



NOTA N. 4

"LEGIFERARE MEGLIO, LEGIFERARE MENO" IL PACCHETTO DELLA COMMISSIONE EUROPEA SULLA *BETTER REGULATION*



Presentato il 19 maggio 2015, il pacchetto sulla migliore regolamentazione consta di ben dieci documenti, tra i quali una comunicazione che illustra le linee guida della riforma del processo legislativo nell'Unione europea, un documento di lavoro contenente le linee guida per la migliore regolamentazione, una relazione e una comunicazione sul programma REFIT (Programma sull'adeguatezza e l'efficacia della regolamentazione), una decisione istitutiva di un organismo di controllo indipendente e una proposta di accordo interistituzionale sulla migliore regolamentazione. Ispirato a criteri di trasparenza, semplificazione e valutazione della norma durante il suo intero ciclo di vita, il pacchetto rientra nel "programma di riforme di ampio respiro" necessarie per l'Europa, a cui ha fatto riferimento il presidente Juncker nel proprio discorso di apertura della plenaria al Parlamento europeo il 15 luglio 2014¹.

L'importanza attribuita alla better regulation è testimoniata, in particolare, dalla circostanza che il primo vicepresidente della Commissione, l'olandese Frans Timmermans, abbia ricevuto un'esplicita delega per guidare e coordinare il lavoro della Commissione medesima in questa specifica area. La delega firmata dal Presidente Juncker prevede che egli debba, tra l'altro, "lavorare con il Parlamento europeo ed il Consiglio per rimuovere la burocrazia non necessaria al livello sia europeo che nazionale", con particolare riferimento al programma REFIT ed alla legislazione dell'Unione che assicura la qualità delle valutazioni di impatto.

1. Introduzione

Lo scorso dicembre il programma di lavoro della Commissione per il 2015 ([COM\(2014\) 910](#)) aveva preannunciato l'auspicio della Commissione Juncker di far sì che "tutte le istituzioni si concentrino sulla realizzazione di ciò che è veramente importante", anche al fine di alleggerire la produzione normativa e limitare gli oneri su imprese e cittadini. L'Allegato I del Programma, nell'elencare le nuove iniziative che la Commissione prevedeva di presentare nel corso del 2015, **conteneva un numero piuttosto limitato di nuove proposte (23). Ben più corposo, invece, era l'elenco di quelle ritirate o modificate (80)².**

Con specifico riferimento al processo di iniziativa legislativa dell'Unione europea, nel programma si affermava l'impegno a **potenziare gli strumenti per legiferare meglio, in particolare le valutazioni, le valutazioni d'impatto e le consultazioni pubbliche**, e ad individuare un'ulteriore serie di nuove azioni nell'ambito del programma sull'adeguatezza della regolamentazione.

¹ Il discorso è riportato integralmente nell'opuscolo: Jean Claude Juncker, "[Un nuovo inizio per l'Europa. Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico](#)", orientamenti politici per la nuova Commissione europea, luglio 2014, pag. 14 e seguenti.

² Alcuni osservatori hanno espresso il timore che ciò sia espressione di una tendenza liberista alla de-regulation, "un ritorno alla retorica del 'meno è più', difficilmente mascherato dietro il desiderio, dichiarato pubblicamente, di essere grandi nei grandi argomenti, piccoli in quelli meno importanti". Per maggiori dettagli si veda lo studio del CEPS (Centre for European Policy Studies) "[Too good to be true? A quick assessment of the European Commission's new better regulation package](#)", di Andrea Renda, maggio 2015, pag. 1-2.

2. Quale migliore regolamentazione?

Nella Comunicazione che apre il pacchetto sulla *better regulation* ([COM\(2015\) 215](#)) la Commissione parte dalla considerazione che **"applicare i principi della migliore regolamentazione assicurerà che siano adottate misure basate su dati fattuali, ben progettate e che porteranno a benefici tangibili e sostenibili per i cittadini, le aziende e la società nel suo insieme"**. In questa maniera - si argomenta - sarà altresì possibile realizzare "gli ambiziosi intenti politici che ci siamo posti".

Come già ricordato, il pacchetto è composto da dieci documenti, ovvero:

- 1) una comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni ("Migliore regolamentazione per risultati migliori - Un'agenda dell'Unione europea", [COM\(2015\) 215](#)), che delinea la *ratio* e le linee direttrici della riforma;
- 2) un documento di lavoro dei servizi della Commissione contenente le linee guida per la migliore regolamentazione ([SWD\(2015\) 111](#)), completato da un "[toolbox](#)" dal profilo più immediatamente operativo;
- 3) una relazione della Commissione sul programma REFIT (Programma sull'adeguatezza e l'efficacia della regolamentazione, [SWD \(2015\) 110](#)), che offre una panoramica sull'azione del Programma medesimo;
- 4) una Comunicazione della Commissione sulla struttura ed il funzionamento della Piattaforma REFIT ([C\(2015\) 3260](#)). I dettagli sull'operato di quest'ultima sono contenuti nella decisione della Commissione che la istituisce ([C\(2015\) 3261](#));
- 5) la decisione del Presidente della Commissione europea sull'istituzione di un organismo di controllo indipendente ([C\(2015\) 3263](#)), accompagnata da una comunicazione sul ruolo del medesimo organismo, i compiti assegnati ed il personale ([C\(2015\) 3262](#));
- 6) la proposta di un accordo interistituzionale sulla migliore regolamentazione ([COM\(2015\) 216](#)), completo di due [Allegati](#) sugli atti delegati.

3. Iniziativa legislativa più condivisa e valutazione costante della legislazione vigente

Ben lungi dal costituire un esercizio burocratico, la migliore regolamentazione implica l'adozione di un approccio inclusivo, basato su:

- 1) apertura e trasparenza: la Commissione preannuncia il proprio intento di **"ascoltare più da vicino" i cittadini e portatori di interesse**, con un atteggiamento di apertura alle loro indicazioni, in ogni fase del processo legislativo. Le consultazioni avranno luogo:
 - a) nella fase di preparazione della proposta (durata: 12 settimane);
 - b) dopo la pubblicazione (otto settimane, parallelamente alla consultazione dei Parlamenti nazionali sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità). I contributi eventualmente ricevuti in questa fase saranno sottoposti all'attenzione dei co-legislatori;
 - c) dopo l'entrata in vigore, attraverso una nuova piattaforma da istituire sul sito della Commissione europea ("Lighten the road, have your say"), che darà a tutti la possibilità di rendere note le proprie opinioni e fare commenti sulla legislazione esistente in un'ottica di valutazione permanente³.

³ Nel [COM\(2015\) 215](#) si afferma che "nel tempo, anche la legislazione meglio ideata può diventare obsoleta, più onerosa o cessare di raggiungere i propri obiettivi".

Sinanche i testi tecnici, con particolare riferimento ai progetti di atti delegati, saranno sottoposti all'attenzione delle parti interessate, parallelamente al processo di consultazione degli esperti nazionali.

Sul sito della Commissione europea saranno predisposti sistemi di allerta automatica, oltre a piattaforme di interazione con il pubblico.

Particolare attenzione sarà prestata alla comunicazione con l'esterno, in modo da convogliare al pubblico, in maniera efficace ed inequivoca, le finalità dell'azione dell'Unione. Si preannuncia, in particolare, un approfondimento della relazione esplicativa delle proposte presentate, anche con riferimento all'illustrazione del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità;

- 2) strumenti in grado di produrre risultati migliori. La migliore regolamentazione deve configurarsi come un'agenda bilanciata, basata su obiettivi chiari, tali da far sì che le soluzioni proposte siano le migliori e le meno onerose, ancorate sui migliori dati fattuali e scientifici disponibili. Per raggiungere questo risultato, si sottolinea l'importanza di un'analisi onesta e imparziale degli strumenti adottati: "tutti gli impatti significativi - siano essi positivi o negativi - devono essere analizzati". L'ottica proposta è quella di mantenere l'Unione competitiva e tutelarne lo sviluppo sostenibile, con una particolare attenzione alle PMI. Per queste si ipotizza un regime meno stringente, che può includere una "esenzione totale" per le microimprese, quando ciò sia possibile e ragionevole.

Con particolare riferimento alla valutazione della legislazione vigente, la Commissione europea propone l'approfondimento del programma REFIT, operativo dal 2012, rendendolo più:

- 1) **focalizzato**, affrontando le fonti più significative di inefficienza e gli oneri non necessari;
- 2) **quantitativo** (ogni proposta REFIT sarà accompagnata da stime sui potenziali benefici e risparmi);
- 3) **inclusivo**, ovvero fonte di suggerimenti per migliorare le leggi dell'UE;
- 4) **incorporato nel processo decisionale**, in quanto parte integrante di ogni Programma annuale della Commissione e del dialogo politico con le altre istituzioni.

Una decisione della Commissione ([C\(2015\) 3261](#)) istituisce anche una "Piattaforma REFIT", il cui funzionamento è illustrato nella Comunicazione di cui al documento [C\(2015\) 3260](#).

Presieduto dal primo Vice Presidente della Commissione, questo organo sarà strumentale nel condurre un dialogo continuo con gli Stati membri ed i portatori di interesse sul miglioramento della legislazione UE. Sarà infatti chiamato a invitare, raccogliere, valutare ed eventualmente inoltrare ai servizi della Commissione o alle autorità nazionali o locali suggerimenti per la riduzione degli oneri amministrativi derivanti dalla legislazione UE e dalla sua applicazione al livello nazionale. Vi siederanno 28 esperti degli Stati membri ("gruppo governativo") assieme a un massimo di 20 portatori di interesse ("gruppo stakeholder", di cui faranno parte anche un membro del Comitato delle regioni e uno del Comitato europeo economico e sociale). Questi attori dovrebbero contribuire a realizzare un processo inclusivo, trasparente e pragmatico.

4. Controllo più puntuale dell'operato della Commissione europea

La Commissione europea stessa, nel [COM\(2015\) 215](#), sottolinea la necessità di istituire una forma di controllo sul proprio operato ("Il controllo può aiutarci a rimanere fedeli ai principi di migliore regolamentazione, assicurando che le proposte siano basate sulle migliori prove fattuali e analisi disponibili").

A tal fine viene creato, con decisione del Presidente della Commissione europea ([C\(2015\) 3263](#)), un nuovo organo (**Regulatory scrutiny board**), in sostituzione dell'Impact Assessment board, operativo dal 2006 al fine di assicurare la qualità della valutazione d'impatto condotta dalla Commissione.

Compito del nuovo organismo sarà la valutazione non solo dei rapporti di valutazione di impatto delle proposte legislative ma anche delle verifiche di idoneità della legge in vigore e dei più importanti rapporti di valutazione, potendo anche fornire specifiche raccomandazioni sul miglioramento dei testi sottoposti alla sua attenzione. Il ruolo, i compiti ed il personale assegnato sono oggetto di un'apposita

comunicazione ([C\(2015\) 3262](#)). I suoi sette componenti (tre funzionari della Commissione europea e tre esperti esterni oltre al Presidente) agiranno in maniera indipendente ed autonoma nel preparare i loro pareri. Qualora la Commissione intenda presentare una proposta nonostante il parere negativo dell'organismo, dovrà illustrare pubblicamente i motivi alla base di tale scelta.

5. Collaborazione strutturata con le altre istituzioni dell'Unione

La comunicazione [COM\(2015\) 215](#) specifica - in maniera tautologica ma efficace - che "le proposte della Commissione europea sono solo quello: proposte", portate all'attenzione dei legislatori per un'eventuale adozione.

Gli sforzi posti in essere dalla Commissione europea per una "migliore regolamentazione" rischiano di cadere nel vuoto qualora un analogo percorso di semplificazione, valutazione e trasparenza non sia seguito anche dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione.

Una proposta operativa di collaborazione è contenuta nella **proposta di accordo interistituzionale sulla migliore regolamentazione** ([COM\(2015\) 216](#)). Analoghe intese erano state concluse nel 2003 ("[Legiferare meglio](#)") e nel 2005 ("[Approccio interistituzionale comune alle valutazioni d'impatto](#)").

La proposta disciplina gli aspetti relativi ad una programmazione concordata dell'attività legislativa (par. 2-6), le valutazioni di impatto (par. 7-13), la consultazione degli *stakeholder* (par. 14-15), la valutazione *ex post* della legislazione in vigore (par. 16-19), gli strumenti legislativi (par. 20), gli atti delegati e di esecuzione (par. 21-23), il coordinamento del processo legislativo (par. 24-29), l'attuazione ed applicazione della legislazione dell'Unione (par. 30-33), la semplificazione (par. 34) e l'attuazione e monitoraggio dell'accordo (par. 35-36). Alcuni aspetti dell'accordo (ad esempio le nuove modalità di consultazione) sono stati già illustrati nel paragrafo n. 2. In aggiunta, si segnalano le seguenti proposte:

- 1) che sia data priorità alle iniziative di semplificazione delle leggi vigenti o di riduzione degli oneri legislativi, soprattutto per le PMI;
- 2) che il Parlamento europeo e il Consiglio pongano in essere - autonomamente, con l'aiuto della Commissione europea o attraverso un *panel* indipendente - una valutazione d'impatto su ogni emendamento sostanziale proposto durante l'iter legislativo. Norme analoghe erano già stabilite nell'Approccio interistituzionale comune alle valutazioni d'impatto del 2005 (par. 3 e seg) ma sia il PE che il Consiglio hanno dimostrato "notevole riluttanza" a procedere in tal senso;
- 3) convenire sulla necessità che la legislazione sia chiara e comprensibile;
- 4) includere sistematicamente, in ogni nuovo atto, disposizioni che ne permettano il monitoraggio e la futura valutazione;
- 5) impegnarsi in un linguaggio giuridico più chiaro;
- 6) promuovere legislazione di "rifusione", cosicché la legge rimanga chiara e ben strutturata anche dopo essere stata emendata;
- 7) rendere la legislazione dell'Unione quanto più possibile accessibile, anche on-line.

In [Allegato](#) all'accordo interistituzionale appaiono un'[intesa comune sugli atti delegati](#) ed alcune clausole *standard*, relative sempre alle deleghe⁴.

L'intesa comune pone innanzitutto [criteri - non esaustivi - di applicazione degli articoli 290 e 291 del TFUE](#), ponendo quindi le basi per una più netta distinzione tra atti delegati e di esecuzione (par. 4-14). Vengono quindi disciplinate le consultazioni (par. 15-22), con particolare riferimento a esperti nazionali (par. 15-16) e portatori di interesse (par. 17), la trasmissione dei documenti ed il calcolo dei termini (par. 23-25) e la durata della delega (par. 26-27).

Il capitolo VI (par. 28-33) è dedicato ai termini per l'obiezione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio; il capitolo VII (par. 30-33) all'eventuale procedura di emergenza, il capitolo VIII (par. 34-36) alla pubblicazione in Gazzetta ufficiale ed il capitolo IX (par. 37-38) allo scambio reciproco di informazioni, soprattutto in caso di revoca.

Si segnala, in particolare, la disposizione di cui al par. 26, che conferma la possibilità di conferire alla Commissione europea [deleghe a tempo indeterminato](#). La Commissione europea ha proposto per la prima volta lo schema di deleghe prive di scadenza temporale nella comunicazione "Attuazione dell'articolo 290 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea" del dicembre 2009 ([COM\(2009\) 673](#)). Da allora la 14^a Commissione permanente del Senato della Repubblica ha adottato una serie di risoluzioni in cui si eccipisce che la mancanza di un limite temporale comporta non solo la violazione del TFUE ma anche un *vulnus* alle prerogative dei Parlamenti nazionali⁵.

6. Quale ruolo per gli Stati membri?

Non tutti gli Stati membri dell'Unione europea condividono la cultura di "valutazione" dell'atto legislativo a cui si ispira il pacchetto sulla migliore regolamentazione. Ciò comporta la difficoltà di seguire il completo "ciclo di vita" delle norme UE.

La Comunicazione sulla migliore regolamentazione ([COM\(2015\) 215](#)) afferma che "un cambiamento effettivo può avere luogo solo attraverso un impegno condiviso tra tutte le istituzioni dell'Unione ed ogni singolo Stato membro". Per questo motivo la proposta di accordo interistituzionale sulla migliore regolamentazione ([COM\(2015\) 216](#), capitolo VII) contiene una serie di inviti agli Stati membri, relativi tra l'altro a:

- 1) [l'applicazione rapida e corretta della legislazione dell'Unione](#) (par. 30). Si ipotizza che il termine per il recepimento delle direttive sia, generalmente, non superiore a due anni, senza

⁴ Si ricorda che ai sensi dell'art. 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea "un atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo. Gli atti legislativi delimitano esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere. Gli elementi essenziali di un settore sono riservati all'atto legislativo e non possono pertanto essere oggetto di delega di potere".

Il TFUE continua, poi, disciplinando gli atti di esecuzione: l'art 291, par. 1, esordisce attribuendo agli Stati membri la competenza ad adottare le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione. Quando però si dovessero rendere necessarie condizioni uniformi di esecuzione nell'intera UE, gli atti stessi "conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati (...), al Consiglio" (art. 291, par. 2). Agli Stati membri spetta il controllo sull'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione per opera di un Comitato, composto da rappresentanti degli Stati membri e presieduto dalla Commissione. Le modalità di lavoro dei Comitati sono state disciplinate nel [regolamento UE n. 182/2011](#).

Per un approfondimento sugli atti delegati e gli atti di esecuzione dell'Unione europea si rinvia, tra gli altri, al [Dossier n. 55/DN della XVI legislatura](#) ed alla [Scheda di valutazione n. 49/2013](#), curati dall'Ufficio rapporti con le istituzioni dell'Unione europea del Senato della Repubblica.

⁵ Per maggiori dettagli sulle risoluzioni, e sul dibattito che ne è scaturito con i vertici della Commissione, si rinvia alla citata [Scheda di valutazione n. 49/2013](#) curata dall'Ufficio rapporti con l'Unione europea del Senato della Repubblica. Il Bundesrat tedesco era stato il primo Parlamento nazionale ad esprimere perplessità sulla possibilità di conferire deleghe a tempo indeterminato (risoluzione del 12 febbraio 2010), seguito dal Senato italiano con le citate risoluzioni della 14^a Commissione. Interesse per l'argomento è stato, di recente, riaffermato da parte della Commissione giuridica del Parlamento europeo.

- escludere la possibilità di raccomandare la fissazione di date comuni per l'inizio di applicazione della legislazione in tutti gli Stati;
- 2) la distinzione visibile, in sede di trasposizione della legislazione o del bilancio europeo, tra le norme derivanti dalla legislazione UE e quelle aggiunte per volontà del singolo Stato membro (cd. "**goldplating**", par. 31);
 - 3) la richiesta di motivare, e valutare l'impatto con specifico riferimento agli oneri amministrativi, eventuali norme procedurali o sostanziali ulteriori rispetto a quelle richieste dalla normativa UE (par. 31). Solo tramite una valutazione specifica sarà infatti possibile stabilire se l'introduzione di norme ulteriori sia giustificata dalla specifica situazione nazionale, regionale e locale, o se invece costituisca un onere eccessivo ed ingiustificato.

7. Primi elementi di valutazione ad opera di osservatori e portatori di interesse

L'adozione del pacchetto da parte della Commissione europea ha suscitato notevole interesse nell'opinione pubblica e nei media. La sua valutazione, però, non è stata univoca.

A titolo esemplificativo, e come già ricordato in nota, il [Centre for European policy research \(CEPS\)](#) ha pubblicato uno studio ([Too good to be true? A quick assessment of the European Commission's new better regulation package](#)", di Andrea Renda), in cui vengono riportate alcune "impressioni iniziali" su quello che viene comunque definito "un notevole insieme di documenti", che prevede "molte iniziative virtuose". Di questo pacchetto vengono, però, enucleati alcuni aspetti problematici, tra cui vanno ricordati in dettaglio:

- 1) la capacità, per la Commissione europea, di far fronte ai numerosi nuovi impegni che scaturiranno dall'applicazione delle norme per la migliore regolamentazione;
- 2) il timore che l'azione delle istituzioni UE si focalizzi **sull'eliminazione degli "oneri amministrativi e costi della regolamentazione" a scapito dell'analisi di impatto al livello sociale ed ambientale;**
- 3) **l'incertezza sull'effettiva applicazione delle norme sulla responsabilità congiunta delle tre istituzioni dell'Unione**, posto che già l'accordo interistituzionale del 2003 conteneva norme applicate solo parzialmente;
- 4) l'attesa di comprendere quale metodologia sarà usata, in particolare, nelle valutazioni d'impatto, posto che queste ultime saranno applicate ad una tipologia di documenti eterogenea (documenti non legislativi, norme primarie, atti delegati).

Risale al 20 maggio la notizia che [un collettivo di organizzazioni non governative](#) ha costituito un osservatorio sulla better regulation. Preannunciando il loro intento di tenere sotto stretto controllo l'operato delle istituzioni europee, queste hanno espresso il timore che l'intenzione di migliorare la qualità della regolamentazione possa costituire una minaccia per la protezione dell'ambiente, della salute e della sicurezza dei cittadini europei⁶.

I principali elementi oggetto di critica da parte del collettivo sono, in estrema sintesi, le seguenti:

- 1) il rafforzamento del ruolo del programma REFIT, che in passato è stato strumentale nel ritardo e nell'indebolimento della legislazione sulla qualità dell'aria e dell'uso delle risorse;
- 2) **la creazione del Regulatory scrutiny board, organo non democratico ed in parte esterno alla Commissione** al quale, di fatto, è stato attribuito un potere di *veto* anche prima che il Parlamento o il Consiglio possano pronunciarsi;

⁶ In particolare, il [WWF \(World Wildlife Fund\)](#) ha criticato il fatto che la Commissione europea starebbe "perpetuando la propria (...) preoccupazione per l'efficienza legislativa alle spese delle priorità di più lungo termine, sociali e ambientali".

- 3) **l'ipotesi di un regime meno stringente per le piccole e medie imprese, ed esenzione totale per le microimprese, che potrebbe tradursi in una minore protezione per i cittadini e per l'ambiente;**
- 4) **la diminuzione del potere del Parlamento europeo derivante dall'obbligatoria sottoposizione a valutazione d'impatto dei compromessi politici raggiunti dal Consiglio e dal Parlamento stesso.**

8. Altri Parlamenti nazionali

Al momento della redazione della presente scheda il COM(2015) 215 ed il COM(2015) 216 risultano all'attenzione del Bundesrat tedesco e del Parlamento svedese, i quali non hanno sinora segnalato alcuna criticità nel testo.