



Senato della Repubblica

**Servizio per la qualità
degli atti normativi**

Osservatorio
sull'attuazione
degli atti normativi

La qualità della legislazione nell'ordinamento dell'Unione europea

XIX Legislatura

febbraio 2026

n. 5

**Attuazione
degli atti normativi**

INDICE

NOTA INTRODUTTIVA	5
L'UNIONE EUROPEA E LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE	5
LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE NEI TRATTATI EUROPEI	5
L'EVOLUZIONE DELLE POLITICHE DELL'UNIONE PER LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE	7
GLI STRUMENTI PER LA QUALITÀ FORMALE	9
LA QUALITÀ FORMALE DELLA LEGISLAZIONE E LE SPECIFICITÀ DELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE.....	9
LE REGOLE PER LA REDAZIONE DEGLI ATTI LEGISLATIVI	10
GLI STRUMENTI PER LA QUALITÀ SOSTANZIALE	14
LA VALUTAZIONE D'IMPATTO	14
LE CONSULTAZIONI PUBBLICHE	17
L'IMPATTO DELLE NUOVE TECNOLOGIE.....	18
L'APPLICAZIONE DEGLI STRUMENTI PER LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE	21
IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI DELL'UNIONE.....	21
IL RUOLO DEGLI STATI MEMBRI.....	27
GLI STRUMENTI PER LA SEMPLIFICAZIONE DELLA LEGISLAZIONE	30
LE POLITICHE PER LA SEMPLIFICAZIONE.....	30
LE NUOVE AZIONI DELLA COMMISSIONE EUROPEA.....	33
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	36

NOTA INTRODUTTIVA

Il presente *dossier* illustra gli strumenti e le metodologie volti a rendere la produzione normativa dell’Unione europea più chiara, coerente e orientata ai risultati. La **qualità della legislazione** è un profilo essenziale del progetto di integrazione, in quanto condizione per garantire efficacia, legittimità democratica e certezza del diritto in un ordinamento multilivello caratterizzato da elevata complessità. L’impegno delle istituzioni europee in questa direzione ha trovato, nel corso degli ultimi due decenni, una formalizzazione organica nella strategia della *Better Regulation*, che nel tempo si è sviluppata e consolidata tanto sul piano programmatico quanto su quello applicativo.

L’analisi è articolata su tre direttive principali: la **qualità formale** della legislazione, con particolare riguardo alle tecniche di redazione e alle specificità dell’ordinamento dell’Unione; la **qualità sostanziale**, attraverso l’esame degli strumenti di valutazione *ex ante* ed *ex post* e dei meccanismi di partecipazione e consultazione dei portatori di interesse, e le iniziative per la **semplificazione normativa** e la **riduzione degli oneri amministrativi**, in un equilibrio tra esigenze di efficienza e tutela dei valori fondamentali dell’Unione.

Il *dossier* si sofferma, inoltre, sul **ruolo delle istituzioni dell’Unione** nell’applicazione degli strumenti per la qualità della legislazione nelle diverse fasi del processo decisionale europeo e sulla **partecipazione degli Stati membri** alle valutazioni d’impatto. Approfondisce, altresì, in prospettiva trasversale, gli effetti delle **trasformazioni tecnologiche**, che incidono sia sul contenuto delle politiche regolatorie che sulle modalità di elaborazione delle norme.

La qualità della legislazione non costituisce un obiettivo meramente tecnico, ma una **dimensione essenziale dell’azione regolatoria dell’Unione**: solo una legislazione chiara, precisa, coerente, fondata su analisi adeguate e proporzionata agli obiettivi perseguiti può rispondere in modo efficace alle sfide della contemporaneità.

L’UNIONE EUROPEA E LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE

LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE NEI TRATTATI EUROPEI

La qualità della legislazione è un tema di grande rilievo nell’architettura dell’Unione europea. I Trattati delineano un **processo decisionale aperto e trasparente**, con responsabilità e obblighi specifici di tutti gli attori istituzionali. Nell’esercizio delle proprie competenze, definite in base ai principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità (art. 5 del Trattato sull’Unione europea, di seguito “TUE”), l’Unione europea deve assicurare la coerenza delle proprie politiche e azioni, tenendo conto dell’insieme degli obiettivi e conformandosi al principio di attribuzione delle competenze (art. 7 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea, di seguito “TFUE”).

Le istituzioni hanno l’obbligo di offrire ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e scambiare pubblicamente le proprie opinioni in tutti i settori di azione dell’Unione e di mantenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. In particolare, la Commissione

europea, al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell’Unione, è tenuta a procedere ad ampie consultazioni delle parti interessate (art. 11 TUE). Le istituzioni, gli organi e gli organismi dell’Unione devono operare nel modo più trasparente possibile, al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, assicurare la trasparenza dei propri lavori e definire nei rispettivi regolamenti interni disposizioni specifiche riguardanti l’accesso ai propri documenti (art. 15 TFUE); nell’assolvere i loro compiti si basano su un’amministrazione europea aperta, efficace ed indipendente (art. 298 TFUE).

All’interno del **ciclo politico dell’Unione**, l’analisi d’impatto rappresenta uno strumento fondamentale per garantire la qualità della legislazione, in quanto consente di valutare in modo sistematico e anticipato gli effetti economici, sociali e ambientali delle proposte normative. Attraverso un approccio basato su evidenze empiriche e sulla valutazione comparativa delle diverse opzioni di intervento, essa mira ad assicurare che ogni iniziativa legislativa sia necessaria, proporzionata e coerente con gli obiettivi dell’Unione europea. Più precisamente, la **valutazione ex ante** svolge la funzione di orientare la scelta regolatoria, consentendo di confrontare alternative normative e di identificare preventivamente i possibili impatti, mentre la **valutazione ex post** permette di verificare se la regolazione adottata abbia effettivamente conseguito gli obiettivi prefissati e a quali condizioni.

CICLO POLITICO DELL’UNIONE EUROPEA



È proprio nel raccordo tra queste due fasi che emerge la dimensione ciclica delle politiche per la regolazione: le evidenze raccolte a valle dell’attuazione normativa non esauriscono la loro funzione in una verifica retrospettiva, ma alimentano la progettazione delle successive iniziative legislative, inclusa la revisione della normativa vigente. In tal modo, la valutazione *ex post* diventa uno strumento di apprendimento, capace di “chiudere il cerchio” del processo regolatorio e di trasformare l’esperienza in conoscenza utile per la fase *ex ante*. Questo approccio consente non solo di migliorare progressivamente la qualità delle nuove proposte legislative, ma anche di assicurare un monitoraggio continuo dell’impatto reale delle politiche.

L'EVOLUZIONE DELLE POLITICHE DELL'UNIONE PER LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE

Negli ultimi due decenni, l'Unione europea ha progressivamente sviluppato un insieme di strumenti e procedure volti a garantire una regolazione di migliore qualità, più semplice, trasparente e orientata ai risultati. Tale approccio, definito con l'espressione *"Better Regulation"*, si fonda sul principio secondo cui l'azione normativa dell'Unione deve essere proporzionata agli obiettivi perseguiti, basata su evidenze scientifiche e costruita in un dialogo aperto con cittadini, imprese e parti interessate.

Fin dall'*Action Plan for Better Regulation*¹, la valutazione d'impatto è stata concepita come un metodo integrato, attraverso il quale esaminare gli effetti dei principali interventi regolatori dal punto di vista non solo economico, ma anche sociale e ambientale. Nella seconda fase (2005-2009) sono state adottate linee guida più rigorose e, con la creazione dell'*Impact Assessment Board* nel 2006, è stato rafforzato il controllo sulla qualità delle valutazioni. Sono, tuttavia, emerse criticità sotto i profili della mancata trasparenza e indipendenza del processo, nonché della frammentazione metodologica tra le diverse Direzioni generali². Nella terza fase (2009-2014) la Commissione ha rafforzato il ruolo delle valutazioni *ex post*, garantendo la presa in considerazione dei relativi esiti nelle valutazioni d'impatto che accompagnano le nuove proposte³. È stato, così, attribuito un ruolo prioritario all'esigenza di attuare correttamente la regolazione esistente e modificarla alla luce dell'esperienza acquisita.

Con la Comunicazione del 2015 *"Better Regulation for Better Results – An EU Agenda"*⁴, la Commissione europea ha inaugurato la quarta fase delle analisi d'impatto, definita dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico ("OCSE") come uno degli approcci normativi più avanzati al mondo⁵. Nello stesso anno è stata istituita la piattaforma REFIT (*Regulatory Fitness and Performance*)⁶, attraverso la quale l'Unione europea procede a una valutazione sistematica della regolamentazione esistente, con l'obiettivo di renderla più efficace ed efficiente senza compromettere gli obiettivi politici. Tale iniziativa di "manutenzione normativa" ha consentito, tra l'altro, di ridurre gli oneri amministrativi in diversi settori, come quello degli appalti pubblici, grazie all'introduzione di un modulo standard per le piccole e medie imprese⁷.

Sempre nel 2015, è stato introdotto il *Better Regulation Toolbox*⁸, un insieme di linee guida e strumenti metodologici a disposizione dei Servizi della Commissione europea per assicurare coerenza,

¹ Comunicazione della Commissione europea del 5 giugno 2002, Piano d'azione "semplicificare e migliorare la regolamentazione", [COM\(2002\) 278 definitivo](#); la Comunicazione fa seguito alle decisioni assunte nel 2001 in occasione dei Consigli europei di Göteborg e Laeken.

² Commission staff working document del 27 gennaio 2012, "Operational guidance for assessing impacts on sectoral competitiveness within the Commission impact assessment system", [SEC\(2012\) 91 definitivo](#).

³ Comunicazione della Commissione europea del 8 ottobre 2010, Legiferare con intelligenza nell'Unione europea, [COM\(2010\) 543 definitivo](#).

⁴ Comunicazione della Commissione europea del 19 maggio 2015, Legiferare meglio per ottenere risultati migliori - Agenda dell'UE, [COM\(2015\) 215 definitivo](#). Sul tema, cfr. Alberto Alemanno, *How Much Better Is Better Regulation? Assessing the Impact of the Better Regulation Package on the European Union – A Research Agenda*, European Journal of Risk Regulation, Issue 3, 2015, pagg. 344-356.

⁵ OCSE, Prospettive OCSE 2018 sulla politica della regolazione, OECD Publishing, Parigi, 2019.

⁶ Comunicazione della Commissione europea del 12 dicembre 2012, Adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea, [COM\(2012\) 746 definitivo](#).

⁷ Comunicazione della Commissione europea del 19 maggio 2015, *cit.*

⁸ Commissione europea, "Better Regulation Toolbox", maggio 2015.

trasparenza e rigore analitico nella preparazione, attuazione e valutazione della normativa, riducendo la frammentazione e assicurando la tracciabilità delle scelte normative. Il *Toolbox* copre l'intero ciclo di una politica, dalla definizione del problema alla consultazione dei portatori d'interesse, dall'analisi d'impatto *ex ante* alle valutazioni *ex post* e ai "fitness checks", fornendo indicazioni pratiche su metodologie di analisi economica, sociale e ambientale, strumenti di raccolta dati e tecniche di quantificazione degli impatti. Il *Toolbox* non è solo un manuale operativo, ma anche un meccanismo di *governance* della qualità normativa, perché promuove una cultura amministrativa basata sull'evidenza empirica (*evidence-based policymaking*) e sulla partecipazione aperta.

Con la Comunicazione del 28 aprile 2021 "Rafforzare la *Better Regulation* per rendere le politiche dell'UE più efficaci e adeguate al futuro"⁹, la Commissione europea ha rinnovato l'impegno per una regolamentazione più coerente e partecipata. A tal fine, è stata ribadita la centralità della collaborazione tra istituzioni europee, Stati membri e portatori d'interessi quale condizione per conseguire una reale riduzione degli oneri amministrativi derivanti dalla regolazione dell'Unione ed è stato attribuito particolare rilievo al principio di trasparenza, con riferimento alla necessità di rendere pubbliche e comprensibili le motivazioni poste alla base di ciascuna proposta normativa di rilievo. È stata anche introdotta una griglia di valutazione del rispetto del principio di sussidiarietà destinata ad accompagnare ogni proposta politicamente sensibile o importante al fine di garantire il corretto equilibrio tra competenze nazionali e sovranazionali¹⁰. Alla nuova piattaforma *Fit for Future Platform* (F4F), composta da esperti rappresentanti di tutti gli Stati membri e dei principali portatori d'interesse, è stato affidato il compito di proseguire il lavoro di REFIT, ponendosi come foro per individuare soluzioni praticabili per migliorare la qualità e la coerenza legislativa. L'aggiornamento del *Toolbox*¹¹, avvenuto nel 2023, ha ulteriormente rafforzato e sistematizzato l'impianto metodologico rispetto alle Linee guida di *Better Regulation* del 2021 e alle priorità politiche più recenti dell'Unione. In particolare, la revisione ha consolidato l'integrazione orizzontale degli obiettivi del *Green Deal* europeo, della transizione digitale e degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) delle Nazioni Unite, assicurando che tali dimensioni siano considerate in modo strutturato nelle analisi d'impatto e nelle valutazioni *ex post*. Ciò ha comportato l'ampliamento dell'orizzonte del *Better Regulation Framework* verso una dimensione "sostenibile", nella quale l'efficienza normativa è accompagnata da una crescente attenzione all'impatto sociale, ambientale e tecnologico delle decisioni legislative.

Negli anni successivi, l'evoluzione del quadro della *Better Regulation* si è sviluppata lungo tre direttive principali. In primo luogo, l'applicazione dei principi della *Better Regulation* a dossier strategici ad alta intensità tecnologica, come il Regolamento sull'intelligenza artificiale (*AI Act*¹²) del 2024, ha rappresentato un banco di prova per l'integrazione tra analisi d'impatto, gestione del rischio e tutela dei diritti fondamentali. In secondo luogo, è stato rafforzato l'orientamento alla competitività e alla riduzione degli oneri amministrativi, concretizzato nel 2025 con l'introduzione di pacchetti legislativi di semplificazione, i cosiddetti pacchetti "*omnibus*". Infine, è emerso un nuovo approccio politico volto a promuovere la "semplicità sin dalla progettazione" (*simplicity by design*), sancito nelle

⁹ Comunicazione della Commissione europea del 29 aprile 2021, Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori, [COM\(2021\) 219 definitivo](#).

¹⁰ *Ibid.*, pag. 16.

¹¹ Commissione europea, "Better Regulation Toolbox", luglio 2023.

¹² Regolamento [2024/1689](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144.

e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale).

conclusioni del Consiglio europeo dell'ottobre 2025¹³, che ha collocato la semplificazione non più come intervento correttivo *ex post*, ma come principio strutturale dell'intero ciclo normativo.

Per dare concretezza a questi obiettivi, la Commissione ha annunciato per il primo semestre del 2026 la presentazione di una nuova Comunicazione sulla *Better Regulation*¹⁴, accompagnata da uno *screening* sistematico della legislazione vigente per verificare utilità e proporzionalità degli atti normativi e rimuovere norme obsolete o sproporzionate.

GLI STRUMENTI PER LA QUALITÀ FORMALE

LA QUALITÀ FORMALE DELLA LEGISLAZIONE E LE SPECIFICITÀ DELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE

Nell'ordinamento dell'Unione europea, il **profilo formale** è una componente essenziale **della qualità della legislazione**, che comprende l'insieme delle tecniche, regole e principi che presiedono alla redazione, alla struttura e alla presentazione degli atti normativi, con l'obiettivo di garantirne chiarezza, coerenza e precisione.

Gli strumenti per la qualità formale sono il punto di approdo di un percorso di sviluppo che ha accompagnato, passo dopo passo, la costruzione dell'ordinamento dell'Unione. Nei primi decenni del processo di integrazione europea, la produzione normativa era caratterizzata da una notevole eterogeneità redazionale a fronte dell'esigenza di assicurare chiarezza e coerenza di un sistema giuridico destinato a trovare applicazione in più Stati. Già negli anni Settanta, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha affermato l'esigenza di interpretazione e applicazione uniforme delle disposizioni europee e l'importanza di prendere in considerazione tutte le versioni linguistiche, affinché i destinatari possano conoscere con certezza i loro diritti e obblighi¹⁵.

Le istituzioni dell'Unione operano in un **contesto tecnico-giuridico estremamente complesso**: testi di ampia portata, ventiquattro lingue ufficiali, procedure multilivello e strumenti digitali in trasformazione. Atti con numerosi considerando, articoli, allegati tecnici e rinvii incrociati creano difficoltà di strutturazione e leggibilità e la redazione secondo i principi di chiarezza, precisione e semplicità si scontra spesso con la necessità di coprire scenari multipli e variabili nazionali. A questa complessità strutturale si aggiunge la dimensione linguistica: la redazione e la traduzione degli atti normativi dell'Unione richiede un continuo equilibrio tra chiarezza, precisione e fedeltà linguistica, poiché il testo deve risultare giuridicamente coerente e comprensibile in tutte le versioni ufficiali. Traduttori e giuristi-linguisti affrontano una "indeterminatezza interlinguistica", dovuta sia alle differenze grammaticali e terminologiche tra le lingue sia alla necessità di mantenere l'equivalenza giuridica tra i testi ufficiali. Questo fenomeno determina un margine di ambiguità e vaghezza semantica, che incide sulla qualità formale e sulla certezza del diritto¹⁶. Gli strumenti per la qualità

¹³ Consiglio europeo del 23 ottobre 2025, [Conclusioni del Consiglio europeo sulla competitività e la duplice transizione](#), punti 33-38.

¹⁴ Commissione europea, ["Explaining the Commission work programme 2026"](#).

¹⁵ Corte di giustizia europea [sentenza del 12 novembre 1969](#), *Erich Stauder v. Ulm-Sozialamt*, C-29-69, paragrafi 3-4.

¹⁶ Irene Otero Fernandez, [Multilingualism and the Meaning of EU Law](#), European University Institute (2020).

formale della legislazione europea devono, dunque, essere declinati alla luce delle specificità dell’ordinamento dell’Unione.

LE REGOLE PER LA REDAZIONE DEGLI ATTI LEGISLATIVI

All’esigenza di definire delle regole comuni per la redazione degli atti legislativi nell’Unione è stato dato riscontro con la **Guida pratica comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione**, adottata nel 2000 e aggiornata nel 2015¹⁷. La Guida si fonda su tre principi cardine: chiarezza, precisione e semplicità¹⁸. Tali principi non hanno mera valenza formale, ma bensì riflettono un’idea sostanziale di diritto accessibile e trasparente. In particolare, la chiarezza implica che il testo legislativo debba essere comprensibile anche per i non addetti ai lavori; la precisione impone l’uso dei termini giuridici dell’Unione con coerenza rispetto alla terminologia dei Trattati; infine, la coerenza garantisce che ogni disposizione sia armonizzata con l’insieme del diritto dell’Unione.

Oltre ai principi generali, la Guida contiene disposizioni tecniche di dettaglio, disciplinando la struttura dell’atto, dal titolo ai considerando, dagli articoli agli allegati, e le modalità di citazione delle basi giuridiche. Insiste, inoltre, sull’importanza del controllo linguistico e giuridico da parte dei giuristi-linguisti delle tre istituzioni, che assicurano la perfetta corrispondenza tra le diverse versioni linguistiche, tutte egualmente autentiche. La Guida pratica comune non si limita a fornire indicazioni stilistiche, ma definisce un vero e proprio metodo interistituzionale di redazione normativa, volto a garantire nell’ordinamento europeo uno standard formale elevato e una terminologia giuridica unitaria.

Un altro punto di svolta è rappresentato dalla pubblicazione, nell’ottobre 2023, del **Manuale comune per la presentazione e la redazione degli atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria**. Il Manuale comune nasce con l’obiettivo di aggiornare e razionalizzare le regole di redazione legislativa alla luce delle trasformazioni del diritto dell’Unione e del nuovo contesto digitale e multilingue in cui la produzione normativa si colloca e rappresenta il risultato di un processo di evoluzione redazionale e istituzionale iniziato con la Guida pratica comune del 2000 e consolidatosi negli anni successivi con l’esperienza interistituzionale di cooperazione tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione. La sua adozione risponde all’esigenza di presentare uno strumento unitario e coerente alle istituzioni, capace di assicurare che ogni atto legislativo rispetti i criteri fondamentali dell’Unione.

Rispetto alla Guida pratica comune, che ha natura prevalentemente metodologica, il Manuale comune assume una valenza più prescrittiva ed operativa. Esso definisce non solo i principi redazionali, ma anche le modalità concrete di strutturazione e presentazione dei testi, integrando le esigenze linguistiche, giuridiche e tecniche. Il Manuale comune non sostituisce integralmente la Guida pratica comune, ma la integra e la aggiorna; mentre la Guida conserva una funzione metodologica generale, utile anche per le procedure non legislative, il Manuale si concentra sugli atti adottati secondo la procedura legislativa ordinaria.

¹⁷ [Guida pratica comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione per la redazione dei testi legislativi dell’Unione europea](#) (2015).

¹⁸ *Ibid.*, pag. 10.

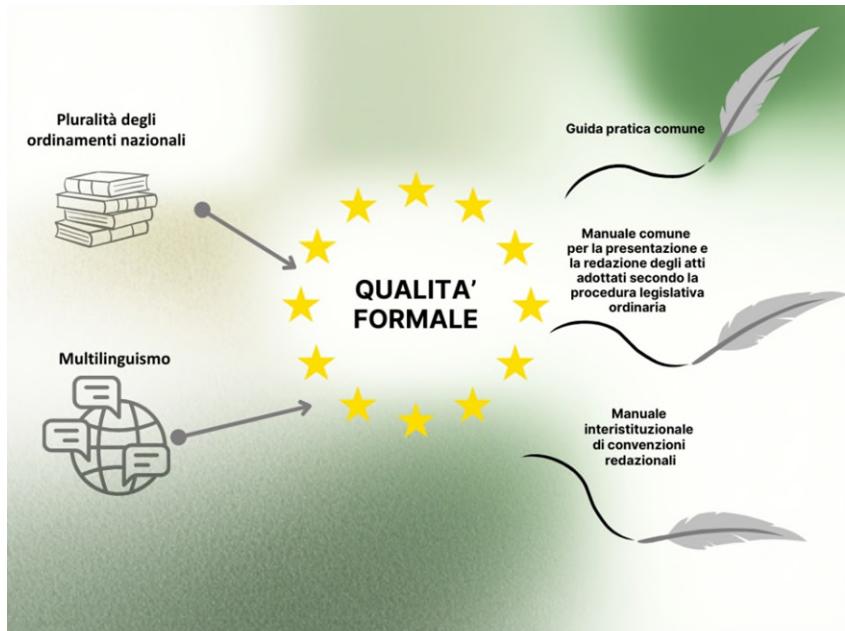
Un elemento di innovazione significativo del Manuale è rappresentato dall'attenzione dedicata alla presentazione digitale e all'accessibilità dei testi legislativi, in linea con gli standard di *EU Legislation Identifier* (ECLI)¹⁹ e con la crescente importanza delle banche dati giuridiche europee, come *EUR-Lex*.²⁰ Il Manuale richiede che i testi siano redatti in modo da agevolare il trattamento elettronico, la ricerca semantica e l'interoperabilità normativa. Un'ulteriore innovazione è rappresentata dal rafforzamento del principio di coerenza terminologica; il Manuale comune, infatti, impone di utilizzare la terminologia giuridica consolidata nei glossari e database istituzionali (come *IATE* e *EuroVoc*²¹), al fine di evitare discrepanze tra le versioni linguistiche e di garantire l'uniformità concettuale. Tale principio riflette la consapevolezza che, in un sistema multilingue, la precisione terminologica è strumento di certezza giuridica. L'adozione del Manuale comune non ha solo un valore tecnico, ma anche istituzionale e simbolico, perché testimonia la volontà delle istituzioni europee di consolidare un patrimonio comune di regole redazionali che garantiscano coerenza, certezza e accessibilità del diritto: impone un lessico comune e una struttura uniforme per gli atti normativi, favorendo la creazione di una cultura normativa condivisa.

Accanto agli strumenti specificamente dedicati alla redazione degli atti normativi, un ruolo complementare, ma sempre più rilevante è svolto dal **Manuale interistituzionale di convenzioni redazionali** (*Interinstitutional Style Guide*), curato dall'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea e accessibile esclusivamente in formato digitale. A differenza della Guida pratica comune e del Manuale comune, che definiscono principi e regole del *drafting* legislativo, il Manuale interistituzionale si concentra sull'armonizzazione editoriale dei testi prodotti dalle istituzioni e dagli organismi dell'Unione. La sua funzione primaria è assicurare uniformità e chiarezza formale in tutti i documenti ufficiali, compresi gli atti normativi, operando su aspetti quali la presentazione grafica, le norme di punteggiatura e i criteri di capitalizzazione. Nonostante possa sembrare uno strumento tecnico-editoriale, il Manuale influenza la qualità formale della regolamentazione sotto molteplici profili. In primo luogo, contribuisce alla leggibilità e alla comprensibilità dei testi, garantendo che la forma non ostacoli la fruizione del contenuto giuridico. In secondo luogo, si inserisce nel progressivo processo di standardizzazione interistituzionale, affiancando e rafforzando gli sforzi compiuti con la Guida pratica comune e il Manuale comune al fine di promuovere coerenza e uniformità nella produzione normativa dell'Unione. Infine, il suo formato esclusivamente digitale lo rende uno strumento dinamico, in costante aggiornamento, capace di adattarsi facilmente alle mutevoli esigenze del *drafting* elettronico.

¹⁹ ECLI – [Identificatore europeo della giurisprudenza](#).

²⁰ EUR-Lex – [L'accesso al diritto dell'Unione europea](#).

²¹ [IATE](#); [EuroVoc](#).



Recentemente, l'Unione si è mossa verso una **concezione “digitale” della produzione normativa**, in cui la forma dell'atto non è più soltanto un veicolo linguistico-giuridico, ma anche un elemento strutturale di accessibilità, trasparenza e tracciabilità dei testi. Strumenti come LEOS (*Legislation Editing Open Software*)²² permettono una redazione collaborativa e strutturata degli atti, favorendo la coerenza terminologica e la verifica automatica della conformità rispetto agli standard redazionali interistituzionali. Questi sistemi di *drafting* assistito permettono di ridurre errori materiali, incongruenze tra articoli e differenze formali tra versioni linguistiche, contribuendo così al miglioramento complessivo della qualità redazionale.

Parallelamente, il **principio di interoperabilità normativa** rappresenta una delle prospettive più innovative. L'obiettivo è di rendere gli atti normativi *“digital ready”*, ossia predisposti sin dalla fase di redazione per l'integrazione automatica con piattaforme come EUR-Lex, Cellar e gli archivi delle istituzioni europee. In questo modo articoli, considerando e riferimenti incrociati sono facilmente collegabili e le modifiche successive possono essere immediatamente accessibili. Un ulteriore ambito di evoluzione riguarda il multilinguismo normativo, che costituisce sia una ricchezza sia una sfida per la qualità formale. L'introduzione di strumenti di traduzione assistita e di algoritmi di intelligenza artificiale dedicati al controllo linguistico possono migliorare la coerenza terminologica e l'uniformità stilistica delle versioni linguistiche. Tuttavia, è necessario che tali strumenti non operino in maniera indipendente, ma con il costante intervento umano: il controllo dei giuristi-linguisti rimane essenziale per evitare automatismi semantici che compromettano la certezza del diritto e l'uniformità delle interpretazioni.

Sono in corso riflessioni per una possibile revisione dello stile redazionale degli atti dell'Unione, nella direzione di una maggiore leggibilità e differenziazione dei destinatari. Secondo uno studio richiesto dal Parlamento europeo²³, la struttura normativa potrebbe evolvere verso un modello a più livelli, capace di rivolgersi in modo distinto a tre categorie di utenti: i cittadini, gli Stati

²² LEOS - [Open Source software for editing legislation](#).

²³ [European Parliament, Legislative complexity and monitoring the application of EU law](#), ottobre 2025.

membri e gli esperti giuridici. In questa prospettiva, regolamenti e direttive dovrebbero essere ristrutturati in parti distinte, accompagnate da strumenti di orientamento come tabelle dei contenuti, clausole di revisione e allegati dedicati alle definizioni e alle note esplicative.²⁴ L'obiettivo non è modificare il contenuto sostanziale della normativa, ma migliorarne la fruibilità e l'effettiva applicazione da parte di tutti i destinatari. Un simile cambiamento potrebbe essere attuato senza riforme istituzionali, ma semplicemente aggiornando la *Interinstitutional Style Guide* e orientandola verso criteri di chiarezza comunicativa e misurabilità degli obiettivi.

La qualità formale della legislazione dell'Unione non è un mero esercizio tecnico di redazione, bensì il risultato di un **delicato equilibrio tra esigenze linguistiche, coerenza giuridica e mediazione politica**. Essa riflette, infatti, la complessità stessa del processo normativo dell'Unione, nel quale la ricerca di chiarezza ed uniformità deve costantemente confrontarsi con la pluralità dei sistemi giuridici, delle lingue e degli interessi nazionali coinvolti.

²⁴ *Ibid.*, pagg. 27-29.

GLI STRUMENTI PER LA QUALITÀ SOSTANZIALE

LA VALUTAZIONE D'IMPATTO

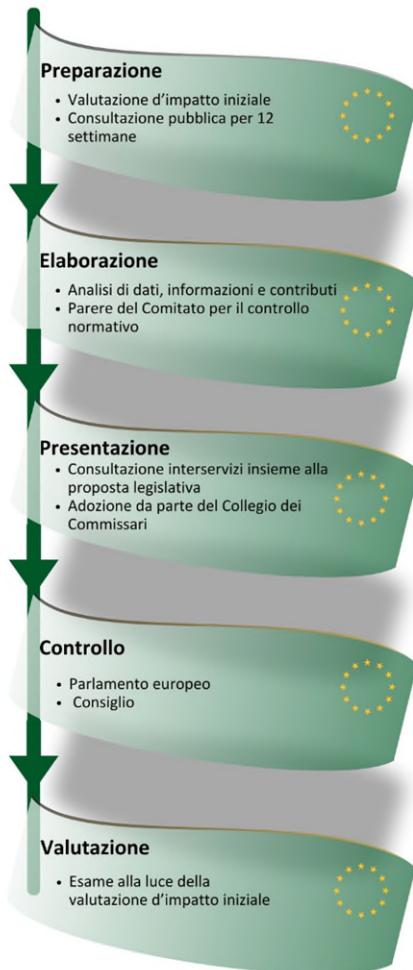
L'Unione europea ha progressivamente sviluppato un **sistema articolato di metodologie per la valutazione d'impatto, strutturato lungo l'intero ciclo politico**. Ogni proposta normativa di rilievo è preceduta da una valutazione *ex ante*, volta a prevederne le possibili conseguenze economiche, sociali e ambientali, e seguita da una valutazione *ex post* finalizzata a verificare il grado di conseguimento degli obiettivi prefissati e l'efficacia complessiva dell'intervento legislativo. Le analisi d'impatto si applicano non solo alle nuove proposte legislative, ma anche alle iniziative non legislative²⁵ e agli atti delegati e di esecuzione.

La Sezione IV delle nuove *Better Regulation Guidelines* e la Sezione II del *Better Regulation Toolbox* descrivono analiticamente la procedura e i metodi utilizzati dalla Commissione europea nelle analisi d'impatto. Le iniziative di **valutazione ex ante** sono seguite da un gruppo direttivo interservizi della Commissione europea e sono annunciate nella tabella di marcia. Con la pubblicazione della tabella di marcia, la Commissione informa le parti interessate e i cittadini sulle nuove iniziative legislative. Per le proposte più rilevanti, la tabella descrive il problema da affrontare, gli obiettivi, le ragioni dell'intervento dell'Unione e il valore aggiunto europeo, nonché le possibili alternative politiche. La valutazione d'impatto iniziale (*Inception Impact Assessment*), che contiene indicazioni sul progetto, gli obiettivi e l'ambito dell'attività, è sottoposta a consultazione pubblica per un periodo di dodici settimane. Per ogni valutazione deve essere predisposto un documento di lavoro ("Staff Working Document"), anche in collaborazione con esperti esterni. La valutazione d'impatto iniziale rende note le modalità attraverso le quali le parti interessate possono trasmettere le proprie osservazioni; la fase di preparazione della valutazione d'impatto è, così, aperta ai contributi esterni.

Sulla base dei dati, delle informazioni e dei contributi raccolti viene predisposta una valutazione d'impatto *ex ante* che accompagna la proposta legislativa della Commissione europea. Per le valutazioni più importanti, il documento di lavoro deve essere sottoposto al controllo di qualità da parte di un organo indipendente, il Comitato per il controllo normativo (*Regulatory Scrutiny Board*). Dopo la consultazione interservizi, il documento è pubblicato ed eventualmente trasmesso al Parlamento europeo e al Consiglio. Sulla proposta legislativa e sulla correlata valutazione d'impatto i cittadini e le parti interessate hanno la possibilità di presentare le loro osservazioni. La Commissione incoraggia il dibattito con le parti interessate sugli esiti della valutazione, identifica gli eventuali seguiti e prende in considerazione i risultati in vista della fase successiva del processo decisionale.

²⁵ Libri bianchi, piani d'azione, programmi finanziari, ecc.

FASI DELL'ANALISI D'IMPATTO EX ANTE



Nonostante i progressi nella qualità delle valutazioni d'impatto, la metodologia tradizionale della Commissione è stata talvolta criticata per l'eccessivo affidamento sulle valutazioni costi-benefici. In particolare, per la regolazione primaria, si ritiene che una mera comparazione economica non sia sufficiente a cogliere tutti gli effetti rilevanti delle proposte legislative; è stato, pertanto, suggerito di integrare le analisi d'impatto con un approccio che includa molteplici criteri, capace di valutare contemporaneamente diverse dimensioni, quali efficacia economica, equità sociale, sostenibilità ambientale e tutela dei diritti fondamentali²⁶. Questo approccio consente di confrontare le opzioni legislative in modo più completo, garantendo che le scelte politiche siano fondate su evidenze quantitative e qualitative, coerenti con i principi della *Better Regulation*. Un aspetto di crescente importanza riguarda la considerazione di impatti trasversali, come quelli territoriali e di genere, che devono essere valutati quando pertinenti rispetto alla proposta legislativa.

Con le nuove Linee guida del 2021 e il *Toolbox* aggiornato del 2023, la Commissione europea ha rafforzato in misura significativa i meccanismi per la **valutazione ex post**, che mira a verificare

²⁶ Parlamento europeo, [Better Regulation in the EU](#), October 2023, pag. 18.

retrospettivamente l'impatto di un'azione dell'Unione allo scopo di trarre conclusioni sulla sua adeguatezza o sull'eventuale necessità di revisione. Nel complesso, però, la valutazione *ex post* ha prodotto risultati più deboli e meno sistematici rispetto a quelli conseguiti tramite l'analisi *ex ante* e ha messo in luce ampi margini di miglioramento dello strumento in termini di qualità delle metodologie, coinvolgimento delle parti interessate e trasparenza²⁷.

FASI DELL'ANALISI D'IMPATTO *EX POST*



Dal 2015 il *“fitness check”* è stato integrato come strumento ordinario di valutazione *ex post* all'interno del ciclo di *Better Regulation*, indirizzo confermato dalla Comunicazione della Commissione del 2021²⁸. Mentre le valutazioni *ex post* costituiscono analisi di carattere retrospettivo, condotte cioè dopo l'attuazione di una normativa, al fine di verificare se essa abbia effettivamente raggiunto i risultati attesi e in che modo, il *fitness check* prende in esame un insieme di atti normativi tra loro correlati, valutando la coerenza e l'efficacia complessiva delle misure. L'obiettivo della verifica

²⁷ Ellen Mastenbroek, Stijn van Voorst & Anne Meuwese, *Closing the regulatory cycle? A meta evaluation of ex-post legislative evaluations by the European Commission*, in *Journal of European Public Policy*, 2016, Vol. 23, N. 9, pagg. 1329–1348.

²⁸ Comunicazione della Commissione europea del 29 aprile 2021, *cit.*

è di accertare se l'insieme delle norme di un determinato settore risulti ancora idoneo rispetto agli scopi originari, individuando possibilità di semplificazione e di riduzione degli oneri regolatori.

In un contesto caratterizzato da transizioni tecnologiche e ambientali profonde, la valutazione d'impatto rappresenta non soltanto un meccanismo tecnico di valutazione, ma una metodologia di governo della complessità, indispensabile per assicurare che l'azione normativa dell'Unione europea resti coerente con i principi di sostenibilità, innovazione e tutela dei diritti fondamentali. La valutazione d'impatto è quindi chiamata a svolgere un ruolo sempre più centrale non solo nella fase di elaborazione delle nuove politiche, ma anche nel processo di razionalizzazione e semplificazione dell'*acquis* esistente, rafforzando il nesso tra qualità normativa, competitività e legittimazione democratica dell'azione dell'Unione. Al fine di dare maggiore concretezza a tali obiettivi, la Commissione ha annunciato, per il **primo semestre 2026**, la presentazione di una nuova Comunicazione sulla *Better Regulation*²⁹, orientata a ridefinire le linee guida per la produzione normativa e a promuovere un'Unione “più semplice e più veloce” (“*a simpler and faster Europe*”).

LE CONSULTAZIONI PUBBLICHE

Elemento centrale della *Better Regulation* è il **coinvolgimento dei portatori di interesse durante tutto il ciclo politico**, mediante consultazioni sia pubbliche che mirate, utilizzate dalla Commissione nella fase *ex ante* di elaborazione delle iniziative legislative e nella fase *ex post* di valutazione delle misure già in vigore.

Le **consultazioni pubbliche ex ante** accompagnano la preparazione delle nuove proposte legislative e sono parte integrante dell'analisi d'impatto. Il processo prende avvio con la pubblicazione di una *Call for evidence*³⁰, che annuncia l'intenzione della Commissione di intervenire in una certa materia e, se necessario, presenta una valutazione d'impatto iniziale con una descrizione preliminare del problema e degli obiettivi della proposta. Tale documento viene pubblicato sul portale “Dì la tua”³¹, attraverso il quale cittadini, imprese, associazioni e autorità pubbliche possono esprimere osservazioni e contribuire alla definizione delle politiche entro un periodo standard di quattro settimane. Segue poi una consultazione pubblica aperta, solitamente con durata di dodici settimane, in cui la Commissione propone questionari mirati, con domande a risposta chiusa e aperta, accessibili online. Parallelamente, le Direzioni generali competenti organizzano consultazioni mirate, incontri tecnici e *focus group* con rappresentanti di specifici settori economici e autorità nazionali, al fine di ottenere contributi più dettagliati per l'analisi d'impatto.

Tutte le consultazioni devono conformarsi agli “Standard minimi per la consultazione delle parti interessate”³², aggiornati con le Linee guida per la *Better Regulation* 2021³³. La gestione operativa è affidata alle singole Direzioni Generali della Commissione, sotto il coordinamento del Segretariato generale, che garantisce la coerenza della metodologia e il rispetto del principio di

²⁹ Commissione europea, [“Commission work programme – 2026”](#), *cit.*

³⁰ Commissione europea, “Better Regulation Toolbox”, *cit.*, strumento n. 51.

³¹ [Portale “Dì la tua sull'Europa e le sue politiche”](#).

³² Commissione europea, Standard minimi per la consultazione delle parte interessate, [COM\(2002\) 704 definitivo](#) dell'11 dicembre 2002.

³³ Commissione europea, Linee guida per la *Better Regulation*, [SWD\(2021\) 305 definitivo](#) del 3 novembre 2021.

trasparenza e accessibilità. Al termine di ogni processo consultivo, la Direzione competente redige un *“Synopsis Report”*, ossia un documento sintetico che riassume i risultati della consultazione, il profilo dei partecipanti e la modalità con cui i contributi ricevuti sono stati presi in considerazione. Tale documento viene poi allegato alla proposta legislativa definitiva.

Le consultazioni sono previste anche **nella fase *ex post***, durante le valutazioni e durante i *Fitness check*, che analizzano la *performance* della normativa già in vigore. In questa fase la Commissione pubblica una *Call for evidence on evaluations* per raccogliere opinioni e dati dai portatori d’interesse circa l’efficacia, l’efficienza e la coerenza delle politiche europee. I contributi raccolti integrano le relazioni di valutazione *ex post*, che costituiscono il punto di partenza per le successive analisi d’impatto *ex ante*, chiudendo così il ciclo della regolazione.

Nel febbraio 2025, uno studio di esperti indipendenti ha raccomandato di rendere più chiari i termini di riferimento delle consultazioni (scadenze, categorie di *stakeholder*, metodologia di analisi dei *feedback*) e di assicurare che nessuna proposta legislativa sia trasmessa ai servizi interni della Commissione senza che sia stata oggetto di un effettivo processo di consultazione pubblica o mirata³⁴. Nel complesso, le consultazioni pubbliche rappresentano un meccanismo essenziale di legittimazione democratica, che permette di rafforzare la trasparenza delle decisioni europee. La loro efficacia, però, rimane affidata alla capacità della Commissione di integrare in modo sistematico i risultati emersi nei documenti di valutazione d’impatto e di indicare come tali contributi siano stati presi in considerazione nelle scelte finali³⁵.

L’IMPATTO DELLE NUOVE TECNOLOGIE

Negli ultimi anni la Commissione europea ha progressivamente introdotto strumenti digitali e tecnologie avanzate per potenziare la qualità, la tempestività e la precisione delle analisi d’impatto. Per esempio, per affrontare i limiti posti dalla mancata traduzione dei questionari nelle lingue ufficiali, la Commissione ha introdotto **strumenti digitali innovativi**, come il sistema automatico *eTranslation* e algoritmi di intelligenza artificiale per l’analisi dei contributi testuali, al fine di migliorare l’accessibilità e ridurre i tempi di elaborazione delle risposte.

L’adozione del Regolamento (UE) 2024/1689 sull’intelligenza artificiale (*AI Act*)³⁶ rappresenta un passaggio cruciale nel percorso europeo verso una regolazione fondata sull’evidenza, sulla proporzionalità e sulla gestione del rischio. L’*AI Act* costituisce anche un esempio di applicazione della *Better Regulation*, in quanto la Commissione ha condotto un’ampia analisi d’impatto *ex ante*, accompagnata da consultazioni pubbliche estese e da un parere positivo del Comitato per il controllo normativo. L’*AI Act* può quindi aprire la strada a un quadro europeo in cui le tecnologie digitali e i sistemi di intelligenza artificiale possono essere utilizzati come strumenti di **supporto alle politiche pubbliche e alle analisi di impatto predittive**. Tale prospettiva, tuttavia, deve necessariamente essere bilanciata dal rispetto delle garanzie e delle responsabilità che contraddistinguono l’analisi normativa, la quale deve essere espressione della volontà politica e della decisione pubblica, non sostituibile da

³⁴ Gruppo di esperti indipendente, “Less is more”, febbraio 2025, pagg. 93-94.

³⁵ Commissione europea, “Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori”, [COM\(2021\) 219 definitivo](#) del 29 aprile 2021, pag. 6.

³⁶ Regolamento [2024/1689](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024, cit.

automatismi tecnologici³⁷. È, pertanto, auspicabile che l'*AI Act* resti coerente con i principi di flessibilità, adattabilità e revisione periodica propri della *Better Regulation* e con l'obiettivo generale di garantire una regolazione europea di qualità, efficace e sostenibile attraverso una continua valutazione *ex post* e un dialogo interistituzionale permanente.

L'*AI Act* introduce, tra i suoi strumenti di *governance*, le ***AI regulatory sandboxes***³⁸, ossia spazi di sperimentazione regolatoria nei quali sviluppatori, imprese e autorità pubbliche possono testare sistemi di intelligenza artificiale in un contesto controllato, sicuro e trasparente³⁹, allo scopo di favorire contemporaneamente innovazione tecnologica e conformità normativa, consentendo di validare sistemi innovativi sotto supervisione regolatoria. In particolare, l'istituzione di almeno uno spazio di regolamentazione per l'IA a livello nazionale passa da mera facoltà a vero e proprio obbligo giuridico: gli Stati membri devono provvedere alla sua creazione entro il 2 agosto 2026⁴⁰.

Le *AI regulatory sandboxes* — istituite dagli Stati membri, ma coordinate a livello europeo dal Comitato europeo per l'intelligenza artificiale (*European AI Board*) — consentono di testare sistemi di intelligenza artificiale in condizioni reali e controllate, perseguiendo un duplice obiettivo: da un lato promuovere l'innovazione, dall'altro raccogliere evidenze empiriche utili per future valutazioni *ex post*. In questo modo si crea uno spazio di interazione tra regolatori e mercato che consente di valutare in anticipo rischi e benefici di una regolamentazione, riducendo il margine di incertezza.⁴¹ L'adozione di *sandboxes* normative riflette una consapevolezza dell'importanza di armonizzare la regolazione delle nuove tecnologie e di promuovere una collaborazione costante tra legislatore, autorità competenti e innovatori.⁴² Tale modello risponde anche a una tensione strutturale tra diritto e tecnologia: mentre il diritto evolve in modo incrementale, la tecnologia procede con dinamiche esponenziali. Le *sandboxes* permettono quindi di sviluppare una *governance* più flessibile, capace di accompagnare l'innovazione invece di inseguirla e di adattarsi ai diversi contesti giuridici nazionali.

Questo approccio incarna il principio della *Better Regulation* poiché basa la produzione normativa su evidenze raccolte attraverso l'esperienza diretta e non soltanto su modelli teorici o previsioni economiche. I risultati derivanti dalle sperimentazioni nelle *sandboxes* possono essere utilizzati per migliorare le valutazioni *ex ante*, arricchire quelle *ex post* e orientare le revisioni periodiche (*fitness checks*). Le *regulatory sandboxes* si configurano, dunque, come un "laboratorio regolatorio" dinamico, finalizzato a garantire che l'innovazione tecnologica proceda in parallelo con l'efficacia e la qualità della regolazione europea, creando delle regolamentazioni che siano resilienti

³⁷ Patrizia De Pasquale, *Dalla flessibilità delle basi giuridiche alla normazione integrata: tecniche legislative funzionali alla rigidità del riparto di competenze nell'UE*, in "Il diritto dell'Unione Europea", n. 1/2025, pagg. 1-28.

³⁸ Regolamento [2024/1689](#), *cit.*, art. 53.

³⁹ Sebbene l'*AI Act* rappresenti il primo atto europeo a fornire una base giuridica uniforme per tali strumenti, il concetto di *regulatory sandbox* nasce prima, nei sistemi di *common law* e, in particolare nel Regno Unito nel 2015. Da allora, il modello si è diffuso globalmente, raggiungendo anche sistemi di *civil law* — come quello italiano- e altri ambiti, tra cui la sanità digitale. Nel tempo, le *sandbox* sono state progressivamente riconosciute come strumenti essenziali per l'innovazione regolatoria, capaci di bilanciare esigenze di controllo normativo e flessibilità operativa. Cfr. Eugenia Perrone, *Regulatory Sandboxes – spazi di sperimentazione normativa per l'intelligenza artificiale*, in *Rivista di diritto dei media*, n. 1/2025, pagg. 237-269.

⁴⁰ Regolamento [2024/1689](#), *cit.*, art. 57.

⁴¹ Enrico Bilardo, "Il quadro internazionale ed europeo" in *L'analisi d'impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione – Annuario 2023*, pubblicazione dell'Osservatorio AIR a cura di Valerio Di Porto ed Efisio Espa, 2025, Editoriale scientifica, pag. 28.

⁴² Enza Cirone, *Gli spazi di sperimentazione normativa nell'Unione europea: regolamentare l'innovazione tra principi e prassi applicative*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, febbraio 2025, pag. 273.

al cambiamento. Dal punto di vista economico, le imprese sono incentivate a partecipare alle *sandboxes* grazie a facilitazioni nell'accesso ai finanziamenti e alla riduzione dei costi amministrativi. Tuttavia, alcuni operatori potrebbero contestare le dimensioni limitate dei test, mentre un ampliamento della partecipazione comporterebbe costi maggiori e un uso più intenso di risorse tecnologiche⁴³. Inoltre, l'efficacia delle sperimentazioni può essere limitata dall'elevata frammentazione normativa internazionale, che spinge le imprese a scegliere le *sandboxes* che offrono vantaggi immediati più evidenti.

Nel 2023 l'OCSE ha pubblicato il report *Regulatory sandboxes in artificial intelligence*⁴⁴ in cui raccomanda, tra le altre cose, di aumentare la cooperazione a livello regionale e internazionale in materia di intelligenza artificiale e di individuare organismi di supervisione composti da esperti di nuove tecnologie, valorizzando il ruolo delle autorità di regolazione fin dalla selezione dei soggetti più indicati all'ammissione delle *sandboxes*. L'obiettivo è ridurre asimmetrie regolatorie e attrarre un numero maggiore di operatori qualificati. Più recentemente, nel 2025, l'OCSE ha pubblicato una guida pratica su come progettare e implementare una sandbox regolatoria, includendo aspetti teorici, indicazioni operative e metodologie di sperimentazione.⁴⁵ Tra i fattori chiave di successo emergono pianificazione, partecipazione multi-stakeholder e sperimentazione progressiva: il legislatore può sperimentare e anche commettere errori, ma in un contesto controllato e sicuro.

A sostegno di questa evoluzione, la Commissione europea prevede la presentazione, nel primo trimestre 2026, di una proposta di "Cloud and AI Development Act"⁴⁶, destinata a rafforzare l'ecosistema europeo dell'intelligenza artificiale e del cloud, in linea con l'obiettivo di promuovere un mercato unico digitale più sicuro, competitivo e sostenibile. Questa iniziativa si inserisce in una strategia più ampia volta a consolidare l'autonomia tecnologica dell'Unione e a sostenere il primato dell'Unione nell'adozione responsabile dell'intelligenza artificiale.

⁴³ Enrico Bilardo, *op.cit.*

⁴⁴ OCSE, [*Regulatory sandboxes in artificial intelligence*](#), 13 luglio 2023.

⁴⁵ OCSE, [*Regulatory Sandbox Toolkit – A Comprehensive Guide for Regulators to Establish and Manage Regulatory Sandboxes Effectively*](#), 9 luglio 2025.

⁴⁶ Commissione europea, "Explaining the Commission work programme 2026", *cit.*

L'APPLICAZIONE DEGLI STRUMENTI PER LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE

IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI DELL'UNIONE

Nell'Unione europea l'applicazione degli strumenti per la qualità della legislazione non avviene in modo uniforme, ma si articola attraverso il **contributo differenziato delle istituzioni coinvolte nel processo decisionale**; Commissione europea, Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione esercitano, infatti, **funzioni distinte e complementari** e intervengono in **fasi diverse del ciclo legislativo**. Se la Commissione assume un ruolo centrale nella progettazione e nella valutazione *ex ante* delle politiche, il Parlamento e il Consiglio intervengono prevalentemente in fase deliberativa, rafforzando o rimodulando delle proposte legislative. Il quadro istituzionale si completa con l'azione della Corte di giustizia dell'Unione europea, che, attraverso il controllo giurisdizionale, contribuisce a definire i limiti, la funzione e la rilevanza giuridica degli strumenti per la qualità formale e sostanziale della legislazione.

Tra le istituzioni dell'Unione, la **Commissione europea** rappresenta il principale motore dell'attuazione della *Better Regulation*, poiché detiene il monopolio dell'iniziativa legislativa e coordina la preparazione, la valutazione e la revisione delle politiche dell'Unione. Nella fase di avvio del ciclo legislativo, essa attribuisce particolare rilievo alla qualità formale, un insieme di strumenti e pratiche consolidate per garantire coerenza sistematica con *l'acquis* esistente e assicurare la certezza del diritto, tenendo conto delle esigenze di traduzione e di applicazione da parte degli Stati membri. Negli ultimi anni, questa dimensione tecnica è stata progressivamente rafforzata attraverso l'introduzione di strumenti tecnologici avanzati, tra cui il sistema di *drafting* assistito e il già citato progetto *LEOS*, sviluppato nell'ambito della strategia *Interoperable Europe*⁴⁷. Tali piattaforme consentono di strutturare automaticamente la gerarchia delle fonti, verificare la correttezza dei riferimenti normativi e garantire la compatibilità dei testi con i futuri formati digitali, contribuendo a ridurre errori formali e incoerenze. La qualità formale si configura pertanto come l'asse portante per una regolazione corretta e precisa.

Questo approccio si integra con l'attenzione alla qualità sostanziale degli atti normativi, sviluppata attraverso lo strumento delle valutazioni d'impatto e garantita dal Comitato per il controllo normativo, attivo dal 2016. Il Comitato interviene prima dell'adozione delle proposte legislative con un parere volto a verificare e migliorare la qualità delle valutazioni d'impatto, indirizzandole verso il rispetto degli standard metodologici richiesti. I pareri del Comitato sono pubblici e il ciclo legislativo può proseguire solo in presenza di un parere positivo; in caso contrario, il documento deve essere rielaborato. Secondo uno studio recente, l'implementazione delle raccomandazioni del Comitato risulta spesso solo parziale, anche nei casi di pareri "positivi con riserve", nei quali si evidenzia che numerosi profili necessitano ancora di miglioramenti⁴⁸. Tuttavia, nella maggior parte dei casi le valutazioni d'impatto illustrano in modo trasparente, solitamente in allegato, come siano stati presi in considerazione i rilievi del Comitato. Una recente indagine dell'Ombudsman europeo ha inoltre ribadito l'importanza di garantire l'indipendenza del Comitato, nonché di limitare gli incontri

⁴⁷ Cfr. [Interoperable Europe Portal](#).

⁴⁸ Parlamento europeo, ["Quality analysis of European Commission impact assessments"](#), febbraio 2025, pag. 43.

individuali con i portatori d'interesse, a tutela della trasparenza e imparzialità del processo decisionale⁴⁹.

Benché generalmente ritenuto utile per il processo decisionale europeo, il meccanismo delle valutazioni d'impatto è stato oggetto di numerose **critiche e proposte di riforma**⁵⁰. Tra le osservazioni più ricorrenti emergono l'insufficiente obiettività e la limitata trasparenza della fase di elaborazione. All'interno della Commissione si è progressivamente consolidata una frammentazione delle metodologie utilizzate, che spaziano dall'analisi quantitativa costi-benefici promossa dal Segretariato generale all'analisi a criteri multipli delle diverse Direzioni generali, con l'impiego di parametri anche molto eterogenei. In prospettiva, la Commissione ha annunciato l'intenzione di potenziare l'uso dell'intelligenza artificiale e dell'analisi predittiva, al fine di migliorare la precisione e la tempestività delle valutazioni d'impatto. Tuttavia, tale evoluzione deve restare bilanciata dal rispetto delle garanzie democratiche e del principio di responsabilità politica: l'analisi normativa, pur avvalendosi di strumenti tecnologici avanzati, deve rimanere espressione della volontà pubblica, non sostituibile da automatismi algoritmici⁵¹.

Nonostante il ruolo centrale del Comitato per il controllo normativo, permane il problema della neutralità istituzionale della Commissione europea, in quanto responsabile sia della redazione delle proposte legislative sia delle relative valutazioni d'impatto, circostanza che può generare un potenziale conflitto di interessi. Sulla base di tali considerazioni, alcuni osservatori hanno proposto di rafforzare i meccanismi di controllo esterno, al fine di assicurare maggiore indipendenza e credibilità al processo valutativo. Una possibile soluzione strutturale potrebbe essere l'attribuzione di un ruolo più ampio alla Corte dei Conti europea, che dispone di indipendenza istituzionale e competenze tecniche adeguate. Sebbene la Corte effettui già valutazioni che vanno oltre i profili meramente finanziari, estendendosi all'efficacia e all'impatto delle politiche pubbliche, un suo coinvolgimento sistematico richiederebbe un significativo incremento di risorse, anche tramite una riallocazione competenze attualmente concentrate in capo alla Commissione⁵².

Se per la Commissione europea la qualità formale è un parametro di riferimento nella fase di ideazione e preparazione dell'intervento normativo, il **Parlamento europeo** interviene in una fase successiva del ciclo legislativo, assumendo un ruolo sempre più centrale nel consolidare e rafforzare la qualità formale nel corso dell'esame e dell'adozione delle proposte legislative. Il Parlamento, infatti, non si limita a valutare il merito politico delle iniziative della Commissione, ma esercita un controllo strutturato sul linguaggio giuridico e sulla correttezza tecnica dei testi legislativi.

L'intervento del Parlamento sulla qualità formale si esplica principalmente nel corso dell'esame della proposta di atto legislativo da parte delle competenti Commissioni parlamentari. La qualità formale assume, in questa fase, una duplice funzione: da un lato, assicurare che gli emendamenti siano conformi ai principi di coerenza e chiarezza normativa; dall'altro, preservare la leggibilità e la stabilità complessiva del testo normativo. Durante i triloghi, fase cruciale di negoziazione interistituzionale nella quale Parlamento, Consiglio e Commissione ricercano un compromesso politico e tecnico, il ruolo del Servizio giuridico e dei giuristi-linguisti del Parlamento

⁴⁹ Ombudsman europeo, [“Decisione sulla composizione del comitato per il controllo normativo della Commissione europea e sulle modalità di interazione con i rappresentanti di interessi \(439/2023/KR\)”](#), 13 settembre 2024.

⁵⁰ Corte dei conti europea, [Impact assessments in the EU Institutions: do they support decision-making?](#).

⁵¹ Patrizia De Pasquale, *op. cit.*, pag. 26.

⁵² J. Scott Marcus, [How to achieve better EU laws](#), ottobre 2024, pag. 10.

diventa essenziale. I tecnici vigilano affinché l'intenso scambio negoziale non si traduca in testi eccessivamente complessi, stratificati o ambigui, riducendo così il rischio che i compromessi politici si traducano in formulazioni opache o difficilmente applicabili. La qualità formale assume pertanto una funzione strumentale al buon esito della mediazione interistituzionale, contribuendo a conciliare pluralità di interessi, stabilità normativa e semplicità comunicativa.

Parallelamente, il Parlamento svolge un ruolo sempre più rilevante nell'analisi degli effetti sostanziali della legislazione⁵³. Pur non sostituendosi alla discrezionalità politica del legislatore, le valutazioni d'impatto rappresentano per i Parlamentari un supporto essenziale per assumere decisioni informate, ponderate e coerenti con gli obiettivi della *Better Regulation*. A tal fine, il Parlamento si avvale di una pluralità di strumenti, tra cui sintesi e disamine critiche delle analisi d'impatto che accompagnano le proposte della Commissione europea; analisi d'impatto complementari o sostitutive, qualora quelle della Commissione siano ritenute incomplete o insoddisfacenti; valutazioni d'impatto relative a modifiche sostanziali che il Parlamento intende introdurre, nonché studi sul funzionamento e sull'efficacia della normativa vigente⁵⁴.

Il Servizio di ricerca del Parlamento europeo (“EPKS”) svolge un ruolo cruciale nel quadro delle valutazioni d'impatto parlamentari. Il Servizio, infatti, dopo aver ricevuto la proposta della Commissione corredata dalla relativa valutazione d'impatto, redige rapporti analitici che alimentano il dibattito parlamentare in materia di *Better Regulation*, mettendo in luce punti di forza, limiti metodologici, lacune informative ed eventuali omissioni di impatti rilevanti. Uno studio del 2025 ha esaminato 143 valutazioni d'impatto pubblicate tra il 2019 e il 2024, evidenziando progressi significativi nella qualità metodologica delle analisi della Commissione, ma anche le persistenti necessità di ampliare la portata degli impatti considerati e di motivare più puntuamente le ragioni dell'esclusione di determinati profili⁵⁵. Tali attività di revisione e monitoraggio contribuiscono a rafforzare la base empirica delle decisioni legislative. Tuttavia, in taluni casi, come per il *Digital Markets Act* o l'*AI Act*, le analisi dell'EPKS si presentano in forma estremamente sintetica, limitandosi a esaminare la valutazione d'impatto della Commissione europea sulla base del documento ufficiale, senza quasi alcun riferimento a dati esterni o a competenze specialistiche indipendenti⁵⁶.

Qualora le valutazioni della Commissione europea siano ritenute incomplete o non soddisfacenti, il Parlamento può richiedere studi complementari o autonomi, affidati all'EPKS o a consulenti esterni, comprensivi anche di analisi *ex ante* più dettagliate. Le Commissioni sono inoltre responsabili della valutazione *ex post* della normativa in vigore, confrontando gli obiettivi dichiarati con i risultati effettivamente conseguiti⁵⁷. Viene quindi elaborato un documento di sintesi, che integra le evidenze raccolte e segnala in modo esplicito criticità metodologiche, rischi e opportunità, fungendo sia da supporto tecnico per il dibattito politico sia da base per eventuali emendamenti alle proposte legislative.

⁵³ Thomas Delille, *La dimension interinstitutionnelle des études d'impact des réglementations dans l'Union européenne à l'ère de la « réglementation intelligente »*, in *Revue française d'administration publique*, 1 / 2014, n° 149, pag. 67.

⁵⁴ Cfr. EPKS, [European Parliament work in the fields of Ex-Ante Impact Assessment and European Added Value – Activity Report for June 2012-June 2014](#).

⁵⁵ EPKS, [Quality analysis of European Commission impact assessments](#), febbraio 2025.

⁵⁶ CEPS, [How to achieve better EU laws](#), ottobre 2024, pag. 5.

⁵⁷ EPKS, “European Parliament work in the fields of impact assessment and European added value – activity report for 2021”, maggio 2022, pag. 40.

Un profilo di rilevanza crescente riguarda l'utilizzo delle valutazioni d'impatto nel processo di elaborazione degli emendamenti parlamentari. Il Parlamento europeo, attraverso la Conferenza dei Presidenti delle Commissioni, ha adottato specifiche **linee guida in materia di valutazione d'impatto**⁵⁸, volte a garantire che le modifiche siano coerenti con gli obiettivi della proposta originaria e fondate su un'adeguata analisi empirica. Tali linee guida invitano a considerare, prima della presentazione di emendamenti sostanziali, aspetti fondamentali quali la coerenza normativa, la proporzionalità degli interventi, la fattibilità amministrativa e l'impatto economico, sociale e ambientale delle modifiche proposte. In presenza di un sufficiente consenso politico, la Commissione può deliberare di svolgere una valutazione d'impatto specifica sugli emendamenti sostanziali. La decisione è trasmessa all'Ufficio per la Valutazione d'Impatto *ex ante* del Parlamento, che seleziona esperti esterni indipendenti, incaricati di condurre l'analisi nel rispetto dei principi di trasparenza e imparzialità⁵⁹. Le valutazioni d'impatto sugli emendamenti si fondono, di norma, sulla valutazione originaria della Commissione europea, ma si concentrano sugli effetti delle modifiche proposte rispetto al testo iniziale, garantendo la comparabilità dei risultati⁶⁰.

Le valutazioni possono essere avviate in qualsiasi fase del processo legislativo – in prima o seconda lettura oppure in sede di conciliazione⁶¹ – purché non comportino ritardi eccessivi nei lavori. In conformità al principio di leale cooperazione, sancito dall'Accordo interistituzionale⁶², la Commissione europea è invitata a condividere dati, metodologie e modelli economici utilizzati nelle proprie analisi, al fine di assicurare coerenza e trasparenza. Una volta completati, gli studi del Parlamento vengono pubblicati sul sito internet dell'istituzione⁶³, salva decisione contraria motivata della Commissione competente, e possono essere utilizzati durante i negoziati interistituzionali per sostenere o giustificare la posizione parlamentare.

Questa prassi, pur non avendo carattere vincolante, contribuisce a rendere il processo legislativo più trasparente e coerente, rafforzando il ruolo del Parlamento come co-legislatore informato. Le linee guida prevedono inoltre che, durante il negoziato interistituzionale, le valutazioni d'impatto possano costituire una base di riferimento per sostenere o riformulare le posizioni politiche, favorendo un equilibrio più solido tra analisi tecnica e decisione politica. L'integrazione dell'evidenza empirica nella fase emendativa rappresenta un passaggio significativo verso una cultura legislativa ispirata ai principi della *Better Regulation*, pur richiedendo un costante bilanciamento tra rigore metodologico e discrezionalità politica. Tuttavia, nella prassi il Parlamento risulta spesso coinvolto solo marginalmente nel ciclo operativo della *Better Regulation*, lasciando ampi margini di manovra alla Commissione e attenuando l'effettività del principio di *checks and balances* nel processo normativo dell'Unione⁶⁴.

Se il Parlamento europeo contribuisce alla qualità della legislazione principalmente attraverso il controllo politico sulle proposte della Commissione e l'integrazione dell'analisi empirica nel processo emendativo, il **Consiglio dell'Unione europea** interviene in una fase diversa ma altrettanto

⁵⁸ Parlamento europeo, [Impact Assessment Handbook – Guidelines for Committees](#), 12 settembre 2017.

⁵⁹ *Ibid.*, paragrafo 22.

⁶⁰ *Ibid.*, Annex.

⁶¹ *Ibid.*, paragrafo 20.

⁶² Accordo interistituzionale “Legiferare meglio” del 13 aprile 2016, paragrafo 17.

⁶³ Parlamento europeo, “Impact Assessment Handbook – Guidelines for Committees”, *cit.*, paragrafo 29.

⁶⁴ EPRS, “European Parliament work in the fields of impact assessment and European added value – activity report for 2021”, *cit.*, pag. 2.

cruciale del ciclo normativo, quella in cui l'accordo politico deve essere tradotto in un testo giuridico definitivo e applicabile.

Nell'attività del Consiglio, la qualità formale assume una funzione di garanzia essenziale, poiché è chiamata a tradurre – in un contesto caratterizzato da tradizioni giuridiche nazionali profondamente differenti – l'accordo politico in un testo giuridico chiaro, coerente e uniformemente applicabile. Anche in questo caso, la qualità formale si configura come strumento di certezza del diritto e di tutela dell'effettività della normativa dell'Unione, riducendo il rischio di interpretazioni divergenti in sede di attuazione da parte degli Stati membri.

Tradizionalmente, il **Consiglio dell'Unione europea** ha riservato un'attenzione più limitata allo strumento delle valutazioni d'impatto rispetto ad altre istituzioni, concentrandosi prevalentemente sulla dimensione politica e negoziale delle proposte legislative. Tuttavia, è stata progressivamente affermata l'esigenza di prendere in considerazione le analisi d'impatto della Commissione europea già nella fase iniziale del dibattito all'interno dei gruppi di lavoro⁶⁵. In tale contesto, l'utilizzo di una *check list* indicativa consente alla Commissione di illustrare in modo più chiaro gli obiettivi e gli effetti delle proposte, permettendo alle delegazioni nazionali di comprendere meglio le implicazioni economiche, sociali e ambientali.

Più recentemente, il Consiglio ha rafforzato l'attenzione nei confronti delle valutazioni *ex post*, riconoscendone l'utilità quale strumento di verifica dell'efficacia degli interventi dell'Unione e di supporto a eventuali revisioni normative. Sul tema, ha avviato discussioni specifiche in merito alle valutazioni *ex post* della regolazione, accompagnate da scambi informali sulle valutazioni d'impatto elaborate dal Consiglio stesso⁶⁶.

A differenza del Parlamento europeo, il Consiglio non ha istituito una struttura *ad hoc* incaricata di svolgere valutazioni d'impatto sistematiche sulle modifiche introdotte rispetto alle proposte originarie della Commissione. Tale funzione rimane attribuita al Segretariato Generale, che fornisce supporto metodologico e tecnico alle presidenze di turno, nonché coordina le attività con il Comitato per il controllo normativo della Commissione⁶⁷. Questo assetto riflette la natura intergovernativa del Consiglio, ma al contempo limita la capacità dell'istituzione di integrare in modo strutturato l'analisi d'impatto nel processo decisionale.

Negli ultimi anni, il Consiglio ha fatto un uso più consapevole dei risultati delle valutazioni d'impatto a sostegno dell'*evidence-based policy-making*, in particolare nei settori caratterizzati da un forte impatto economico ed ambientale. Tuttavia, in assenza di una procedura formalizzata che disciplini l'uso delle analisi d'impatto nel processo decisionale del Consiglio, la loro influenza sulle deliberazioni risulta disomogenea e la presa in considerazione delle valutazioni dipende spesso dalla sensibilità politica della Presidenza di turno e dal grado di priorità attribuito dagli Stati membri alla qualità della legislazione. In tale prospettiva, appare auspicabile un'istituzionalizzazione del dialogo tecnico sulle analisi d'impatto, al fine di rafforzare il ruolo del Consiglio all'interno del ciclo della *Better Regulation*.

⁶⁵ [Conclusioni del Consiglio Competitività](#), 4 dicembre 2014.

⁶⁶ Consiglio dell'Unione europea, [Working Party on Competitiveness and Growth \(Better Regulation\)](#), 20 aprile 2023.

⁶⁷ Simone Marinai, *L'Unione europea e la better regulation: spunti di riflessione e prospettive future*, Eurojus (2021), pag. 5.

UTILIZZO DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO NEL PROCESSO DECISIONALE EUROPEO



Con l'Accordo interistituzionale “Legiferare meglio” del 2016, la *Better Regulation* è divenuta formalmente una responsabilità condivisa tra Commissione, Parlamento e Consiglio. L'Accordo ha rafforzato la trasparenza del processo legislativo, prevedendo la pubblicazione sistematica delle valutazioni d'impatto, l'obbligo di motivare le scelte normative e la possibilità per Parlamento e Consiglio di richiedere alla Commissione ulteriori valutazioni o il riesame delle misure esistenti. Le tre istituzioni cooperano attraverso lo scambio di informazioni sulle metodologie utilizzate, contribuendo a migliorare la coerenza delle valutazioni e rafforzare la trasparenza complessiva del processo decisione. La cooperazione interistituzionale non si limita, dunque, alla fase di adozione delle norme, ma si estende anche alle fasi di attuazione e revisione, nell'ottica del miglioramento continuo della qualità della legislazione.

La funzione della valutazione d'impatto nel processo decisionale europeo è stata chiarita dalla **Corte di giustizia dell'Unione europea**, la quale ha affermato⁶⁸ che gli studi sulla valutazione di impatto realizzati dalla Commissione non vincolano né il Consiglio né il Parlamento, i quali sono legittimati, nell'ambito della procedura legislativa, ad apportare modifiche alle proposte legislative. L'ampio potere discrezionale del legislatore dell'Unione, che implica un limitato sindacato giurisdizionale sul suo esercizio, non riguarda esclusivamente la natura e la portata delle disposizioni da adottare, ma anche, in una certa misura, l'accertamento dei dati di fatto. Le istituzioni dell'Unione sono, tuttavia, tenute a dimostrare dinanzi alla Corte che l'atto è stato adottato attraverso un effettivo esercizio del loro potere discrezionale, che presuppone la valutazione di tutti gli elementi e di tutte le circostanze rilevanti della situazione che l'atto mira a disciplinare. Da un lato, dunque, la Corte cristallizza il principio secondo il quale l'analisi d'impatto è un aiuto per l'assunzione di una decisione politica e non un sostituto di quest'ultima; dall'altro, precisa che, pur non essendo vincolati dagli studi d'impatto della Commissione, il Parlamento e il Consiglio devono comunque prenderli in considerazione nella formazione della loro decisione politica.

⁶⁸ Corte di Giustizia dell'Unione europea, [sentenza 8 luglio 2010](#), causa C-343/09, *Afton Chemical Limited*, punto 29 ss.

In sede giurisdizionale l'analisi di impatto elaborata dalla Commissione europea è stata utilizzata come strumento per accertare il rispetto del principio di proporzionalità da parte del legislatore europeo. Poiché gli oneri collegati a un atto dell'Unione non devono essere sproporzionati in relazione agli scopi perseguiti, il legislatore deve sempre verificare se gli obiettivi perseguiti dalla misura prescelta siano idonei a giustificare conseguenze economiche negative, anche considerevoli, per taluni operatori. A tal fine, il Parlamento e il Consiglio possono utilizzare la valutazione d'impatto svolta dalla Commissione, all'interno della quale sono analizzate anche le conseguenze economiche e sociali delle misure introdotte⁶⁹.

Questi principi sono stati ulteriormente precisati nel senso che una valutazione d'impatto non vincola né il Parlamento europeo né il Consiglio, perché altrimenti il loro potere discrezionale sarebbe notevolmente limitato e la procedura legislativa privata in ampia misura del suo significato⁷⁰. Le conoscenze su cui si fonda la Commissione nella sua analisi di impatto, benché non vincolanti per il legislatore dell'Unione, costituiscono senz'altro una base di partenza utile; Parlamento e Consiglio possono comunque servirsi, nel corso della procedura legislativa, di ulteriori fonti di informazione. Più recentemente, la Corte ha ribadito che, pur dovendo il Parlamento e il Consiglio «tenere pienamente conto»⁷¹ delle valutazioni d'impatto della Commissione ai sensi dell'Accordo interistituzionale, queste ultime costituiscono uno strumento di supporto al processo decisionale e non vincolano il legislatore quanto al loro contenuto. Ne consegue che l'eventuale mancata analisi, nella valutazione d'impatto, della soluzione normativa poi effettivamente adottata non determina di per sé l'illegittimità dell'atto, né integra automaticamente una violazione del principio di proporzionalità⁷², purché il legislatore disponga di elementi informativi sufficienti per valutare l'idoneità e la necessità della misura. La Corte ha inoltre precisato che, ai fini del controllo giurisdizionale, il legislatore dell'Unione può fondare la propria valutazione non solo sull'analisi d'impatto predisposta dalla Commissione, ma anche su altre fonti di informazione, comprese quelle di dominio pubblico⁷³.

IL RUOLO DEGLI STATI MEMBRI

La **cooperazione strutturata** degli Stati membri è importante per garantire che le valutazioni d'impatto non siano meri strumenti tecnici, bensì processi capaci di presentare in maniera realistica le conseguenze della regolazione su cittadini, imprese e amministrazioni: senza il contributo degli Stati membri, le valutazioni dell'Unione sull'efficienza e l'effettività delle misure di attuazione e la verifica dei costi e degli oneri amministrativi connessi alla legislazione europea rischiano di non essere sufficientemente affidabili. La partecipazione degli Stati membri alle valutazioni d'impatto della Commissione europea presenta, tuttavia, **margini variabili di influenza**, a seconda della fase del ciclo normativo.

⁶⁹ Corte di giustizia dell'Unione europea, [sentenza 4 maggio 2016](#), causa C-358/14, *Repubblica di Polonia contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, punto 123.

⁷⁰ Corte di giustizia dell'Unione europea, [sentenza 4 maggio 2016](#), causa C-477/14, *Pillbox 38 (UK) Limited*, punto 65.

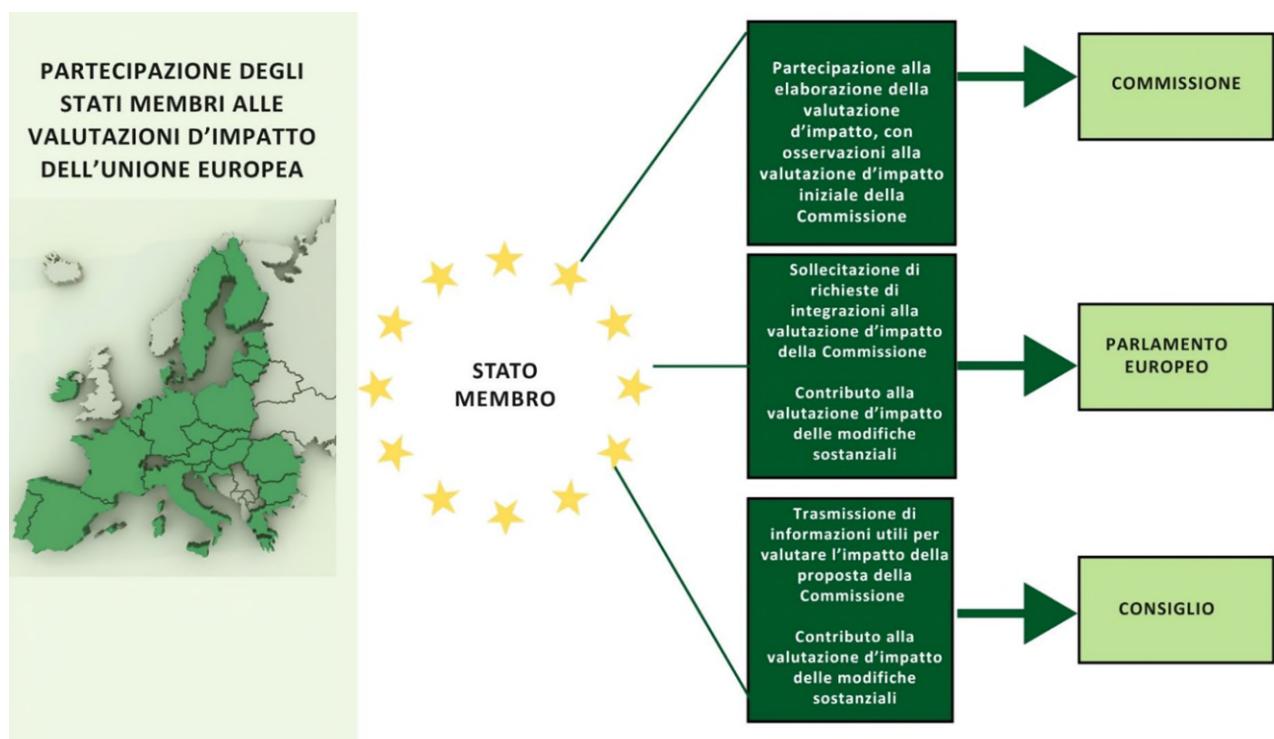
⁷¹ Corte di giustizia dell'Unione europea, [sentenza 4 ottobre 2024](#), cause riunite C-541/20 – C-555/20, *Repubblica di Lituania e altri contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, punto 222.

⁷² *Ibid.*, punto 225.

⁷³ *Ibid.*, punto 1265.

Il nuovo Accordo interistituzionale prevede l'obbligo della Commissione europea di mettere i risultati finali delle valutazioni d'impatto a disposizione dei Parlamenti nazionali⁷⁴, mentre gli Stati membri⁷⁵ sono invitati a cooperare con la Commissione nella raccolta delle informazioni e dei dati necessari per monitorare e valutare l'attuazione del diritto dell'Unione. Benché le modalità di partecipazione degli Stati membri all'elaborazione delle valutazioni d'impatto non siano state ancora formalizzate, varie opzioni sono già percorribili a questo scopo in ciascuna fase del processo decisionale.

Nella fase *ex ante*, prima che la Commissione presenti una proposta legislativa, gli Stati membri possono partecipare all'elaborazione della valutazione d'impatto della Commissione europea, presentando osservazioni alla valutazione d'impatto iniziale principalmente attraverso le consultazioni pubbliche e tecniche; partecipano, inoltre, ai gruppi di esperti della Commissione per fornire *feedback* sui dati e sulle implicazioni a livello nazionale. Possono, inoltre, fornire contributi utili per l'esercizio delle prerogative del Parlamento europeo, in particolare per il controllo e per le richieste di integrazioni e approfondimenti delle valutazioni d'impatto della Commissione, ma anche per l'elaborazione delle valutazioni d'impatto delle modifiche sostanziali delle proposte legislative. Infine, gli Stati membri possono svolgere un ruolo particolarmente importante per l'utilizzo e lo sviluppo delle valutazioni d'impatto in sede di Consiglio, trasmettendo informazioni preziose per verificare o integrare le valutazioni d'impatto della Commissione, oltre che per predisporre la valutazione delle modifiche sostanziali.



⁷⁴ Punto 13 dell'Accordo "Legiferare meglio".

⁷⁵ Punto 44 dell'Accordo "Legiferare meglio".

Nella fase *ex post*, il coinvolgimento attivo degli Stati membri è essenziale ai fini della verifica dell'efficacia della legislazione rispetto agli obiettivi perseguiti. Stati membri, enti territoriali e *stakeholder* possono fornire contributi, opinioni e *feedback* attraverso la piattaforma *Fit for Future*⁷⁶. In alcuni settori, gli Stati membri hanno l'obbligo di svolgere valutazioni *ex ante* ed *ex post* e di comunicarne i risultati alla Commissione europea⁷⁷.

⁷⁶ [Fit for Future Platform](#).

⁷⁷ Ad esempio, nell'ambito della Politica Agricola Comune (PAC), cfr. artt. 139-143 del Regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013 e Regolamento di esecuzione (UE) 2022/1475 della Commissione del 6 settembre 2022 recante norme dettagliate di applicazione del regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la valutazione dei piani strategici della PAC e la fornitura di informazioni per il monitoraggio e la valutazione.

GLI STRUMENTI PER LA SEMPLIFICAZIONE DELLA LEGISLAZIONE

LE POLITICHE PER LA SEMPLIFICAZIONE

La semplificazione normativa non consiste in una mera riduzione quantitativa delle norme e degli oneri amministrativi, ma un **processo strutturale di razionalizzazione**, volto a rendere l'ordinamento europeo più proporzionato, coerente e comprensibile. In un sistema multilivello come quello dell'Unione – in cui l'interazione costante tra norme europee, statali e regionali può generare fenomeni di accumulo e stratificazione normativa – la semplificazione rappresenta un'espressione concreta del principio di proporzionalità⁷⁸, in quanto una legislazione eccessivamente complessa o incoerente potrebbe compromettere l'efficacia dell'azione dell'Unione, creando incertezza giuridica e costi amministrativi sproporzionati. La semplificazione si collega anche al principio di buona amministrazione⁷⁹, che impone alle Istituzioni europee di operare secondo standard di efficienza, apertura e trasparenza. Sotto il profilo funzionale, la semplificazione ha una duplice finalità: da un lato, migliorare l'efficienza della produzione normativa; dall'altro, rafforzare la fiducia dei destinatari nella capacità regolatoria dell'Unione, perché l'accumulo di obblighi regolatori può determinare ricadute negative sull'attuazione delle politiche e sulla competitività economica⁸⁰. La semplificazione può quindi essere considerata uno strumento per garantire l'efficacia e la qualità del diritto dell'Unione, che non implica necessariamente una deregolamentazione, bensì un equilibrio tra densità normativa e chiarezza.

Le **prime iniziative di semplificazione** risalgono alla metà degli anni Novanta, quando l'Unione iniziò a prendere coscienza della crescente complessità del proprio ordinamento. Il primo passo concreto vero una politica di semplificazione fu compiuto nel 1996 con il Programma SLIM (semplificazione della legislazione per il mercato interno)⁸¹. L'obiettivo del programma era di sperimentare metodi innovativi per ridurre la complessità delle normative europee che regolavano il mercato interno, mantenendo al contempo la piena efficacia della tutela degli interessi pubblici. Il progetto SLIM si articolava in cicli di revisione settoriali in cui gruppi di esperti identificavano disposizioni legislative obsolete, ridondanti o incoerenti, proponendo semplificazioni di carattere tecnico o procedurali.

Un punto di svolta nel percorso verso la semplificazione del diritto dell'Unione è rappresentato dal Libro bianco sulla governance europea (2001)⁸², nel quale la Commissione ha riconosciuto in modo esplicito la necessità di una profonda semplificazione del diritto comunitario, sottolineando l'urgenza di procedere ad un ampio programma di revisione dell'*acquis*, attraverso la razionalizzazione, l'abrogazione delle disposizioni obsolete e il raggruppamento degli atti normativi. La Commissione ha, altresì, chiesto agli Stati membri di adottare un analogo impegno di semplificazione a livello

⁷⁸ Art. 5, par. 4, TUE.

⁷⁹ Art. 298 TFUE.

⁸⁰ Un'indagine condotta dalla Banca europea per gli investimenti ha evidenziato come il 61 % delle imprese europee consideri la complessità normativa uno dei principali ostacoli agli investimenti a lungo termine, evidenziando la necessità di un quadro giuridico più snello e prevedibile; cfr. Rapporto Draghi, "Il futuro della competitività europea", Parte B, Sezione 2, Capitolo 5.

⁸¹ Commissione delle Comunità europee, Semplificare la legislazione per il mercato interno (SLIM): progetto pilota, [COM \(96\)204 definitivo](#) del 8 maggio 1996.

⁸² Commissione europea, La governance europea – un libro bianco, [COM \(2001\) 428 definitivo](#) del 12 ottobre 2001.

nazionale, denunciando la tendenza ad aggiungere oneri e procedure nell'attuazione delle direttive, il cosiddetto *gold plating*, poiché produce un eccesso di burocrazia e distorce l'uniformità del mercato interno. A tal fine, il Libro Bianco suggeriva la creazione di reti tra i responsabili della semplificazione nei diversi livelli di governo, al fine di assicurare un'applicazione coerente e coordinata del diritto europeo. In questo modo, il Libro Bianco ha segnato il passaggio da una logica di correzione *ex post* della complessità normativa a un metodo proattivo di semplificazione sin dalla progettazione.

A partire dal 2005 la Commissione europea ha avviato una fase di **istituzionalizzazione della semplificazione normativa**, adottando un Programma di semplificazione legislativa volto a sistematizzare gli interventi e a ridurre gradualmente gli oneri amministrativi derivanti dalla legislazione europea. Il programma ha portato risultati tangibili: nel 2012 è stata stimata una riduzione media del circa 25% dei costi amministrativi a carico delle imprese⁸³.

Dal 2012, la semplificazione è entrata in una nuova fase attraverso il lancio del programma REFIT, che ha segnato il passaggio da una riduzione quantitativa ad un **approccio qualitativo**: REFIT non si limitava a tagliare norme obsolete, ma mirava a garantire che l'intero quadro dell'Unione sia *"fit for purpose"*, ossia idoneo a conseguire gli obiettivi politici con il minor costo possibile per gli operatori. In questo modo, la semplificazione si è caratterizzata per un **approccio dinamico**: non solo abrogare norme obsolete, ma migliorare la leggibilità e l'efficacia di quelle vigenti. Sono stati introdotti anche nuovi strumenti di monitoraggio e valutazione, tra cui il REFIT *Scoreboard*⁸⁴, una piattaforma pubblica di trasparenza per seguire l'avanzamento delle iniziative di semplificazione.

La progressiva estensione dell'*acquis* normativo e la crescente complessità dei processi decisionali hanno reso evidente la necessità di sviluppare una **gestione quantitativa della regolazione**, capace di misurare e contenere la crescita complessiva degli oneri normativi. In tale ottica, nel 2019 è stato annunciato l'avvio della fase di implementazione del **principio "One-In-One-Out"** (OIOO)⁸⁵, concepito come meccanismo per limitare la proliferazione normativa e ridurre gli oneri amministrativi. Il suo funzionamento – semplice nella logica, ma complesso nella pratica – prevede che per ogni nuovo obbligo regolatorio introdotto sia eliminato un onere di valore equivalente.

Tale principio, consolidato nel 2021 nell'ambito dell'agenda *Better Regulation*, è divenuto uno dei pilastri della produzione normativa dell'Unione, prevedendo che ogni nuova proposta legislativa sia accompagnata da una valutazione dei costi amministrativi e da misure compensative. L'OIOO agisce, quindi, come uno strumento concreto di semplificazione normativa, che contribuisce a controllare e ridurre la complessità regolatoria, stimolando al contempo una maggiore efficienza e proporzionalità nella produzione normativa. Pur non avendo valore giuridicamente vincolante, l'OIOO si configura come un principio di *governance* regolatoria, destinato a guidare il comportamento della Commissione nelle fasi di programmazione e proposta legislativa, promuovendo un uso più responsabile e proporzionato del potere normativo. L'OIOO agisce anche come strumento di *accountability*: ogni Direzione generale della Commissione è tenuta a stimare gli oneri amministrativi derivanti dalle nuove proposte e a individuare misure di semplificazione

⁸³ EUR-Lex, [Semplificazione legislativa](#)

⁸⁴ REFIT [Scoreboard](#)

⁸⁵ Parlamento europeo, ["The 'one in, one out' principle"](#), Study requested by the JURI Committee, ottobre 2023, pag. 7.

equivalenti da inserire nel piano REFIT annuale⁸⁶. Questo processo promuove la trasparenza regolatoria, poiché i costi e le compensazioni sono resi pubblici attraverso i *Better Regulation Reports*.

Nonostante la sua ambizione, il principio OIOO presenta numerose **difficoltà metodologiche e applicative**. La misurazione degli oneri amministrativi resta un'operazione complessa e, in molti casi, soggettiva; non esistono, infatti, criteri uniformi per stabilire quando due oneri siano effettivamente equivalenti, né per valutare il “valore regolatorio” delle semplificazioni introdotte⁸⁷. Inoltre, la natura non vincolante del principio ne riduce l'efficacia, perché l'applicazione dell'OIOO dipende in larga misura dalla volontà politica della Commissione e dalla cooperazione dei colegislatori e ciò può comportare il rischio di un'applicazione discontinua. Pur rappresentando un importante strumento di *Better Regulation*, il principio OIOO necessita, dunque, di una continua riflessione sul piano concettuale e operativo, anche per evitare che la ricerca di un equilibrio “contabile” tra oneri e benefici comprometta la qualità sostanziale della legislazione.

Il dibattito sulla qualità della regolazione si concentra sempre di più sul **delicato rapporto tra semplificazione normativa e deregolamentazione**. Mentre la semplificazione riguarda chiarezza, riduzione della burocrazia e ottimizzazione dei processi normativi, senza compromettere gli obiettivi originari delle misure, la deregolamentazione implica una riduzione degli obblighi sostanziali, dei livelli di tutela e della responsabilità dei regolatori, talvolta attraverso strumenti di *soft law* o codici di condotta. L'obiettivo di rendere la legislazione più efficiente è, dunque, esposto al rischio di indebolire la sostanza degli standard regolatori. In un contesto caratterizzato da un forte accumulo normativo e da esigenze di innovazione, la semplificazione non può essere interpretata come semplice riduzione del numero di norme o dei costi amministrativi, dovendo garantire che gli obiettivi politici, la tutela dei cittadini e la sostenibilità siano pienamente preservati; al tempo stesso, non tutte le riduzioni quantitative degli obblighi normativi determinano un miglioramento qualitativo dell'ordinamento.

Il confine tra semplificazione e deregolamentazione è particolarmente sottile nelle aree regolatorie ad alto impatto, come quelle ambientali, sanitarie o finanziarie. Una semplificazione autentica mira a eliminare duplicazioni, incoerenze e formalismi inutili, migliorando l'efficienza della normativa senza incidere sui requisiti sostanziali. Una semplificazione “distorta”, invece, può modificare l'ambizione normativa o il livello di tutela previsto, compromettendo la capacità delle norme di raggiungere gli obiettivi di policy originari; in questi casi, la riduzione degli oneri amministrativi può ridursi in un indebolimento della protezione dei cittadini e della stabilità dei mercati⁸⁸.

Tali considerazioni sono state tradotte in **specifici meccanismi** volti a impedire che la ricerca di efficienza si traduca in un indebolimento della normativa sostanziale, come l'introduzione di clausole procedurali “*do no harm*”, in base alle quali ogni modifica normativa è vincolata a non compromettere gli obiettivi originari di tutela. Anche verifiche periodiche sull'*acquis* dell'Unione

⁸⁶ Commissione europea, [“The European Union’s action to simplify legislation – Annual Burden Survey 2022”](#), settembre 2023, pag. 7.

⁸⁷ Claire A. Dunlop e Claudio M. Radaelli, *Better Regulation in the European Union*, The Handbook of Regulatory Authorities (2022), pag. 11.

⁸⁸ *Ibid.*

rappresentano un modo per garantire che la semplificazione normativa resti funzionale agli obiettivi politici, senza scivolare verso la deregolamentazione⁸⁹.

LE NUOVE AZIONI DELLA COMMISSIONE EUROPEA

Nel quadro delle nuove iniziative per la semplificazione hanno assunto un ruolo centrale i “**pacchetti *omnibus***”, che rappresentano una tecnica normativa innovativa con la quale si interviene simultaneamente su una pluralità di atti legislativi esistenti mediante un unico atto di modifica coordinata. A differenza delle tradizionali riforme settoriali, i pacchetti *omnibus* non mirano alla revisione organica di una singola disciplina, bensì alla razionalizzazione trasversale di più strumenti giuridici accomunati da analoghe criticità applicative, da sovrapposizioni procedurali o da eccessivi oneri amministrativi; possono essere considerati come uno strumento di raccordo tra la *Better Regulation* e la politica di competitività, operando come veicolo normativo per attuare, in tempi rapidi, le priorità politiche individuate a livello del Consiglio europeo e della Commissione⁹⁰.

Nel loro insieme, i pacchetti *omnibus* testimoniano una trasformazione profonda delle tecniche di produzione normativa dell’Unione europea. Essi segnano il passaggio **da una regolazione incrementale**, basata su interventi isolati, **a una regolazione strategica**, fondata su revisioni coordinate e su una visione complessiva dell’impatto normativo. Tuttavia, proprio questa natura trasversale solleva importanti interrogativi sul piano della trasparenza, del controllo democratico e della qualità legislativa. La concentrazione di molteplici modifiche in un unico atto può infatti rendere più complessa la lettura dei testi normativi e indebolire la capacità del legislatore di valutare l’impatto puntuale delle singole revisioni. Ri emerge così il rischio, già evidenziato nel dibattito sulla distinzione tra semplificazione e deregolamentazione, che operazioni presentate come tecniche di razionalizzazione possano produrre, in modo indiretto, un abbassamento degli standard regolatori o una riduzione delle garanzie sostanziali.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ L’Omnibus I, relativo al meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM), si inserisce esattamente in questa logica. La proposta della Commissione (Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, [COM\(2025\)87 definitivo](#) del 26 febbraio 2025) introduce modifiche mirate al regolamento che ha istituito il CBAM, con l’obiettivo di semplificare in modo significativo il regime applicabile agli importatori delle merci soggette al meccanismo. In particolare, la Commissione intende alleggerire gli obblighi burocratici e informativi posti a carico degli operatori economici, rispondendo alle criticità emerse nella fase di prima attuazione e alle preoccupazioni espresse da imprese e stakeholder in merito all’eccessivo appesantimento amministrativo del sistema. La semplificazione riguarda soprattutto le modalità di rendicontazione delle emissioni incorporate, la riduzione delle duplicazioni informative e la razionalizzazione delle procedure di verifica, al fine di garantire un miglior equilibrio tra l’esigenza di integrità ambientale dello strumento e quella di sostenibilità amministrativa per gli operatori coinvolti. Particolarmente rilevante è anche la proposta della Commissione nell’ambito dell’“Omnibus digitale” (Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica dei regolamenti (UE) 2016/679, (UE) 2018/1724, (UE) 2018/1725 e (UE) 2023/2854 e delle direttive 2002/58/CE, (UE) 2022/2555 e (UE) 2022/2557, per quanto riguarda la semplificazione del quadro normativo digitale, nonché abrogazione dei regolamenti (UE) 2018/1807, (UE) 2019/1150 e (UE) 2022/868 e della direttiva (UE) 2019/1024, [COM\(2025\)837 definitivo](#) del 19 novembre 2025), che si inserisce nel contesto della transizione digitale dell’UE e della stratificazione normativa generata dai recenti atti in materia di dati, piattaforme e servizi digitali. In questo ambito, la semplificazione assume una funzione di coordinamento sistematico, poiché il rischio principale non è tanto la presenza di obblighi eccessivi, quanto la loro incoerenza e sovrapposizione. L’omnibus digitale opera pertanto come strumento di ricomposizione normativa, volto a rendere effettivamente attuabile un quadro giuridico altrimenti minacciato da un’eccessiva raccolta disorganica di interventi settoriali.

L'impatto della semplificazione sulla competitività emerge in modo evidente dal confronto con altri sistemi regolatori. Negli Stati Uniti, ad esempio, il flusso legislativo è significativamente inferiore: tra il 2019 e il 2024 sono state approvate circa 2.000 risoluzioni a livello federale e sono stati promulgati circa 3.500 testi di legge; nello stesso periodo l'Unione europea ha approvato oltre 13.000 atti normativi, tra regolamenti, direttive e atti delegati⁹¹. Questa densità normativa riflette la complessità intrinseca del sistema multilivello europeo, ma evidenzia anche un rischio strutturale di iper-regolazione che può incidere negativamente sulla capacità dell'Unione di attrarre investimenti.

La semplificazione normativa è quindi diventata un **pilastro strategico** non solo della *Better Regulation*, ma anche **della politica industriale e della competitività europea**. Come sottolineato nel Rapporto Draghi sulla competitività europea, l'Unione ha un urgente bisogno di un intervento politico di alto livello per razionalizzare la normativa vigente e ridurre gli ostacoli amministrativi che rallentano l'attuazione delle politiche industriali, ambientali e digitali. A tal fine, il Rapporto propone la creazione di una Vicepresidenza per la semplificazione, incaricata di coordinare le relazioni interistituzionali e di costruire un consenso politico stabile intorno alla razionalizzazione legislativa, e suggerisce l'introduzione di un periodo di revisione sistematica all'inizio di ogni mandato della Commissione, finalizzato a valutare l'impatto complessivo della legislazione vigente prima di proporre nuovi atti normativi⁹². Tale approccio segnerebbe un passaggio **da una logica di intervento reattivo a una di regolazione preventiva e strategica**.

L'impulso alla semplificazione normativa non proviene soltanto dalle istituzioni europee, ma anche **da parte degli Stati membri**. Alla vigilia del Consiglio competitività di metà ottobre 2025, diciannove Stati membri, tra cui Italia, Germania e Francia, hanno inviato una lettera al presidente Antonio Costa, chiedendo una strategia europea di semplificazione normativa e nuova rapida adozione delle misure di riduzione degli oneri di rendicontazione di sostenibilità⁹³. La richiesta include anche la creazione di un cosiddetto 28° regime per le imprese europee, volto a introdurre un quadro giuridico armonizzato che permetta di operare nel mercato unico senza essere soggetti alle divergenze applicative delle normative sostanziali di recepimento.

Il successivo **Consiglio europeo di ottobre 2025** ha accolto con favore queste proposte, riaffermando la necessità di proseguire con un'agenda ambiziosa e orientata alla semplificazione e al miglioramento della regolazione a tutti i livelli – europeo, nazionale e regionale – e in tutti settori dell'economia⁹⁴. Nelle conclusioni, il Consiglio ha sottolineato l'urgenza di una drastica riduzione degli oneri amministrativi, normativi e di comunicazione che gravano sulle imprese e sulle pubbliche amministrazioni, ponendo la semplificazione al centro della nuova agenda per la competitività. Particolare rilievo è stato dato ai cosiddetti pacchetti *omnibus*, strumenti legislativi trasversali che mirano ad introdurre modifiche coordinate in più settori per eliminare ridondanze e accelerare i procedimenti decisionali. Alla base di queste iniziative, il Consiglio europeo ha introdotto un concetto innovativo di “semplicità sin dalla progettazione” (*simplicity by design*), chiedendo alle istituzioni di evitare fenomeni di iper-regolazione e l'introduzione di nuovi oneri durante l'intero ciclo legislativo e attuativo. Tale approccio segna un'evoluzione del paradigma della *Better Regulation*, poiché sposta

⁹¹ Rapporto Draghi, “Il futuro della competitività europea”, settembre 2024, parte A, capitolo 6.

⁹² *Ibid.*

⁹³ Francesca Micheletti e Hans von der Burchard, [“EU leaders demand even more simplification, setting tone for summit”](#), 21 ottobre 2025.

⁹⁴ [Conclusioni del Consiglio europeo sulla competitività e la duplice transizione](#) del 23 ottobre 2025, punti 33-38.

la semplificazione **da fase correttiva a principio strutturale di progettazione normativa**. La “semplicità sin dalla progettazione” diventa così un criterio guida nella redazione degli atti legislativi, garantendo coerenza e chiarezza nel ciclo politico. Infine, il Consiglio ha invitato la Commissione a condurre uno *“stress test”* dell’*acquis* dell’Unione, volto ad individuare ulteriori margini di razionalizzazione, a partire dai settori più densi di regolazione. Da quest’ultimo Consiglio si può quindi evincere come la semplificazione non sia più vista come un mero obiettivo tecnico, ma bensì come una condizione strutturale di buona governance. La semplificazione diventa, quindi, una politica orizzontale dell’Unione, intersecando competitività, sostenibilità e legittimità democratica del processo regolatorio.

In questa prospettiva, il **Programma di lavoro della Commissione per il 2026**⁹⁵ rappresenta una tappa decisiva. Il documento ribadisce che la semplificazione normativa non è soltanto uno strumento tecnico di miglioramento della regolazione, ma una condizione politica essenziale per rendere l’Europa più rapida, trasparente e comprensibile. La Commissione ha anche affermato l’intenzione di continuare a basare le proprie proposte su evidenze empiriche solide, intervenendo solo quando strettamente necessario e garantendo che ogni nuovo atto legislativo produca un valore aggiunto tangibile per cittadini e imprese. Al contempo, ha riconosciuto l’esigenza di semplificare il quadro stesso della *Better Regulation*, adottando un’interpretazione più rigorosa del principio di proporzionalità e riducendo la complessità delle procedure di valutazione d’impatto e consultazione pubblica.⁹⁶

Per dare concretezza a questi obiettivi, la Commissione ha annunciato per il primo semestre del 2026 la presentazione di una **nuova Comunicazione sulla Better Regulation**⁹⁷, con l’obiettivo di ridefinire le linee guida per la produzione normativa e di rendere l’Europa più semplice e veloce (“*a simpler and faster Europe*”).⁹⁸ Tale Comunicazione sarà accompagnata da uno screening sistematico della legislazione vigente, volto a verificare la permanenza dell’utilità e della proporzionalità degli atti normativi europei. L’obiettivo è quello di evitare l’accumulo di oneri e di rimuovere le norme che non risultano più necessarie o che generano effetti sproporzionati rispetto ai benefici perseguiti.

⁹⁵ Commissione europea, “Commission work programme – 2026”, *cit.*

⁹⁶ *Ibid.*, pag. 8.

⁹⁷ Commissione europea, “[Explaining the Commission work programme 2026](#)”.

⁹⁸ Commissione europea, “Commission work programme – 2026”, *op.cit.*, pagina 8.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L’evoluzione delle politiche europee per la qualità formale e sostanziale e per la semplificazione della legislazione testimonia un processo maturo, ma in costante evoluzione. La Commissione europea ha progressivamente consolidato un sistema metodologico coerente, nel quale la valutazione *ex ante*, le consultazioni pubbliche e il monitoraggio *ex post* sono strettamente connessi e orientati alla coerenza con le priorità strategiche dell’Unione.

Il Parlamento europeo e il Consiglio dell’Unione europea hanno assunto un ruolo più attivo, nonostante le capacità operative per analisi indipendenti rimangano comunque limitate. Gli Stati membri, tramite vari strumenti sopra indicati, contribuiscono al processo di valutazione di qualità normativa in maniera sempre più articolata. Permangono, tuttavia, limiti significativi nelle capacità di analisi indipendente e nella piena integrazione degli strumenti discussi nell’attività legislativa quotidiana.

Parallelamente, è divenuta centrale la dimensione partecipativa della valutazione: le consultazioni pubbliche, la trasparenza dei processi e l’uso dei portali digitali come “Dì la tua” hanno rafforzato la legittimità democratica della produzione normativa. Tuttavia, permane la sfida di assicurare una partecipazione realmente inclusiva e rappresentativa di tutti i portatori d’interesse, evitando che la complessità tecnica delle analisi d’impatto limiti la capacità di intervento dei cittadini e delle piccole-medie imprese.

L’integrazione dell’intelligenza artificiale e delle nuove tecnologie apre prospettive significative per una regolazione più predittiva, basata su dati e scenari dinamici. Il nuovo quadro regolatorio dell’*AI Act* evidenzia come tali strumenti, pur potenziando la capacità di previsione ed evidenza empirica, richiedano adeguati meccanismi di responsabilità, trasparenza e controllo umano per preservare la dimensione democratica e politica della decisione pubblica.

In tema di semplificazione legislativa, l’Unione ha compiuto passi importanti – dallo sviluppo del programma REFIT al principio *One-In-One-Out* – con l’obiettivo di rimuovere ostacoli, ridurre oneri amministrativi e garantire proporzionalità normativa. Tuttavia, occorre mantenere un equilibrio attento tra semplificazione e salvaguardia dei valori fondamentali dell’Unione, evitando che l’efficienza degeneri in deregolamentazione o in una visione meramente contabile dell’impatto normativo.

Per il futuro, la qualità della regolazione dovrà stabilizzarsi come un vero e proprio principio culturale trasversale dell’azione pubblica, da integrare sistematicamente nei processi decisionali a tutti i livelli. Una regolazione semplificata, efficace e proporzionata rappresenta infatti la condizione essenziale per poter assicurare fiducia e sostenibilità nel lungo periodo del progetto europeo. La *Better Regulation* rappresenta quindi uno degli strumenti strategici per garantire che l’Unione europea rimanga un modello di *governance* innovativa, trasparente e orientata al futuro.



Senato della Repubblica

Servizio per la qualità degli atti normativi

Osservatorio sull'attuazione degli atti normativi

Cons. Lorella Di Giambattista

tel. 06 6706 3437

email quan@senato.it

Ha collaborato la dott.ssa Valentina Andriolo, nell'ambito
di un tirocinio presso il Servizio per la qualità degli atti normativi

La documentazione del Servizio per la qualità degli atti normativi è destinata alle esigenze
di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari.

Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la sua eventuale utilizzazione
per fini non consentiti dalla legge.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione
che sia citata la fonte.