nel gennaio 2009³³.

Come risultato di tali iniziative, la Commissione ha individuato 28 atti per i quali una riduzione sarebbe ancora possibile e che potrebbero, per l'insieme o per una parte di essi, formare parte di nuove iniziative di riduzione degli oneri amministrativi durante la prossima Commissione. Queste misure ampliavano il campo d'applicazione dei 13 settori prioritari attuali e aggiungerebbero nuovi settori al programma, ad esempio il diritto civile/diritto commerciale, il mercato interno delle merci, i programmi di finanziamento della R&S e il turismo³⁴. Esse consentirebbero inoltre di garantire che l'onere amministrativo faccia parte integrante del programma di semplificazione.

6. CONCLUSIONI

La Commissione non ha lesinato sforzi nel suo contributo al programma d'azione. Essa ha conseguito progressi rilevanti verso il suo obiettivo di riduzione del 25% grazie ad un partenariato costruttivo con il Parlamento europeo e il Consiglio, gli Stati membri e le parti interessate. La Commissione ha beneficiato in particolare dei suggerimenti concreti espressi dal gruppo ad alto livello di parti interessate indipendenti sugli oneri amministrativi. Tali suggerimenti riguardanti 72 atti giuridici già coperti dal programma d'azione sono stati integrati nei piani settoriali di riduzione³⁵. Altri suggerimenti espressi dalle parti interessate si sono dimostrati anch'essi molto utili e sono stati utilizzati come input per una eventuale estensione del programma d'azione su cui deciderà la prossima Commissione³⁶.

Il gruppo ad alto livello di parti interessate indipendenti ha rivestito un ruolo molto utile nell'esame della fattibilità di progetti di misure di riduzione e nel suggerire nuove proposte. Il Presidente Barroso ha quindi annunciato di desiderare che la nuova Commissione rinnovi il suo mandato (che termina nell'agosto 2010). Inoltre sono stati molto utili le consultazioni pubbliche (on-line e no) tra gli Stati membri.

Le misure proposte dalla Commissione finora rappresentano risparmi di 38,3 miliardi di euro all'anno per le imprese europee. Ciò equivarrebbe ad una riduzione del 31% degli oneri amministrativi. Tradurre questi progressi in benefici concreti sentiti dalle imprese dipenderà dalla determinazione del Parlamento europeo e del Consiglio nell'adottare tempestivamente le misure in sospeso e da come gli Stati membri decidono di attuare tali modifiche. Gli Stati membri inoltre dovrebbero avvalersi pienamente delle possibilità di esenzione che la

vigilare affinché le imprese percepiscano la differenza nelle loro attività quotidiane. La Commissione potrebbe iniziare a riferire al Consiglio europeo in modo più particolareggiato in merito ai progressi nazionali.

³² La Commissione ha ricevuto oltre 800 contributi. Cfr. http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/online_consultation_en.htm.

³³ COM(2009)17.

³⁴ Cfr. allegato F.

³⁵ Cfr. sezione 3 e allegati B e C.

³⁶ Cfr. sezione 4 e allegato F.

legislazione comunitaria offre già fin d'ora a taluni tipi di imprese, ad esempio le PMI, e dovrebbero evitare di andare oltre quanto richiesto dagli obblighi di informazione richiesti dal diritto comunitario.

La strategia "legiferare meglio" richiede una leadership e un impegno politico permanenti. Si tratta di un esercizio continuo e tutti gli operatori interessati dal processo legislativo sono sfidati a garantire che i risultati del programma di riduzione dell'onere amministrativo vengano percepiti dalle imprese. Ciò vale anche per l'accettazione dell'integrazione europea sul lungo periodo. È quindi indispensabile garantire che i nuovi obblighi d'informazione e i nuovi oneri amministrativi vengano mantenuti allo stretto minimo, continuando nel contempo a ridurre gli oneri amministrativi esistenti al fine di ottenere un impatto effettivo in tutti i settori.

Di conseguenza la Commissione continuerà i suoi sforzi su due fronti. Anzitutto, grazie ad un esame proattivo della legislazione esistente, essa individuerà gli obblighi obsoleti e ne proporrà l'abolizione. Successivamente, grazie al suo sistema di valutazione dell'impatto, essa vigilerà affinché le prescrizioni introdotte dalle nuove politiche siano mantenute allo stretto minimo³⁷. In genere la Commissione verificherà regolarmente se la legislazione ha apportato i risultati previsti e se sono apparsi nuovi oneri non previsti dai legislatori. Con obiettivi ambiziosi, riflessioni innovatrici e nuove tecnologie, l'Unione trarrà vantaggio da norme meno rigorose pur mantenendo standard elevati in campo sociale, economico e ambientale.

³⁷ Cfr. http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm