



Bruxelles, 7.3.2013  
COM(2013) 122 final

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

**Legiferare con intelligenza – Rispondere alle esigenze delle piccole e medie imprese**

{SWD(2013) 60 final}

## Legiferare con intelligenza – Rispondere alle esigenze delle piccole e medie imprese

### 1. Introduzione

Le piccole e medie imprese apportano un contributo sostanziale all'innovazione, alla crescita e alla creazione di occupazione: sono la colonna portante dell'economia europea. Nell'UE circa 20,7 milioni di PMI impiegano il 67% della forza lavoro nel settore privato. Da un recente studio è emerso che, tra il 2002 e il 2010, l'85% dei nuovi posti di lavoro sono stati creati da PMI, a riprova della loro importanza per la crescita economica e l'occupazione in Europa<sup>1</sup>.

Il contesto imprenditoriale migliore per permettere alle PMI di prosperare è caratterizzato da una normativa che, nel perseguire gli obiettivi strategici, rispetti le specifiche esigenze di questa tipologia di operatori economici. Il mercato unico ha bisogno di norme, che creino parità di condizioni attraverso la garanzia di una concorrenza leale, che contribuiscano alla salute e sicurezza dei singoli e tutelino l'ambiente, i lavoratori e i consumatori. Le norme sono il supporto per conseguire gli obiettivi di interesse generale dell'UE a beneficio dei cittadini europei: devono perciò essere concepite tenendo a mente le PMI.

Da quando è stato adottato lo Small Business Act per l'Europa, la Commissione ha posto saldamente al centro del proprio lavoro la riduzione degli oneri burocratici e la presa in conto delle esigenze delle PMI. La comunicazione della Commissione del 2011 "Ridurre al minimo indispensabile gli oneri normativi che gravano sulle PMI - Adeguare la normativa dell'UE alle esigenze delle microimprese" si è spinta oltre, partendo dal principio elaborato nello Small Business Act "pensare anzitutto in piccolo" (*Think small first*) secondo cui, nel legiferare, occorre tener conto delle caratteristiche delle PMI e semplificare il contesto normativo in vigore<sup>2</sup>. Ha introdotto la possibilità per le micro-imprese di essere esentate dall'applicazione della normativa in casi giustificati e, per le PMI, di godere di un regime normativo semplificato<sup>3</sup>. Più di recente, nella comunicazione sulla politica industriale<sup>4</sup> sono state formulate raccomandazioni sulla semplificazione del contesto normativo e amministrativo, in particolare per le PMI, ed è stata sottolineata l'importanza di un quadro normativo sul lungo termine per investire in nuove tecnologie e innovazione, caratterizzato da semplicità, stabilità e prevedibilità. Infine, il nuovo programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (*Regulatory Fitness and Performance Programme - REFIT*) ha fatto dell'individuazione delle possibilità di semplificazione, dei costi superflui della regolamentazione e delle aree in cui i risultati possono essere migliorati, una parte integrante e permanente del processo di elaborazione e programmazione delle politiche<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/supporting-documents/2012/do-smes-create-more-and-better-jobs\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/supporting-documents/2012/do-smes-create-more-and-better-jobs_en.pdf)

<sup>2</sup> COM(2008) 394 definitivo, pag. 7.

<sup>3</sup> Relazione della Commissione "Ridurre al minimo indispensabile gli oneri normativi che gravano sulle PMI - Adeguare la normativa dell'UE alle esigenze delle microimprese" (COM(2011)803).

<sup>4</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Un'industria europea più forte per la crescita e la ripresa economica - Aggiornamento della comunicazione sulla politica industriale" (COM(2012) 582 final).

<sup>5</sup> COM(2012) 746 final <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=694052:cs&lang=it&list=694052:cs.&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>

La presente comunicazione esamina i progressi realizzati sotto i seguenti profili:

- l'applicazione dell'esenzione alle micro-imprese;
- l'introduzione di regimi semplificati per le PMI;
- l'introduzione della tabella di valutazione per le PMI;
- la garanzia di adeguatezza della regolamentazione.

Vengono individuati anche i prossimi interventi che saranno effettuati a favore delle PMI nell'elaborazione e programmazione delle politiche.

## **2. Esenzione delle micro-imprese dalla normativa dell'Unione**

Prima che la Commissione europea proponga nuove iniziative o modifiche della normativa vigente dell'Unione si svolge un lavoro preparatorio completo, che inizia con la pubblicazione di tabelle di marcia destinate ad informare gli interessati sulle eventuali iniziative della Commissione, sulla divulgazione degli elementi fattuali disponibili e sui lavori preparatori e di consultazione previsti. Queste tabelle di marcia contengono informazioni in merito alla definizione iniziale del problema, agli obiettivi, alle opzioni e alla valutazione preliminare degli impatti nonché al calendario previsto. Si tratta di documenti pubblici su cui possono esprimersi - e a cui effettivamente contribuiscono - vari portatori d'interessi (dalle PMI alle parti sociali). Le tabelle di marcia indicano altresì i tempi e le modalità con cui verranno consultati i portatori d'interessi<sup>6</sup>. La Commissione esamina, mediante le valutazioni d'impatto, le potenziali ricadute economiche, sociali e ambientali di tutte le sue proposte che presentano un'incidenza significativa. Le valutazioni contengono varie opzioni riguardo alle modalità per affrontare i problemi, e tra queste deve sempre figurare l'opzione "status quo". Le valutazioni d'impatto sono a loro volta sottoposte ad un controllo indipendente di qualità, prima che la Commissione presenti la proposta.

Attraverso il processo di valutazione d'impatto la Commissione intende evitare inutili oneri normativi: essa verifica se le micro-imprese possano essere esentate dal campo d'applicazione dell'iniziativa senza frustrare l'obiettivo dell'eventuale proposta.

*Esempio di esenzioni per le PMI adottate dal legislatore dell'Unione e attualmente in fase di applicazione negli Stati membri:*

- I piccoli negozi di apparecchiature elettriche ed elettroniche non sono tenuti a predisporre spazi supplementari per rispettare gli obblighi di ritiro ai sensi della nuova direttiva sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche<sup>7</sup>; tali obblighi si applicano solo ai negozi al dettaglio che superano i 400m<sup>2</sup> di superficie di vendita.

<sup>6</sup> In materia di politica sociale, ad esempio, il trattato prevede l'obbligo di consultare le parti sociali prima della presentazione di proposte da parte della Commissione.

<sup>7</sup> Direttiva 2012/19/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) (GU L 197 del 24.7.2012, pag. 38).

*Esempi di esenzioni per le PMI proposte dalla Commissione e attualmente oggetto di procedura legislativa ordinaria a livello dell'Unione:*

- Secondo quanto previsto dalla proposta di regolamento della Commissione che modifica il regolamento (CE) n. 443/2009 sulle emissioni, i costruttori responsabili della registrazione di un numero di autovetture nuove inferiore a 500 unità all'anno sono dispensati dall'obbligo di prevedere un obiettivo di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub><sup>8</sup>.
- Si propone che talune categorie di veicoli guidati entro un raggio inferiore a 100 km dal luogo in cui si trova l'impresa siano escluse dal campo di applicazione del regolamento (CE) n. 561/2006 e quindi esentate dall'obbligo di utilizzare il tachigrafo<sup>9</sup>.
- Nel nuovo regolamento generale sulla protezione dei dati<sup>10</sup>, si propone che le imprese con meno di 250 dipendenti non siano tenute a designare un responsabile della protezione dei dati e che gli atti delegati, adottati dalla Commissione al fine di specificare ulteriormente i criteri per definire la necessità di una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati, contemplino misure specifiche per le piccole e medie imprese.
- Non dovrebbe essere imposto alle PMI con meno di 250 dipendenti di conformarsi all'obbligo previsto dalla proposta della Commissione sulla presenza delle donne nei consigli d'amministrazione<sup>11</sup>, secondo cui le società che contano meno del 40% di rappresentanza di entrambi i sessi per gli amministratori senza incarichi esecutivi devono applicare procedure di selezione trasparenti, basate su criteri di selezione neutri per raggiungere tale soglia del 40% entro il 1° gennaio 2020.

Le valutazioni d'impatto hanno anche mostrato che non sempre è possibile esentare le micro-imprese. Ad esempio, l'esenzione non è possibile laddove sia chiaramente provato che ciò comporterebbe l'impossibilità per il regolamento di conseguire i propri obiettivi, ad esempio proteggere i lavoratori o i consumatori; non è possibile un'esenzione dalle norme del trattato dell'UE tese a tutelare i diritti fondamentali; infine, non può applicarsi l'esenzione quando la normativa è specificamente diretta a piccole imprese come le società di comodo ("*letter box companies*")<sup>12</sup> che, ad esempio, eludono la legge in materia di servizi e concorrenza. In casi del genere in cui le micro-imprese non possono essere escluse dalle proposte legislative, la valutazione d'impatto ne deve illustrare l'analisi e le motivazioni.

<sup>8</sup> Proposta di regolamento della Commissione, che modifica il regolamento (CE) n. 443/2009 al fine di definire le modalità di conseguimento dell'obiettivo 2020 di ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> delle autovetture nuove (COM(2012) 393 final).

<sup>9</sup> Proposta di regolamento che modifica il regolamento (CEE) n. 3821/85 del Consiglio relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada e recante modifica del regolamento (CE) n. 561/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio (COM(2011) 451 definitivo).

<sup>10</sup> COM(2012) 11 final.

<sup>11</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante il miglioramento dell'equilibrio di genere fra gli amministratori senza incarichi esecutivi delle società quotate in Borsa e relative misure (COM(2012) 614 final).

<sup>12</sup> Le società di comodo o "*letter box companies*" sono società costituite al fine di trarre profitto da lacune normative, nella misura in cui non forniscono direttamente alcun servizio ai clienti ma fungono da interfaccia per servizi forniti dai loro proprietari. Tali società sono generalmente molto piccole e spesso sono titolari solo di una mera casella postale, da cui il loro nome in inglese.

*Limiti alle possibili esenzioni:*

- Quando, nell'ambito della *direttiva sul distacco dei lavoratori*, si è trattato di affrontare il problema dell'elusione delle norme minime dell'UE per la tutela dei lavoratori attraverso società di comodo<sup>13</sup>, è apparso evidente che le micro-imprese non potessero essere esentate. Questo perché tali società sono, quasi per definizione, micro-imprese ed escluderle dalla regolamentazione avrebbe frustrato l'obiettivo principale della misura, ossia fermare le pratiche commerciali sleali e il trattamento iniquo dei dipendenti.
- Inserire nella proposta della Commissione per un nuovo *regolamento relativo ai precursori di droghe*, l'esenzione generale per le micro-imprese era impossibile, poiché ciò avrebbe facilmente compromesso gli obiettivi della normativa: i trafficanti avrebbero potuto costituire micro-imprese per eludere i controlli delle autorità. Al contempo, il quadro normativo vigente recepisce già le esigenze specifiche delle micro-imprese, poiché le soglie esistenti consentono alle imprese che registrano vendite o acquisti di precursori di droghe al di sotto di determinati quantitativi, la possibilità di essere esentate dalla maggior parte degli obblighi.

### **3. Porre l'accento sui regimi semplificati per le PMI**

Laddove non sia possibile utilizzare le esenzioni, si cerca di adeguare le proposte normative alle PMI, ad esempio attraverso l'introduzione di un regime semplificato di obblighi per le piccole imprese, dei costi ridotti, ecc.<sup>14</sup>.

*Esempi di regimi semplificati per le PMI che sono stati adottati di recente dal legislatore dell'Unione e da poco sono entrati in vigore o sono in fase di adozione da parte degli Stati membri:*

- Le PMI sono incoraggiate, ma non obbligate, ad effettuare un audit energetico ai sensi della nuova direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica. Gli Stati membri possono istituire regimi a sostegno delle PMI, anche qualora esse abbiano concluso accordi su base volontaria, per la copertura dei costi sia dell'audit energetico che dell'attuazione delle raccomandazioni di ottimizzazione dei costi in esso contenute.
- Le micro-imprese possono ora scegliere modalità più semplici per provare che qualunque prodotto da costruzione immesso sul mercato per la prima volta soddisfa i requisiti applicabili ai sensi del regolamento (UE) n. 305/2011.

<sup>13</sup> Queste società sono formalmente stabilite in un dato Stato membro che non ha legami con le loro attività, in modo da evitare la regolamentazione di un altro Stato membro.

<sup>14</sup> COM(2011) 803 definitivo, pag. 6.

*Esempi di regimi semplificati per le PMI proposti dalla Commissione e attualmente oggetto dell'iter legislativo dell'UE:*

- La Commissione ha presentato proposte per facilitare la partecipazione delle PMI alle gare d'appalto pubbliche: gli offerenti nelle procedure di offerta pubblica potranno presentare, piuttosto che documenti o certificati originali, delle autocertificazioni attestanti il rispetto dei criteri di ammissibilità, mentre i documenti originali saranno richiesti solo all'offerente vincitore della gara; sarà incoraggiata la suddivisione delle offerte in lotti di dimensioni inferiori. Unitamente ad un uso più intenso degli appalti elettronici, queste norme più moderne, contenute nella proposta di *direttiva sugli appalti pubblici*<sup>15</sup>, agevoleranno la partecipazione delle PMI a contratti per un valore pari a circa il 18% del PIL dell'Unione.

Inoltre, una parte della legislazione dell'Unione lascia alla discrezionalità degli Stati membri la decisione se introdurre regimi semplificati per le PMI (ad esempio, nei settori dell'informazione e consultazione dei lavoratori<sup>16</sup>, dell'igiene degli alimenti<sup>17</sup>, dei rifiuti<sup>18</sup> e dei conti annuali<sup>19</sup>).

#### **4. La tabella di valutazione delle PMI**

La Commissione pubblica ogni anno una tabella<sup>20</sup> contenente le iniziative normative da cui si attende un impatto significativo sulle PMI. Questa tabella consente alle parti interessate, tra cui la rete di rappresentanti nazionali delle PMI, di verificare in quali settori e con quali modalità siano stati compiuti eventuali progressi a livello dell'Unione per quanto riguarda la legislazione attinente alle PMI. Consente altresì di controllare l'avanzamento dell'iter legislativo, dalla fase di proposta della Commissione sino a quella di attuazione negli Stati membri. Identifica le più importanti questioni trattate e mostra le posizioni adottate in merito ad esse durante l'iter legislativo, mettendo in risalto l'eventuale appesantimento o alleggerimento dell'onere regolamentare nelle varie fasi, dall'adozione da parte della Commissione all'attuazione. La possibilità di seguire l'attuazione negli Stati membri consente di valutare, alla luce delle migliori pratiche, il risultato dell'iter al livello che maggiormente interessa le imprese<sup>21</sup> e mette in evidenza in che modo i vari approcci all'attuazione incidono sul risultato complessivo.

<sup>15</sup> COM(2011) 896 definitivo.

<sup>16</sup> Direttiva 2002/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2002, che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori.

<sup>17</sup> Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare; regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari; regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale; regolamento (CE) n. 854/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano.

<sup>18</sup> Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti.

<sup>19</sup> Direttiva 2012/6/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2012, che modifica la direttiva 78/660/CEE del Consiglio relativa ai conti annuali di taluni tipi di società per quanto riguarda le microentità.

<sup>20</sup> Cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato alla presente comunicazione.

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/admin\\_burden/best\\_practice\\_report/best\\_practice\\_report\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/best_practice_report_en.htm)

Nella relazione “Ridurre al minimo indispensabile gli oneri normativi che gravano sulle PMI - Adeguare la normativa dell'UE alle esigenze delle microimprese”, del novembre 2011<sup>22</sup>, sono stati definiti i principali atti legislativi e le principali proposte oggetto di monitoraggio mediante la tabella di valutazione. Delle 13 iniziative elencate, la Commissione ha adottato tre proposte<sup>23</sup>, che figurano sulla tabella di valutazione di quest'anno. Quest'ultima riporta anche altre iniziative identificate nel 2012 come aventi un impatto significativo sulle PMI.

## **5. Sostenere e consultare le piccole e medie imprese**

### *5.1 Consultazione delle PMI – aspetti generali*

Le PMI e le organizzazioni che le rappresentano sono interessate a conoscere quali nuove iniziative normative sono al vaglio della Commissione, quale impatto avranno e in quale fase del processo di preparazione esse possono portare all'attenzione della Commissione le loro opinioni. La pubblicazione delle tabelle di marcia è stata accolta favorevolmente e molte PMI hanno chiesto di essere informate con più anticipo in merito alle consultazioni future. La Commissione sta aggiornando i propri standard di consultazione e prevede di pubblicare sul sito web "La vostra voce in Europa" il calendario periodico delle consultazioni pianificate. Ha anche predisposto un meccanismo di allerta nell'ambito del registro per la trasparenza per informare gli interessati sulle tabelle di marcia e sulle consultazioni future.

Anche lo Small Business Act ha istituito saldi meccanismi di governance basati sulla stretta cooperazione tra Stati membri e portatori d'interessi delle PMI. L'attuazione dello Small Business Act è ora sostenuta dai rappresentanti nazionali delle PMI, una rete di rappresentanti di alto livello negli Stati membri. La nomina di un solo punto di contatto a livello nazionale per tutte le questioni legate allo Small Business Act ha rafforzato l'applicazione dei principi in esso contenuti e permette agli Stati membri di scambiare buone prassi. Al fine di coinvolgere direttamente gli interessati, dei rappresentanti di organizzazioni delle PMI a livello europeo partecipano in qualità di osservatori alle riunioni della rete. Queste attività hanno come scopo di garantire che la riduzione degli oneri normativi diventi una priorità negli Stati membri attraverso una maggiore condivisione di buone prassi. Ad esempio, la rete è stata determinante nel ridurre i tempi di avvio di nuove imprese in Europa<sup>24</sup>. Inoltre, la Commissione ha proposto che la nomina di un rappresentante nazionale delle PMI e lo svolgimento del “test PMI” da parte degli Stati membri siano introdotti fra i criteri per l'assegnazione a questi ultimi di aiuti per le PMI dal Fondo europeo di sviluppo regionale<sup>25</sup>.

Ora si svolgono anche incontri periodici annuali tra le associazioni delle PMI e la Commissione, al fine di identificare e monitorare, nel quadro del suo programma di lavoro, le iniziative prioritarie pertinenti per le PMI e i relativi effetti (cfr. l'allegato II al documento di lavoro dei servizi della Commissione annesso alla presente comunicazione). La Commissione

---

<sup>22</sup> Cfr. Allegato II alla comunicazione della Commissione COM (2011) 803.

<sup>23</sup> Proposta di regolamento concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati (COM(2012) 11); proposta di modifica della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici (COM(2011) 896). La proposta di modifica della direttiva sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche è già stata adottata come direttiva 2012/19/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE).

<sup>24</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/start-up-procedures/progress-2011/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/start-up-procedures/progress-2011/index_en.htm)

<sup>25</sup> COM(2011) 615 definitivo/2.

utilizza la Enterprise Europe Network (EEN – Rete delle imprese europee) per consultare direttamente le PMI, comprese le micro-imprese, sulla legislazione futura (consultazione “gruppo PMI”) e raccogliere i loro commenti sulla normativa esistente (banca dati “commenti PMI”). Le organizzazioni imprenditoriali e gli Stati membri hanno accolto con favore questi importanti sviluppi per la politica a favore delle piccole e medie imprese.

Inoltre, nel 2012 la Commissione ha organizzato conferenze con PMI di Germania, Paesi Bassi, Svezia, Regno Unito, Polonia e Italia, un’occasione per gli imprenditori della categoria di manifestare le loro preoccupazioni sotto vari aspetti, come il diritto del lavoro, la regolamentazione della commercializzazione dei prodotti e la connessa definizione di standard europei in base a cui definirne la conformità ai requisiti di legge, la salute e la sicurezza, l’ambiente, l’IVA, l’igiene e l’etichettatura degli alimenti. Le conferenze hanno altresì permesso di discutere faccia a faccia e di scambiare informazioni e posizioni dettagliate. Le informazioni raccolte sono confluite anche nell’esercizio di mappatura e programmazione nell’ambito del REFIT.

La Commissione consulta regolarmente il patronato delle PMI attraverso le consultazioni delle parti sociali a livello dell’UE e il lavoro dei comitati per il dialogo sociale europeo. Le associazioni di PMI contribuiscono attivamente alla definizione e attuazione del programma di lavoro delle parti sociali europee 2012-2014<sup>26</sup>.

Infine, il Gruppo ad alto livello sugli oneri amministrativi, creato nel 2007 per assistere la Commissione nella riduzione degli oneri derivanti dalla normativa dell’Unione, ha posto l’obiettivo sulla dimensione PMI. Il mandato del Gruppo è stato di recente esteso dalla Commissione sino all’ottobre 2014<sup>27</sup>. Il Gruppo si esprimerà sulle misure normative dell’UE adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio nell’ambito del programma per la riduzione degli oneri amministrativi ed esaminerà il modo in cui i 27 Stati membri hanno attuato dette misure. Le PMI saranno consultate sulla questione se le misure adottate abbiano realmente marcato la differenza per questo tipo di operatori economici. Questo lavoro agevolerà lo scambio di informazioni tra Stati membri sui vari modi di attuare la normativa dell’Unione e contribuirà ad una migliore comprensione dell’impatto finale delle misure adottate.

## 5.2 Consultazione “TOP10”

Nel quadro di una consultazione online in tutta l’UE, organizzata da ottobre a dicembre 2012, la Commissione ha invitato le PMI e le organizzazioni che ne rappresentano gli interessi ad indicare i dieci settori o atti legislativi dell’UE considerati più gravosi. La scelta poteva portare su voci di un elenco non esaustivo o su temi suggeriti liberamente. Non era stato richiesto di giustificare o spiegare la scelta, benché alcuni abbiano deciso di farlo; tanto meno era stato chiesto di precisare se l’onere derivasse dal diritto dell’Unione o da quello nazionale. Grazie a questa consultazione, le PMI hanno potuto sottoporre direttamente alla Commissione le loro preoccupazioni.

Il documento di lavoro dei servizi della Commissione, allegato alla presente comunicazione, sintetizza i risultati della consultazione. Tutte le risposte sono passate al vaglio e le iniziative

---

<sup>26</sup> [http://www.ueapme.com/IMG/pdf/EUSD\\_work\\_prog\\_2012-2014.pdf](http://www.ueapme.com/IMG/pdf/EUSD_work_prog_2012-2014.pdf)

<sup>27</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/admin\\_burden/ind\\_stakeholders/ind\\_stakeholders\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/ind_stakeholders/ind_stakeholders_en.htm)



successive che verranno illustrate nell'ambito del programma di controllo dell'adeguatezza della regolamentazione della Commissione (cfr. sezione 6 *infra*)<sup>28</sup>.

La consultazione "TOP 10" ha prodotto in totale 1000 risposte<sup>29</sup>, tra cui quelle di singole PMI (più di 600 risposte da PMI stabilite nell'UE, di 40% micro-imprese) e di organizzazioni che ne rappresentano gli interessi a vari livelli nell'Unione (circa 150 risposte). Sono state ricevute reazioni in provenienza da quasi tutti gli Stati membri dell'UE (con più di metà delle risposte di singole PMI in tre Stati membri: Belgio, Germania e Italia) nonché da alcuni paesi terzi, principalmente la Turchia.

L'allegato III elenca sia i settori strategici che gli atti normativi dell'UE che sono stati indicati dalla maggior parte delle singole PMI e dalle loro organizzazioni rappresentative (cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione, allegato alla presente comunicazione).

REACH (regolamento (CE) n. 1907/2006 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche) è stata la misura dell'UE più citata sia da singole PMI che da organizzazioni rappresentative. Entrambe le categorie di partecipanti hanno individuato anche: la normativa sull'IVA<sup>30</sup>, la direttiva relativa alla sicurezza generale dei prodotti (direttiva 2001/95/CE), la direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali (direttiva 2005/36/CE) e la direttiva sulla protezione dei dati (direttiva 95/46/CE). Pur facendo riferimento a specifiche misure legislative diverse, entrambe le categorie di partecipanti hanno indicato la normativa in materia di rifiuti<sup>31</sup> e quella attinente al mercato del lavoro<sup>32</sup>. Tra le TOP 10 sono state inserite anche la normativa sull'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada (regolamento (CEE) n. 3821/85), le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, di forniture e di servizi (direttiva 2004/18/CE) e il codice doganale aggiornato (regolamento (CE) n. 450/2008).

## **6. Rispondere alle consultazioni delle PMI**

La Commissione ritiene che i risultati della consultazione siano importanti segnali delle preoccupazioni delle piccole e medie imprese e intende darvi seguito in vari modi.

---

<sup>28</sup> COM(2012) 746 final <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=694052:cs&lang=it&list=694052:cs.&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>

<sup>29</sup> I risultati completi della consultazione sono stati pubblicati sul sito web "La vostra voce in Europa".

<sup>30</sup> Direttiva 2006/112/CE del Consiglio relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto; direttiva 2008/9/CE del Consiglio che stabilisce norme dettagliate per il rimborso dell'imposta sul valore aggiunto, previsto dalla direttiva 2006/112/CE, ai soggetti passivi non stabiliti nello Stato membro di rimborso, ma in un altro Stato membro.

<sup>31</sup> Regolamento (CE) n. 1013/2006 relativo alla spedizione dei rifiuti; direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti; decisione 2000/532/CE della Commissione che istituisce un elenco di rifiuti.

<sup>32</sup> Nelle risposte alla consultazione, sono stati citati tutti i seguenti atti: direttiva 89/391/CEE concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro; direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori; direttiva 2003/88/CE concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro. Quanto all'ordine dato dalle singole PMI e dalle organizzazioni che le rappresentano, la direttiva 89/381/CE è stata indicata rispettivamente al 6° e al 3° posto, la direttiva 96/71 al 19° e all'8° posto e la direttiva 2003/88/CE al 5° e al 7° posto.

In primo luogo, è già in corso un lavoro su vari atti legislativi citati nella consultazione TOP 10:

- *Registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche (REACH) - regolamento (CE) n. 1907/2006*: nel 2012 è stata effettuata una revisione, adottata agli inizi del 2013 e basata su numerosi studi tematici che hanno raccolto informazioni da più di 1600 imprese. La revisione conclude che REACH funziona correttamente e con risultati su tutti gli obiettivi attualmente valutabili<sup>33</sup>. Tuttavia, sottolinea anche che la parte di onere che ha gravato sulle PMI per la realizzazione dei risultati è stata sproporzionata, e che questo è un problema che va affrontato dal momento che toccherà molte più PMI nella prossima fase di registrazione delle sostanze fino al 2018. Alla luce di questo, la Commissione conclude che non verranno proposte modifiche alle condizioni di applicazione di REACH, ma formula specifiche raccomandazioni per ridurre l'impatto del regolamento sulle PMI. Va notato tuttavia che, nel quadro della modifica del regolamento (CE) n. 340/2008, è attualmente al vaglio la proposta di modulare a seconda delle dimensioni dell'impresa i livelli di canone da pagare all'Agenzia europea delle sostanze chimiche.
- *Sistema comune d'imposta sul valore aggiunto – direttiva 2006/112/CE del Consiglio*: la Commissione ha presentato la comunicazione “Verso un sistema dell’IVA più semplice, solido ed efficiente adattato al mercato unico”<sup>34</sup>. Nel 2012 ha presentato un pacchetto di misure per facilitare l'introduzione di un mini-sportello unico nel 2015 che renda il sistema di tassazione dei servizi di telecomunicazione e di trasmissione radiotelevisiva più adatto alle PMI, cosicché i prestatori di servizi siano in grado di adempiere ai loro obblighi in tutta l'Unione presentando un'unica dichiarazione IVA ed un unico pagamento nello Stato membro in cui sono stabiliti. La Commissione promuoverà l'ampliamento dello sportello unico. Rappresenta un recente progresso la possibilità, accordata dalla normativa<sup>35</sup> agli Stati membri a partire dal gennaio 2013, di applicare un regime facoltativo che consente alle imprese con un giro d'affari inferiore ai 2 milioni di euro di dilazionare il pagamento dell'IVA all'autorità fiscale competente sino a quando non abbiano effettivamente ricevuto il pagamento dai loro clienti (“contabilità di cassa”). La Commissione ha altresì portato avanti dei miglioramenti della direttiva sui rimborsi per far sì che la stessa funzioni come previsto e permetta la presentazione per via elettronica di richieste di rimborso IVA.
- *Direttiva 2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti*: nell'ambito del pacchetto “sicurezza dei prodotti e vigilanza del mercato”, adottato il 13 febbraio 2013, la Commissione propone di abrogare le direttive 2001/95/CE e 87/357/CEE relative a prodotti che imitano gli alimenti e di sostituirle con un regolamento sulla sicurezza dei prodotti di consumo. In ragione dell'oggetto e degli obiettivi del regolamento proposto, le PMI non possono essere esentate dagli obblighi che contiene, poiché le norme tese a tutelare la salute e la sicurezza delle persone devono applicarsi a prescindere dalle dimensioni dell'operatore economico. Tuttavia, il pacchetto contiene chiare indicazioni sull'importanza che la Commissione accorda alle necessità delle piccole imprese e fornisce assistenza e guida a questi operatori affinché possano adempiere ai loro obblighi.

<sup>33</sup> COM(2013) 49 final.

<sup>34</sup> COM(2011) 851 definitivo.

<sup>35</sup> Direttiva 2010/45/CE.

- *Procedure d'aggiudicazione di appalti pubblici, forniture e servizi - direttiva 2004/118/CE*: la Commissione ha proposto nel 2011 una nuova direttiva sugli appalti pubblici<sup>36</sup>, tuttora nella fase di discussione al Parlamento europeo e al Consiglio nell'ambito dell'iter legislativo dell'UE. La proposta intende agevolare la partecipazione delle PMI agli appalti, grazie alla notevole semplificazione delle procedure, tra cui le autocertificazioni e l'incentivo alla suddivisione in lotti di dimensioni inferiori.
- *Misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro - direttiva 89/391/CEE del Consiglio*: nel 2012 la Commissione ha avviato un esame completo della strategia per valutare la pertinenza, l'efficacia e la coerenza della direttiva principale e di più di 20 direttive successive. I risultati sono attesi nel 2015.
- *Normativa dell'UE in materia di rifiuti*: nel corso del 2013 la Commissione inizierà la revisione completa della strategia dell'Unione in materia di rifiuti, nonché della relativa legislazione tra cui parti della direttiva quadro sui rifiuti, della direttiva sulle discariche e della direttiva sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, darà il via ad una valutazione ex-post ("controllo di adeguatezza") su cinque direttive aventi ad oggetto i flussi separati di rifiuti e procederà all'esame di come gestire meglio il problema dei rifiuti di plastica.
- *Organizzazione dell'orario di lavoro – direttiva 2003/88*: nel 2010 la Commissione ha condotto una revisione completa di questa direttiva ed è giunta alla conclusione che una sua modifica sia necessaria. Pur avendo risposto alla consultazione dicendosi d'accordo a negoziare i termini di tale modifica, le parti sociali europee hanno recentemente comunicato che tali negoziazioni sono state sospese senza che sia stato raggiunto alcun accordo. La Commissione sta valutando come procedere.
- *Apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada – regolamento (CEE) n. 3821/85*: nel 2011 la Commissione ha proposto un nuovo regolamento<sup>37</sup>, tuttora in discussione al parlamento e al Consiglio. Le PMI ne trarranno vantaggio perché per alcuni tipi di veicoli guidati entro un raggio inferiore a 100 km dal luogo in cui si trova l'impresa non sarà obbligatorio installare il tachigrafo.
- *Riconoscimento delle qualifiche professionali – direttiva 2005/36/CE*: nel 2011 la Commissione ha proposto una nuova direttiva<sup>38</sup> che modernizza l'attuale ed è ancora in discussione al Parlamento e al Consiglio. Aiuterà le PMI facilitando la mobilità dei lavoratori, introducendo tra l'altro una tessera professionale europea che renderà più semplice e rapida la conclusione, da parte delle autorità competenti degli Stati membri, della procedura formale di riconoscimento delle qualifiche professionali ottenute in altri Stati membri. L'esito positivo e la tempistica delle assunzioni individuali possono avere in proporzione un maggior impatto sugli operatori di piccole dimensioni.

In secondo luogo, si terrà conto dei risultati ai fini dell'inventario della legislazione dell'UE che si sta svolgendo nell'ambito del citato programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (*Regulatory Fitness and Performance Programme - REFIT*). Il programma richiede in un primo tempo l'inventario dei settori legislativi e strategici per individuare gli oneri eccessivi, le incongruenze, le lacune, le misure inefficaci e

<sup>36</sup> COM(2011) 896 definitivo.

<sup>37</sup> COM(2011) 451 definitivo.

<sup>38</sup> COM(2011) 883 definitivo.

gli effetti di cumulo, così da permettere di dispiegare i vantaggi nel modo più efficace possibile. Il modo in cui la normativa dell'Unione è attuata a livello nazionale e locale sarà attentamente esaminata per individuare possibili oneri normativi da esso derivanti. Si terrà conto delle specificità delle PMI e dell'importanza della stabilità normativa, evocata in varie consultazioni delle PMI.

In alcuni casi i risultati dell'inventario permetteranno di annunciare la presentazione rapida di una proposta di revisione della legislazione laddove vi siano chiari riscontri della necessità di ridurre/semplificare i costi normativi. In altri, può risultare non necessario intervenire nell'immediato, ad esempio nei casi in cui la normativa o alcuni settori normativi sono considerati efficienti da un punto di vista dei costi, pur essendo necessario un esame ulteriore, o, in altri ancora, laddove sia prematuro valutarne l'efficienza da un punto di vista dei costi/risultati.

Il programma garantirà il coordinamento e la definizione delle priorità nell'ambito dell'inventario dell'acquis legislativo dell'UE iniziato nel 2011, per rafforzare l'applicazione del principio "pensare anzitutto in piccolo" e identificare ulteriori esenzioni o riduzioni degli oneri per le PMI, in particolare le micro-imprese.

I piani pluriennali REFIT saranno pubblicati e i portatori d'interessi ed altre parti interessate potranno esprimersi a riguardo, favorendo una migliore comprensione del lavoro della Commissione e un contributo allo stesso, specie da parte di PMI e micro-imprese.

L'inventario e la pianificazione pluriennale REFIT terrà conto del lavoro già impostato dalla Commissione, sia in virtù di obblighi giuridici nella normativa vigente dell'UE che prevedono studi, valutazioni o relazioni, sia in ragione dell'attuale programmazione di valutazione. Più in generale, la Commissione è impegnata ad esaminare periodicamente se la normativa dell'Unione ha raggiunto i suoi obiettivi e se esistono modi più semplici e meno onerosi per ottenere gli stessi vantaggi e risultati<sup>39</sup>. Verificherà anche se, ad avviso delle PMI, un testo legislativo è di facile comprensione e attuazione e cosa potrebbe essere migliorato. Laddove in tali verifiche sia riscontrata la possibilità di inserire regimi semplificati, potrà essere ammessa la revisione in senso più favorevole alle PMI della legislazione, nel rispetto degli obblighi di consultazione fondati sul trattato in determinati settori strategici e tenuto conto delle opinioni degli altri portatori d'interessi.

## **7. I prossimi passi**

Nella revisione e sviluppo della sua politica, la Commissione continuerà a prestare grande attenzione alle PMI. Il programma REFIT sarà progressivamente attuato e i relativi risultati, compresa la tabella di valutazione per le PMI, saranno resi pubblici su base annuale e sottoposti alla consultazione degli interessati. Le consultazioni e il dialogo tra le PMI e la Commissione sarà ulteriormente approfondito attraverso i rappresentanti nazionali, un uso maggiore della rete delle imprese europee e di conferenze dedicate alle PMI, oltre che nell'ambito delle consultazioni delle parti sociali. La Commissione potenzierà i modi con cui ottenere dati e pareri dalle PMI al momento della revisione delle linee guida sulla valutazione dell'impatto rispettivamente nel 2013 e nel 2014. Un tale lavoro analitico richiede una solida base fattuale e dati statistici per poter calcolare l'impatto sulle PMI.

---

<sup>39</sup> COM(2012) 746. Cfr. sezione 7.

I meccanismi di governance e di consultazione nell'ambito dello Small Business Act per l'Europa svolgeranno un ruolo fondamentale nella minimizzazione degli oneri normativi per le PMI e nell'assicurare una consultazione su vasta scala nonché il coinvolgimento dei portatori d'interessi delle PMI, compresi gli Stati membri. La rete dei rappresentanti nazionali delle PMI continuerà ad apportare il suo contributo in modo significativo al monitoraggio del programma di lavoro della Commissione per l'impatto sulle PMI e a far sì che la riduzione degli oneri normativi diventi una priorità a livello nazionale attraverso lo scambio di buone prassi.. Continueranno a tenersi riunioni periodiche con le associazioni di PMI per verificare attentamente l'applicazione del principio "pensare anzitutto in piccolo" nelle future iniziative della Commissione definite prioritarie. La Commissione continuerà a potenziare la rete delle imprese europee per consentire loro di fornire spiegazioni della normativa dell'UE e raccogliere opinioni delle PMI attraverso i gruppi PMI.

Tener conto della dimensione delle piccole e medie imprese è una missione condivisa. Il Parlamento europeo e il Consiglio sono invitati a garantire non solo che le PMI godano dei vantaggi della normativa dell'Unione, ma anche che l'iter legislativo europeo non aggiunga inutili oneri supplementari per questa categoria di imprese. Gli Stati membri sono invitati ad usare le opportunità esistenti nella normativa dell'UE per alleggerire gli oneri sulle PMI.

---

#### **Documento di lavoro dei servizi della Commissione:**

Tabella di valutazione per le PMI

Fascicoli prioritari per le PMI nel programma di lavoro della Commissione per il 2013

Risultati della consultazione "TOP 10"