



Senato della Repubblica

Ufficio Valutazione Impatto  
Impact Assessment Office

NOTA BREVE

## Unione europea: il nuovo Accordo interistituzionale "Legiferare meglio"

ESPERIENZE N. 8

Maggio 2016

Lo scorso 13 aprile il nuovo Accordo interistituzionale "Legiferare meglio"<sup>1</sup> è stato firmato dai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea; l'accordo è entrato in vigore il giorno stesso e sarà a breve pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

---

<sup>1</sup> Per una traduzione in lingua italiana si rimanda al [link del Parlamento europeo](#). Per ulteriori approfondimenti sul contenuto dell'Accordo si vedano: L. Tilindyte, *Accordo interistituzionale "Legiferare meglio"*, marzo 2016, European Parliament Research Service; Ferger J. e Aleixo M., *Interinstitutional Agreement on Better Law-Making*, marzo 2016, European Parliament Research Service; D'Etторе L., *Il Consiglio Affari generali approva l'accordo istituzionale sulla better law-making*, marzo 2016; Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi, *L'analisi d'impatto della regolamentazione nel processo decisionale europeo*, a cura di L. Di Giambattista, aprile 2016, pp. 20-23; S. Morettini, *Europa, il nuovo accordo interistituzionale Legiferare meglio*, in *Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR*, aprile 2016; Tovo C., *I nuovi equilibri tra potere esecutivo e legislativo nell'Unione europea: l'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio"*, aprile 2016.

La firma dell'Accordo conclude il percorso politico-istituzionale, avviato con l'Agenda "Legiferare meglio"<sup>2</sup>, con il quale la Commissione poneva, tra le sue priorità strategiche, l'adozione di un nuovo accordo che superasse e rendesse idoneo al nuovo quadro normativo introdotto con il Trattato di Lisbona il precedente accordo interistituzionale del 2003, rimasto in parte inattuato.

L'Accordo, suddiviso in nove titoli, mira in generale a favorire la cooperazione tra le tre istituzioni durante il processo di produzione e attuazione del diritto dell'Unione, osservando i principi della legittimità democratica, della sussidiarietà, della proporzionalità e della certezza del diritto.

Le tre istituzioni firmatarie concordano nel promuovere la qualità della normativa dell'Unione e la trasparenza del processo legislativo e convengono che la legislazione dovrebbe essere comprensibile e chiara, consentire ai cittadini, alle amministrazioni e alle imprese di comprendere facilmente i loro diritti e obblighi, prevedere adeguate prescrizioni in materia di relazioni, monitoraggio e valutazione, evitare l'eccesso di regolamentazione e gli oneri amministrativi ed essere pratica da attuare (titolo I).

Il titolo II impegna le istituzioni a rafforzare la programmazione normativa annuale e pluriennale. In merito alla programmazione pluriennale, su iniziativa della Commissione e in linea con l'articolo 17 del Trattato sull'Unione europea, le tre istituzioni possono elaborare e firmare conclusioni comuni su obiettivi e priorità principali a lungo termine. Si introduce poi un complesso procedimento di adozione del programma di lavoro annuale, che si conclude con una "dichiarazione comune", firmata dai Presidenti del Parlamento, del Consiglio e della Commissione. La dichiarazione comune fissa gli obiettivi e le priorità di massima per l'anno successivo e individua i punti di maggiore rilevanza politica che dovrebbero essere trattati in via prioritaria nell'*iter* legislativo. Il programma di lavoro della

Commissione deve includere le principali proposte legislative e non legislative per l'anno seguente, tra cui abrogazioni, rifusioni, semplificazioni e ritiri, che sono espressamente disciplinati dall'articolo 9. L'Accordo estende inoltre al Consiglio le norme dell'accordo quadro del 2010 relative alle richieste di presentare proposte, avanzate dai colegislatori ai sensi rispettivamente degli articoli 225 e 241 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, prevedendo un termine di tre mesi per dare seguito a tali richieste e l'obbligo di motivare l'eventuale rifiuto (articolo 10).

Il titolo III si occupa degli strumenti per migliorare la qualità della legislazione, che sono:

1. la valutazione d'impatto *ex ante*;
2. la consultazione pubblica e dei portatori di interesse, con il relativo *feedback*;
3. la valutazione *ex post* della legislazione esistente.

L'Accordo chiarisce la funzione delle analisi di impatto e, in merito al loro contenuto, introduce l'indicazione, ove possibile, del "costo della non-Europa" (cioè il costo di non intraprendere alcuna azione a livello europeo), dell'impatto territoriale e degli aspetti digitali. L'ambito di applicazione è esteso a tutte le iniziative legislative e non legislative, agli atti delegati e alle misure di esecuzione suscettibili di avere un impatto economico, ambientale o sociale significativo. Le iniziative incluse nel programma di lavoro della Commissione o nella dichiarazione comune sono di norma corredate da una valutazione d'impatto. In relazione alla pubblicità delle analisi di impatto, l'Accordo conferma i precedenti orientamenti, prevedendo che i risultati finali delle valutazioni d'impatto siano messi a disposizione del Parlamento europeo, del Consiglio e dei Parlamenti nazionali e siano pubblicati insieme al parere o ai pareri del Comitato per il controllo normativo contestualmente all'adozione dell'iniziativa della Commissione, e che l'intera valutazione d'impatto iniziale della Commissione e gli eventuali lavori supplementari in materia condotti dalle istituzioni nel corso dell'*iter* legislativo siano resi pubblici entro la fine dell'*iter* stesso. Per quanto riguarda i colegislatori, il Parlamento e il Consiglio, se lo ritengono opportuno e necessario per l'*iter* legislati-

<sup>2</sup> Si veda al riguardo: Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi, *Better regulation for better results - Momenti, soggetti e obiettivi delle politiche europee per la qualità della regolamentazione*, a cura di L. Tafani, marzo 2015.

vo, possono effettuare valutazioni d'impatto in relazione alle modifiche sostanziali<sup>3</sup> che hanno apportato alla proposta della Commissione.

In relazione al secondo strumento, la consultazione del pubblico e dei portatori di interesse è considerata parte integrante di un processo decisionale ben informato e la Commissione, prima di adottare una proposta, conduce consultazioni pubbliche in maniera aperta e trasparente, facendo in modo che le modalità e le scadenze di dette consultazioni permettano una partecipazione quanto più ampia possibile. È incoraggiata la partecipazione diretta anche tramite *internet* alle consultazioni, i cui risultati sono comunicati senza indugio ai colegislatori e resi pubblici.

Riguardo alla valutazione *ex post*, la Commissione informa il Parlamento europeo e il Consiglio della sua pianificazione pluriennale delle valutazioni della legislazione vigente e, per quanto possibile, include in tale pianificazione le loro richieste di valutazione approfondita relativamente ad aree di intervento o ad atti giuridici specifici. Le tre istituzioni convengono di prevedere nella legislazione, ove opportuno, prescrizioni in materia di relazioni, monitoraggio e valutazione, evitando al contempo l'eccesso di regolamentazione e gli oneri amministrativi, in particolare a carico degli Stati membri, nonché di prendere sistematicamente in considerazione l'uso di clausole di riesame nella legislazione e di tener conto dei tempi necessari per l'attuazione e la raccolta di elementi di prova sui risultati e sugli impatti.

Il titolo IV si occupa degli strumenti legislativi, prevedendo che la Commissione fornisca al Parlamento e al Consiglio, per ogni proposta, una spiegazione e una motivazione della scelta della base giuridica e del tipo di atto legislativo nella relazione che accompagna la proposta stessa; essa inoltre dovrebbe tenere in debito conto la differenza di natura ed effetti tra regolamenti e direttive.

Il titolo V riguarda gli atti esecutivi e delegati considerati strumenti per garantire la semplificazione e l'aggiornamento della legislazione al fine di renderla efficiente e di attuarla spedita-

mente. Le principali novità sono l'istituzionalizzazione delle procedure di consultazione degli esperti nazionali prima dell'adozione degli atti delegati, l'affermazione del principio di parità dei colegislatori nel processo di preparazione degli stessi atti attraverso la ricezione di tutti i documenti contemporaneamente agli esperti degli Stati membri, nonché l'accesso sistematico degli esperti del Parlamento e del Consiglio alle riunioni dei gruppi di esperti della Commissione. Inoltre le tre istituzioni si impegnano a creare, entro la fine del 2017 e in stretta cooperazione, un registro funzionale comune degli atti delegati contenente informazioni ben strutturate e di facile uso, allo scopo di rafforzare la trasparenza, favorire la pianificazione e permettere la tracciabilità di tutte le varie fasi del ciclo di vita degli atti delegati.

In merito alla trasparenza e al coordinamento della procedura legislativa (titolo VI), l'Accordo prevede che le tre istituzioni si mantengano reciprocamente e costantemente informate sui lavori e sui negoziati intrapresi e sui contributi ricevuti dai portatori di interesse, assicurando anche una più efficace sincronizzazione nell'esame delle proposte legislative. Se del caso, possono convenire di coordinare gli sforzi per accelerare l'*iter* legislativo, garantendo però che si rispettino le prerogative dei colegislatori e che "*si preservi la qualità della legislazione*". Nei confronti dei cittadini europei, si impegnano a migliorare la comunicazione al pubblico durante l'intero ciclo legislativo e ad individuare, entro il 31 dicembre 2016, modalità per sviluppare ulteriori piattaforme e strumenti al fine di favorire la tracciabilità delle varie fasi dell'*iter* legislativo, nell'ottica di creare una banca dati dedicata congiunta sullo stato di avanzamento dei fascicoli legislativi.

Il titolo VII tratta dell'attuazione e dell'applicazione della legislazione dell'Unione, in relazione alle quali Parlamento, Commissione e Consiglio riconoscono la necessità di una cooperazione più strutturata per valutare l'applicazione e l'efficacia del diritto dell'Unione in vista del suo miglioramento mediante la futura legislazione. Le tre istituzioni invitano gli Stati membri a recepire nel più breve tempo possibile le direttive europee, a comunicare chiaramente ai loro cittadini le misure che essi adottano per recepire e attuare la legislazione o per ga-

<sup>3</sup> La definizione di cosa sia una modifica sostanziale spetta alla rispettiva istituzione.

rantire l'esecuzione del bilancio dell'Unione (evidenziando quali elementi normativi aggiuntivi non riguardano invece la trasposizione delle misure europee nella legislazione nazionale<sup>4</sup>) e a cooperare con la Commissione nella raccolta delle informazioni e dei dati necessari per monitorare e valutare l'attuazione del diritto europeo. Nella relazione annuale al Parlamento e al Consiglio sull'applicazione della legislazione dell'Unione, la Commissione includerà anche le informazioni relative al *gold-plating* trasmesse dagli Stati membri.

In materia di semplificazione (titolo VIII), le tre istituzioni si impegnano a promuovere gli strumenti normativi più efficienti, al fine di aggiornare e semplificare la legislazione e di evitare l'eccesso di regolamentazione e gli oneri amministrativi per i cittadini, le amministrazioni e le imprese (incluse le piccole e medie imprese), garantendo nel contempo che gli obiettivi della legislazione e dei trattati siano raggiunti<sup>5</sup>. In questo contesto, la Commissione presenterà ogni anno, come contributo al programma RE-FIT, una panoramica sui risultati degli sforzi per ridurre gli oneri, quantificando - ove possibile - il potenziale di riduzione degli oneri regolamentari o di risparmio inerente alle singole iniziative.

Infine nel titolo IX è previsto, da parte delle tre istituzioni, sia un impegno in termini di risorse umane e finanziarie per l'attuazione dell'Accordo, sia un monitoraggio continuo e periodico delle disposizioni dell'Accordo stesso a livello politico e tecnico.

In conclusione, con l'Accordo, qui illustrato nei suoi tratti salienti, le istituzioni europee si ripropongono sia di attuare un processo decisionale più coerente, aperto, trasparente, efficace ed efficiente, sia di venire incontro alle esigenze dei cittadini e delle imprese, nei cui confronti viene mostrata sempre maggiore atten-

zione. Non va però sottaciuto che l'adozione dell'Accordo avviene «nel contesto di una crescente tensione interistituzionale, che dà luogo sempre più frequentemente a conflitti di attribuzione di fronte alla Corte di giustizia»<sup>6</sup>. Tale tensione ha riguardato anche taluni aspetti salienti della proposta di accordo formulata dalla Commissione. In particolare, il tentativo della Commissione di imporre l'esercizio delle analisi di impatto anche ai colegislatori, nel caso di «modifiche sostanziali» apportate alla proposta di atto, si è scontrato con la posizione di queste due istituzioni che sono riuscite ad introdurre alcune condizioni oggettive e soggettive nel testo dell'Accordo, che consentono di fatto a Parlamento e Consiglio di sfuggire all'obbligo di valutazione<sup>7</sup>.

La posizione del Parlamento e del Consiglio, contraria all'estensione automatica dell'analisi di impatto a ogni proposta emendativa rilevante, è stata condivisa anche dalla 14<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato, che in sede di esame in fase ascendente dell'atto comunitario n. 66<sup>8</sup>, ha rilevato che una siffatta procedura priverebbe il legislatore europeo del margine negoziale per arrivare ai compromessi, necessariamente di natura politica, che si rendessero necessari. Infatti la razionalizzazione del processo decisionale europeo non dovrebbe alterare l'equilibrio istituzionale che sorregge l'impalcatura dell'Unione europea, con un indebolimento del ruolo politico dei colegislatori, né privare le dinamiche istituzionali della loro componente eminentemente politica che è l'unica veramente riconoscibile dai cittadini come capace di creare identificazione e consenso, nonché come migliore antidoto alle spinte euroscettiche.

Inoltre l'estensione della valutazione di impatto a ogni proposta emendativa rischierebbe di provocare un allungamento dei tempi del processo legislativo, finendo per marginalizzare l'azione dei parlamenti che, come quello italiano, tendono a pronunciarsi nelle primissime fasi

<sup>4</sup> Cosiddetto *gold-plating*, ossia una trasposizione della normativa dell'Unione che va oltre quanto richiesto da quella stessa normativa; in pratica consiste nella imposizione di requisiti nazionali supplementari rispetto a quelli imposti dalla normativa europea.

<sup>5</sup> La Commissione, con la sua iniziativa "Ridurre la burocrazia - Dite la vostra!", permette ai cittadini europei attraverso un modulo *on line* di esprimere il proprio parere su come rendere la normativa e le iniziative dell'Unione più efficaci ed efficienti.

<sup>6</sup> C. Tovo, *cit.*

<sup>7</sup> C. Tovo, *cit.*

<sup>8</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Proposta di accordo interistituzionale "Legiferare meglio" COM(2015) 216.

del processo stesso<sup>9</sup>. Andrebbe invece valorizzato, argomenta la 14<sup>a</sup> Commissione<sup>10</sup>, il ruolo di raccordo svolto dai parlamenti nazionali attraverso il dialogo politico, anche attribuendo ad essi un ruolo nelle valutazioni di impatto *ex ante* e *ex post*, che a tutt'oggi non è stato ancora riconosciuto.

UFFICIO PER LA VERIFICA  
DELLA FATTIBILITÀ AMMINISTRATIVA E  
PER L'ANALISI DI IMPATTO DEGLI ATTI *IN ITINERE*  
[ufficioair@senato.it](mailto:ufficioair@senato.it)



Quest'opera è distribuita con [Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

<sup>9</sup> In tal senso si veda anche il dossier: Senato della Repubblica. Servizio Studi - Camera dei deputati. Ufficio rapporti con l'Unione europea, [L'evoluzione del futuro istituzionale dell'Unione: migliorare il dialogo politico tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali e rinforzare il controllo sull'esecutivo a livello europeo, novembre 2015, pag. 50.](#)

<sup>10</sup> Si veda il Doc. XVIII, n. 102, recante la Risoluzione della 14<sup>a</sup> Commissione permanente sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Comitato delle Regioni "Legiferare meglio per ottenere risultati migliori - Agenda dell'UE" (COM (2015) 215 definitivo) e sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "Proposta di accordo interistituzionale 'Legiferare meglio'" (COM (2015) 216 definitivo).