



Bruxelles, 20 maggio 2015
(OR. en)

9079/15

COMPET 240	SAN 149
MI 333	EMPL 210
CONSOM 85	TRANS 174
ECOFIN 373	ENV 324
POLGEN 79	ENER 186
INST 169	AUDIO 13
AGRI 272	JAI 342
PECHE 173	CYBER 40
SOC 335	COMER 70

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	20 maggio 2015
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2015) 215 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Legiferare meglio per ottenere risultati migliori — Agenda dell'UE

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2015) 215 final.

All.: COM(2015) 215 final



Strasburgo, 19.5.2015
COM(2015) 215 final

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

Legiferare meglio per ottenere risultati migliori — Agenda dell'UE

{SWD(2015) 110 final}

{SWD(2015) 111 final}

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

Legiferare meglio per ottenere risultati migliori — Agenda dell'UE

1. OTTENERE RISULTATI MIGLIORI: CAMBIARE IL MODO DI LAVORARE A LIVELLO EUROPEO

La Commissione europea è determinata a cambiare quello che l'Unione europea ("UE") fa e il modo in cui lo fa. L'UE, le sue istituzioni e il suo corpus giuridico sono al servizio dei cittadini e delle imprese: questi devono poterlo constatare nella vita e nelle attività quotidiane. Dobbiamo riguadagnare la loro fiducia nella nostra capacità di ottenere risultati effettivi.

La Commissione Juncker rappresenta un nuovo inizio. La nostra priorità è trovare soluzioni ai grandi problemi che gli Stati membri non possono risolvere da soli: un piano d'investimento di 315 miliardi di EUR per rilanciare l'occupazione e la crescita; un'unione energetica per garantire un approvvigionamento energetico sicuro, accessibile e sostenibile; un'agenda sulla sicurezza interna per contrastare le minacce comuni quali il terrorismo e la criminalità organizzata; un mercato unico digitale per sbocciare le opportunità online; un'agenda sulla migrazione. Le nostre iniziative promanano da autentiche priorità politiche. La Commissione non può, e non deve, intervenire in ogni problema dell'UE. Il primo programma di lavoro della Commissione Juncker riflette questo nuovo approccio. Prevede solo 23 nuove importanti iniziative, tutte strettamente correlate alle priorità politiche concordate. Le azioni supplementari e di prassi che faranno seguito durante l'anno rispecchieranno tale senso di priorità e tale determinazione a realizzare gli obiettivi fissati. L'iniziativa "Un bilancio orientato verso i risultati" mirerà anche a dimostrare il valore aggiunto del bilancio dell'UE per i cittadini dell'UE.

Le priorità politiche guidano l'azione della Commissione per rispondere alle sfide che incombono attualmente sull'UE. I principi per legiferare meglio sono uno strumento destinato a fornire una base per prendere decisioni strategiche tempestive e adeguate, ma non possono mai sostituirsi alle decisioni politiche.

Oggi delineiamo nuove misure per elaborare norme migliori che portino a risultati migliori. Apriremo ulteriormente il processo decisionale e ascolteremo e interagireremo meglio con coloro che attuano la legislazione dell'UE e ne raccolgono i frutti. Volgeremo uno sguardo nuovo a tutti i settori politici per individuare quelli in cui occorre migliorare le misure esistenti.

Continueremo come abbiamo iniziato: concentrandoci su ciò che davvero deve essere fatto dall'UE e assicurandoci che sia fatto bene. Applicando i principi per legiferare meglio garantiremo che le misure si basino su elementi concreti, siano progettate bene e diano vantaggi effettivi e sostenibili ai cittadini, alle imprese e alla società in generale.

Ciò vale tanto per la nuova legislazione quanto per l'abbondante corpus legislativo vigente. Tutta questa legislazione è fondamentale per lo sviluppo sostenibile, per il mercato unico che guida la nostra economia e per lo sblocco degli investimenti necessari per rilanciare l'occupazione e la crescita. È alla base del modello sociale europeo e dà un senso alle libertà e ai diritti cari agli Europei, tra cui la sicurezza e il diritto alla giustizia. Inoltre ci aiuta a

rispondere alle sfide comuni, quali la sicurezza energetica e la tutela ambientale e climatica. In molti casi un'unica normativa dell'UE sostituisce un mosaico di 28 norme nazionali divergenti, semplificando così la vita dei cittadini e delle imprese, snellendo il quadro giuridico, riducendo gli oneri regolamentari nel mercato unico e rafforzando la prevedibilità delle regole.

Il corpus giuridico dell'UE non solo è una necessità, ma rappresenta anche il nostro grande punto di forza, l'elemento che rende l'UE qualitativamente diversa da qualunque altro modello di governance collettiva al mondo. Proprio per questo è importante che ogni sua singola misura sia adeguata allo scopo che si prefigge e sia moderna, efficace, proporzionata, operativa e il più semplice possibile. La legislazione dovrebbe raggiungere l'obiettivo per cui è stata concepita, essere facile da attuare, garantire la certezza e la prevedibilità del diritto e non imporre oneri inutili. Abbiamo bisogno di norme sensate e realistiche, attuate correttamente e fatte rispettare in tutta l'UE, funzionali ai nostri obiettivi comuni: né più, né meno.

Legiferare meglio non vuol dire che ci saranno "più" o "meno" atti legislativi dell'UE e nemmeno significa deregolamentare o togliere la priorità a determinati settori politici, né tantomeno venire a compromessi sui valori che ci stanno cari (tutela sociale e ambientale e diritti fondamentali, inclusa la salute, tanto per citarne alcuni). Legiferare meglio significa fare in modo che gli ambiziosi obiettivi politici che ci siamo posti siano effettivamente raggiunti.

Negli ultimi dieci anni l'UE si è dotata di un insieme completo di strumenti e procedure per legiferare meglio. Queste innovazioni stanno già dando risultati, ma l'attuale Commissione ha deciso di fare di più.

Il nostro impegno a legiferare meglio deve valere in ogni settore e basarsi sui progressi già compiuti grazie alle valutazioni d'impatto e al programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT). Non dovremmo imporre le politiche, bensì prepararle in modo inclusivo e totalmente trasparente, dialogando con i destinatari della legislazione e tenendo conto dei loro pareri, in modo da produrre norme facili da attuare. Per riuscirci siamo aperti al feedback e al controllo esterni. Le politiche dell'UE dovrebbero inoltre essere riesaminate periodicamente: è importante essere trasparenti e dire chiaramente se stiamo raggiungendo i nostri obiettivi politici, che cosa ha funzionato e che cosa invece deve essere migliorato.

Legiferare meglio non è un semplice adempimento burocratico. I cittadini, le imprese e le altre parti interessate giudicano l'UE sulla base dell'impatto delle sue azioni: non solo delle iniziative nuove, ma anche - soprattutto - degli atti legislativi già in vigore. La Commissione si impegna ad assumersi la responsabilità politica di applicare nella sua attività i principi e le procedure per legiferare meglio e invita le altre istituzioni dell'UE e gli Stati membri a fare altrettanto.

2. APERTURA E TRASPARENZA

2.1. Consultare di più e ascoltare meglio

L'apertura del processo decisionale può rendere l'UE più trasparente e più preparata a rendere conto delle sue azioni; non solo, assicura altresì che le politiche siano fondate sui migliori elementi disponibili e le rende più efficaci. A tutti i livelli - locale, regionale, nazionale e dell'UE - sono i destinatari della legislazione che capiscono meglio l'impatto delle norme e possono fornire gli elementi necessari per migliorarle.

La Commissione intende dare un ascolto più attento ai cittadini e alle parti interessate, ed essere aperta al loro feedback in ogni fase della procedura: dal concepimento del progetto, alla presentazione della proposta, fino all'adozione dell'atto e alla sua valutazione. Ha intenzione di creare un portale web che permetta di seguire ogni iniziativa.

I nuovi orientamenti della Commissione per legiferare meglio, basati sulle attuali norme minime in materia di consultazioni¹, rafforzano il nostro impegno a effettuare consultazioni di alta qualità e trasparenti, che raggiungano tutte le parti interessate pertinenti e si concentrino sugli elementi necessari per formulare proposte adeguate. Ciò avverrà principalmente in due modi.

In primo luogo, le parti interessate potranno esprimere il loro parere durante tutto il ciclo di vita di una politica. Le "tabelle di marcia" e le "valutazioni d'impatto iniziali" daranno loro l'opportunità di fornire feedback e le solleciteranno a comunicare informazioni pertinenti sin dagli albori di una nuova iniziativa². Nella fase di elaborazione di una nuova proposta e in quella di valutazione e di controllo dell'adeguatezza di un atto legislativo vigente saranno avviate consultazioni pubbliche di dodici settimane. Dopo l'adozione di una proposta da parte della Commissione i parlamenti nazionali hanno la possibilità di trasmettere i loro pareri sul rispetto del principio di sussidiarietà. Inoltre la Commissione inviterà i cittadini o le parti interessate a fornire feedback entro otto settimane³: raccoglierà e trasmetterà tali contributi al Parlamento europeo e al Consiglio affinché ne tengano conto nel dibattito legislativo.

In secondo luogo, tutte le parti interessate potranno fornire feedback sugli atti che stabiliscono gli elementi tecnici o specifici necessari per dare attuazione a un atto legislativo adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Per la prima volta, oltre ad essere oggetto di consultazione con gli esperti degli Stati membri, i progetti di atti delegati saranno accessibili al pubblico per quattro settimane sul sito web della Commissione. Lo stesso vale per gli atti di esecuzione importanti che sono soggetti a parere di comitato: le parti interessate potranno così presentare osservazioni prima del voto degli Stati membri in sede di comitato competente⁴. La Commissione pubblicherà sul suo sito web un elenco indicativo degli atti di questo tipo in fase di preparazione, in modo che le parti interessate possano organizzarsi in anticipo. Le valutazioni d'impatto proporzionate dovranno essere elaborate anche ogniqualvolta il probabile impatto della misura sia significativo.

Dato il ruolo e l'autonomia delle parti sociali, alle consultazioni della Commissione ai sensi dell'articolo 154 del TFUE e alle sue proposte ai sensi dell'articolo 155 del TFUE si applicheranno accordi specifici.

¹ COM(2002) 704 integrato da COM(2012) 746, SWD(2012) 422 e COM(2014) 368.

² Le tabelle di marcia e le valutazioni d'impatto iniziali saranno diffuse attraverso un sistema di segnalazione automatizzato sul sito <https://webgate.ec.europa.eu/notifications/homePage.do>; <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>

³ Fatti salvi gli accordi specifici applicabili alle proposte della Commissione ai sensi dell'articolo 155, paragrafo 2, del TFUE.

⁴ In alcuni casi si applicheranno eccezioni sia ai progetti di atti delegati sia ai progetti di atti di esecuzione, ad esempio: quando il progetto di atto di esecuzione riguarda la gestione finanziaria e, per entrambi i tipi di atti, quando non sussiste alcuna discrezionalità sul contenuto (o la discrezionalità è limitata); quando c'è già stata una consultazione estensiva durante l'elaborazione dell'atto (quale quella organizzata da un'agenzia dell'UE); quando motivi di urgenza impediscono la consultazione; o per altri motivi debitamente giustificati.

2.2. Spiegare meglio cosa stiamo facendo e perché lo facciamo

In ogni caso, dobbiamo spiegare meglio perché stiamo intervenendo, quali risultati vogliamo ottenere e quali sono le possibili ripercussioni. Ogni proposta della Commissione sarà accompagnata da una relazione migliorata⁵. Oltre a illustrare l'obiettivo della misura proposta, la relazione spiegherà come sono stati applicati i principi per legiferare meglio: perché l'iniziativa è necessaria e perché rappresenta lo strumento migliore a disposizione dell'UE; che cosa ne pensano le parti interessate; quali sono le probabili ripercussioni ambientali, sociali ed economiche, in particolare per la competitività e le piccole e medie imprese ("PMI"). Inoltre la relazione esporrà più nel dettaglio il modo in cui l'iniziativa è conforme al principio di sussidiarietà (ossia perché l'obiettivo non può essere raggiunto dagli Stati membri da soli) e al principio di proporzionalità (ossia il modo in cui la misura si limita a quanto è necessario per il conseguimento del suo obiettivo). Tutto ciò è essenziale per responsabilizzare maggiormente il legislatore.

2.3. In che modo la legislazione dell'UE incide sui cittadini, sulle imprese e sulla società in generale — tutti devono potersi esprimere

La Commissione vuole che le parti interessate possano fornire feedback non solo a intervalli fissi nella fase di sviluppo di una politica ma in qualunque momento e su qualsiasi aspetto delle politiche e della legislazione dell'UE. Vogliamo sapere in che modo il diritto dell'UE incide sui cittadini e sulle imprese e come possiamo farlo funzionare meglio.

Oltre alle consultazioni formali avviate dalla Commissione, tutti potranno esprimere il proprio parere e le proprie osservazioni sugli atti legislativi e sulle iniziative dell'UE attraverso un nuovo servizio denominato "Dateci una mano - dite la vostra", che sarà disponibile sul sito web "Legiferare meglio". Vogliamo che la gente ci dica quali elementi della legislazione trova irritanti, onerosi e passibili di miglioramento. Risponderemo dando un seguito diretto o sottoponendo le osservazioni al vaglio della nuova piattaforma delle parti interessate (v. oltre). I cittadini europei, le parti sociali e le singole imprese avranno così un mezzo diretto per capire le politiche dell'UE e influenzarle, avvalendosi di strumenti interattivi al passo dell'era digitale.

3. LAVORARE MEGLIO: STRUMENTI MIGLIORI PER POLITICHE MIGLIORI

3.1. Conseguire i nostri obiettivi: legiferare meglio, ovvero un'agenda equilibrata

Legiferare meglio non significa favorire determinate politiche od obiettivi rispetto ad altri. Vuol dire essere chiari sugli obiettivi indipendentemente da quali siano, garantire che la soluzione politica scelta è la migliore e la meno onerosa per raggiungere gli obiettivi fissati ed essere onesti sulla reale efficacia delle soluzioni. Tutti gli impatti significativi – positivi o negativi, quantificabili o no – dovrebbero essere analizzati e presi in considerazione.

I nuovi orientamenti integrati per legiferare meglio si applicheranno ai lavori della Commissione a partire da oggi⁶. Garantiranno che tutte le sue attività di analisi tengano

⁵ La relazione è obbligatoria per tutte le proposte legislative e gli atti delegati, ma non per gli atti di esecuzione.

⁶ Alle iniziative che sono ormai in stato avanzato si applicherà un periodo transitorio fino alla fine del 2015. Con riferimento alle nuove prescrizioni degli orientamenti per legiferare meglio, il nuovo comitato per il controllo normativo effettuerà nelle sue revisioni della qualità una valutazione pragmatica, tenendo conto della fase del processo di preparazione per ogni valutazione d'impatto e valutazione principale oggetto del controllo. La consultazione pubblica sui progetti di atti delegati e di atti di esecuzione e la pubblicazione

sempre conto delle ripercussioni economiche, sociali e ambientali e del rispetto dei diritti fondamentali. Rinnovano l'impegno della Commissione a utilizzare i migliori elementi e dati scientifici disponibili e rafforzano il suo impegno a predisporre piani di monitoraggio e di attuazione chiari prima dell'adozione delle misure. Assicureranno inoltre che tutto il nostro operato sia sempre finalizzato a mantenere l'UE competitiva e il suo sviluppo sostenibile.

Nel vagliare le soluzioni politiche prenderemo in considerazione sia gli strumenti normativi sia quelli non normativi ben concepiti⁷, nonché la possibilità di migliorare l'attuazione e l'applicazione della legislazione vigente. Adotteremo soluzioni che sfruttino tutte le opportunità che le tecnologie digitali e di altro tipo possono offrire oggi e potrebbero offrire domani senza imbrigliare l'innovazione e nell'ottica di un funzionamento efficace sia nel mondo digitale che in quello reale.

Accordiamo un'attenzione particolare alle norme che incidono sulle PMI, che troppo spesso si sentono impastoiate dalla burocrazia. Non dimentichiamo però che non tutte queste norme provengono da Bruxelles. Anzi, molte norme "di Bruxelles" sono adatte tanto alle piccole imprese quanto a quelle grandi: un lavoratore di una piccola azienda artigianale ha lo stesso diritto alla protezione della salute e della sicurezza di un lavoratore di una grande industria specializzata. Tuttavia, se il quadro giuridico è troppo complicato, troppo oneroso o troppo burocratico, si rischia che le imprese più piccole non riescano ad attuarlo e che, di conseguenza, i lavoratori non siano tutelati oppure le scarse risorse dell'azienda siano interamente assorbite dall'applicazione delle norme e non servano ad accrescere le attività lucrative e a creare posti di lavoro.

Nell'elaborare le iniziative applicheremo più scrupolosamente il principio "pensare anzitutto in piccolo": concepiremo e valuteremo le politiche tenendo conto degli interessi delle PMI e prevedendo, ogniqualvolta sia possibile e sensato⁸, un regime agevolato per queste imprese, compresa un'esenzione assoluta per le microimprese. Qualora ciò non sia possibile, per esempio perché comprometterebbe un conseguimento efficace degli obiettivi sociali, economici e ambientali della legislazione proposta, la Commissione ne spiegherà il motivo.

3.2. Una Commissione aperta al controllo

Gli impegni che abbiamo appena illustrato rappresentano un cambiamento ambizioso del nostro modo di lavorare. Il controllo può aiutarci a onorare i principi per legiferare meglio e a garantire che le proposte si basino sui migliori elementi e analisi disponibili.

Dal 2006 il comitato per la valutazione d'impatto ha svolto questo ruolo di controllo, garantendo la qualità delle valutazioni d'impatto effettuate dalla Commissione a monte delle decisioni riguardanti nuove iniziative. Come annunciato nel dicembre 2014⁹, l'attuale comitato sarà sostituito da un nuovo comitato per il controllo normativo che avrà un ruolo più forte.

della rispettiva pianificazione saranno introdotte gradualmente assieme alle necessarie prescrizioni in materia di procedure interne.

⁷ Cfr. i principi per legiferare e co-legiferare meglio e la prassi comunitaria: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/communities/better-self-and-co-regulation>

⁸ Per le definizioni di piccole, medie e micro imprese cfr.: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index_en.htm

⁹ Cfr. IP/14/2761.

Il nuovo comitato valuterà la qualità delle valutazioni d'impatto, che contribuiscono al processo decisionale sul piano politico. Qualora la Commissione decida di adottare una misura in assenza di un'adeguata valutazione d'impatto, ne spiegherà pubblicamente il motivo. Contrariamente al passato, il comitato controllerà anche importanti valutazioni e controlli dell'adeguatezza relativi alla normativa esistente.

Grazie alla sua composizione, il comitato potrà formulare pareri imparziali sulla base di conoscenze capillari dei metodi analitici pertinenti. Di conseguenza, il comitato sarà composto da un presidente più sei membri che - per la prima volta - lavoreranno a tempo pieno e senza alcuna responsabilità politica in seno alla Commissione. Inoltre, tre di questi membri saranno assunti per periodi determinati e non rinnovabili dall'esterno delle istituzioni dell'UE. Tutti i membri saranno selezionati sulla base delle loro competenze, attraverso procedure rigorose e obiettive.

3.3. Un impegno condiviso dalle istituzioni dell'UE

Le proposte della Commissione sono semplicemente delle proposte. Sono presentate per essere esaminate e adottate dai colegislatori. Raramente escono dall'iter legislativo immutate: sono emendate dal Parlamento europeo e dal Consiglio e poi, una volta approvate e divenute atti legislativi, sono recepite a livello nazionale o regionale dagli Stati membri. Tutto questo può incidere sui vantaggi e sui costi dell'atto legislativo - nel bene o nel male.

Sebbene la Commissione abbia un ruolo fondamentale nell'applicare i principi per legiferare meglio, da sola non può assicurarne il rispetto. Nell'ambito del processo democratico, il diritto di emendare la legislazione spetta naturalmente al Parlamento europeo e al Consiglio, ai quali però appartiene anche la responsabilità di tenere conto delle ripercussioni dei loro emendamenti. Il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero pertanto condividere l'impegno della Commissione a legiferare meglio, e altrettanto dovrebbero fare gli Stati membri allorché recepiscono e attuano il diritto dell'UE.

L'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 2003 ha indicato il modo in cui il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea avrebbero dovuto cooperare per garantire la migliore elaborazione possibile della legislazione dell'UE. Queste buone intenzioni non sono state però rispettate in modo coerente. Ad esempio, tra il 2007 e il 2014 la Commissione ha redatto oltre 700 valutazioni d'impatto; nello stesso periodo il Parlamento europeo ha valutato l'impatto di circa 20 dei suoi emendamenti, mentre il Consiglio non ne ha valutato nessuno. Solo di rado i colegislatori esaminano una proposta partendo da un corretto esame della valutazione d'impatto della Commissione. Soprattutto nelle fasi finali dei negoziati, gli accordi sono raggiunti senza tenere pienamente conto delle potenziali ripercussioni dirette e indirette degli emendamenti di compromesso.

In passato il Parlamento europeo e il Consiglio sono stati talvolta restii a concordare misure che avrebbero ridotto gli oneri amministrativi. Ad esempio, la proposta di dichiarazione IVA standard è stata attenuata e bloccata dagli Stati membri in sede di Consiglio - mettendo a repentaglio 15 miliardi di euro di risparmi. Inoltre, spesso gli Stati membri recepiscono il diritto dell'UE andando oltre quanto strettamente richiesto dall'atto legislativo ("gold-plating"). Ciò può aumentare i vantaggi, ma può anche aggiungere costi inutili, erroneamente attribuiti alla legislazione dell'UE, per le imprese e le autorità pubbliche.

Tuttavia, la Commissione riconosce una nuova volontà politica in seno al Parlamento europeo e al Consiglio, che offre a tutti l'opportunità non solo di impegnarsi a rispettare i principi per legiferare meglio ma anche di attenersi tali principi.

Un reale cambiamento non sarà possibile senza un impegno condiviso da tutte le istituzioni dell'UE e da ciascuno Stato membro. La Commissione propone un nuovo accordo con il Parlamento europeo e il Consiglio. L'obiettivo è che tutte le parti si impegnino a legiferare meglio e a collaborare meglio affinché i cittadini, le imprese e la società in generale possano apprezzare i vantaggi che traggono dall'UE nella loro vita quotidiana. Riteniamo che l'applicazione dei principi per legiferare meglio sia una priorità politica fondamentale - tanto per le nuove proposte quanto per la legislazione vigente. Data la nostra responsabilità condivisa nei confronti dei tutti i cittadini, invitiamo le altre istituzioni a imitarci e a collaborare con noi per garantire il rispetto di tali principi.

In particolare, chiediamo al Parlamento europeo e al Consiglio di:

- dare la priorità alle iniziative che semplificherebbero o migliorerebbero la legislazione vigente, quali quelle indicate nel programma REFIT della Commissione, per conseguire più rapidamente i vantaggi voluti;
- effettuare una valutazione d'impatto di tutti gli emendamenti sostanziali che dette istituzioni proporranno durante l'iter legislativo. Qualora raggiungano un accordo significativamente diverso dalla proposta iniziale della Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero valutare il probabile impatto economico, sociale e ambientale e i probabili oneri regolamentari prima di prendere una decisione finale;
- concordare sul fatto che la legislazione dovrebbe essere comprensibile e chiara, consentire alle parti di capire facilmente i loro diritti e obblighi, prevedere adeguate prescrizioni in materia di relazioni, monitoraggio e valutazione, evitare di imporre costi sproporzionati ed essere pratica da attuare;
- convenire che ogni istituzione può chiedere a un gruppo indipendente di valutare tali fattori a seguito di qualunque emendamento sostanziale apportato alla proposta della Commissione; tale valutazione dovrebbe essere ultimata e resa pubblica entro un termine ragionevole e tenere conto degli eventuali lavori di valutazione d'impatto esistenti. Ciascuna istituzione nominerebbe un membro del gruppo, che dovrebbe avere le comprovate competenze specifiche necessarie e non trovarsi in una situazione di conflitto di interessi e agirebbe in completa indipendenza dall'autorità che lo ha nominato;
- concordare sul fatto che la legislazione già in vigore dovrebbe essere debitamente valutata per stabilire - prima di prendere in considerazione nuove iniziative - se gli strumenti esistenti siano idonei per raggiungere gli obiettivi perseguiti;
- includere sistematicamente in ogni nuovo atto disposizioni che consentano il monitoraggio e le valutazioni successive;
- esortare gli Stati membri a recepire il diritto dell'UE senza "gold plating" ingiustificati. Sebbene in alcuni casi il "gold plating" possa aiutare a conseguire gli obiettivi della legislazione nel contesto locale o miri ad accrescerne i vantaggi, in altri può imporre nuovi oneri significativi. Gli Stati membri dovrebbero essere invitati a spiegare i motivi del "gold plating";

- convenire su una nuova intesa comune sugli atti delegati, compresi i criteri per distinguere gli atti delegati dagli atti di esecuzione¹⁰;
- essere più trasparenti e partecipativi;
- impegnarsi a redigere testi normativi di migliore qualità affinché la legislazione dell'UE sia corretta, comprensibile, chiara e coerente - in modo che chiunque possa capire i propri diritti ed obblighi con facilità e certezza;
- promuovere le rifusioni degli atti legislativi, onde garantire che la legislazione sia sempre chiara e ben strutturata anche dopo che è stata modificata;
- garantire la massima accessibilità possibile al diritto dell'UE, affinché chiunque possa consultare la legislazione che lo riguarda - online, aggiornata, affidabile, completa e consolidata.

La proposta della Commissione relativa a un nuovo accordo interistituzionale fornisce una solida base di negoziato e la Commissione auspica che le tre istituzioni riescano a concludere l'atto entro la fine dell'anno.

4. AGGIORNARE IL CORPUS NORMATIVO VIGENTE

Esaminare i vantaggi e i costi di una politica dovrebbe essere qualcosa di più di una semplice "istantanea" della politica alla sua nascita: l'esame e la valutazione dovrebbero continuare durante tutto il suo ciclo di vita per controllare che non perda la sua adeguatezza. Dopo che una politica è stata attuata occorre quindi fare un'analisi retrospettiva degli impatti che ha effettivamente avuto su settori specifici e suggerire modalità per ridurre gli oneri senza svilire le ambizioni politiche. Una valutazione di questo tipo generalmente richiede una consultazione pubblica aperta.

Dovremmo individuare chiaramente i risultati deludenti e le conseguenze indesiderate (economiche, sociali o ambientali). Dovremmo essere pronti a riconsiderare e modificare le iniziative ove necessario. Dobbiamo inoltre trovare nuove modalità per discutere con il Parlamento europeo e il Consiglio e stabilire assieme cosa ha funzionato e cosa no. Senza tutto questo, nessun tentativo di ridurre la burocrazia o apportare le necessarie modifiche alla legislazione potrà andare a buon fine.

La tendenza naturale dei politici è focalizzarsi sulle nuove iniziative. Tuttavia, l'UE è giudicata non solo sulle nuove iniziative politiche, ma anche sui vantaggi e sugli oneri della legislazione vigente. Pertanto, dal punto di vista politico la gestione attiva della legislazione vigente non è meno importante dell'elaborazione di nuove iniziative.

Con il tempo, anche una legislazione ben concepita può diventare obsoleta o più onerosa del necessario oppure non raggiungere più i suoi obiettivi. Ad esempio, l'evoluzione del mercato può rendere un atto legislativo inutile, non più pertinente o inefficace. Gli sviluppi tecnologici possono dare l'opportunità di raggiungere l'obiettivo in modo più efficace, ad esempio trasmettendo i moduli online. Gli insegnamenti tratti dall'attuazione di una politica attraverso

¹⁰ Questi criteri dovrebbero essere formulati tenendo conto della relazione Szájer del Parlamento europeo (sul seguito della delega dei poteri legislativi e sul controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione). All'accordo su una nuova intesa comune potrebbe far seguito l'allineamento al trattato di Lisbona della procedura di regolamentazione con controllo.

un monitoraggio e una valutazione migliori possono fornire nuovi elementi per stabilire quale sia la miglior soluzione politica.

4.1. Il programma REFIT — mantenere l'adeguatezza delle norme allo scopo che si prefiggono

Il programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT) è il programma adottato dalla Commissione per assicurare che la legislazione dell'UE continui ad essere adeguata allo scopo e dia i risultati voluti dal legislatore. Non mira alla deregolamentazione, bensì a una regolamentazione *migliore*. Il suo obiettivo è fare in modo che il diritto dell'UE procuri vantaggi ai cittadini, alle imprese e alla società in generale nel modo più efficiente ed efficace possibile, sopprimendo la burocrazia e riducendo i costi senza compromettere gli obiettivi politici. Non significa un riesame *in toto* della legislazione: è un impegno duraturo a mantenere il corpus giuridico dell'UE snello e funzionale.

Il programma REFIT va di pari passo con un processo decisionale ambizioso. Spesso valutazioni oneste della legislazione vigente permettono di mettere in luce modalità per alleggerire l'onere normativo onde migliorare l'attuazione della legislazione e innalzarne il livello. Possono anche individuare le nuove sfide politiche che sorgono in un mondo in rapida evoluzione e che la vecchia legislazione non è in grado di affrontare.

Dal suo lancio nel 2012, il programma REFIT ha già messo più nettamente in rilievo i problemi quotidiani che l'attuale corpus normativo dell'UE pone per i cittadini e le imprese. I progressi sono monitorati tramite il quadro di valutazione REFIT: l'ultima versione è pubblicata oggi¹¹. Sfruttando questo slancio, la Commissione intende rafforzare il programma REFIT in modo tale da ottenere risultati migliori e più tangibili. REFIT sarà più:

- *mirato* — concentrandosi sulle fonti più serie di inefficienze e di oneri inutili;
- *quantitativo* — ogni proposta REFIT sarà corredata di stime dei potenziali vantaggi e risparmi; dopo l'adozione della legislazione sarà pubblicato un aggiornamento delle stime; la Commissione collaborerà con gli Stati membri e le parti interessate per verificare se questo potenziale si traduce in effetti reali sul terreno;
- *inclusivo* — la nuova piattaforma REFIT sarà una fonte inestimabile di suggerimenti per migliorare la legislazione dell'UE;
- *incorporato nel processo decisionale politico* — REFIT avrà un ruolo di rilievo in ogni programma di lavoro annuale e nel dialogo politico della Commissione con le altre istituzioni dell'UE prima e dopo l'adozione del programma di lavoro.

Il programma REFIT è una responsabilità condivisa. La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio a dare un forte sostegno alle iniziative concepite per migliorare l'efficacia e l'efficienza del corpus legislativo vigente.

4.2. REFIT in azione

Tutte le future iniziative REFIT rifletteranno questo nuovo approccio rafforzato e terranno conto dei lavori della nuova piattaforma REFIT e dei risultati delle valutazioni in corso, in

¹¹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione n. 110 del 2015.

particolare delle valutazioni e dei controlli dell'adeguatezza identificati come prioritari nel quadro di REFIT.

Gli insegnamenti tratti da questi riesami serviranno a definire la forma delle **proposte legislative future**. Qualora i costi di regolamentazione risultino sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti, saranno esaminati approcci alternativi per realizzare gli stessi obiettivi. Per esempio, i futuri riesami delle norme sul regime speciale IVA per le piccole imprese, sullo sportello unico doganale dell'UE e sulle aree di interesse ecologico potrebbero portare a notevoli risparmi.

Iniziative nuove e in corso per ridurre gli oneri ...

Nel corso dell'anno sarà annunciata una serie di **nuove iniziative** nell'ambito del programma di lavoro della Commissione. Tuttavia, la Commissione **sta già lavorando attivamente** per ridurre gli oneri in settori quali:

- gli appalti pubblici: la Commissione proporrà un modulo standard per i dati per rimediare alle difficoltà incontrate dalle PMI a causa della lunghezza e della complessità della documentazione da compilare per gli appalti pubblici;
- le statistiche sulle imprese: la Commissione misurerà i risparmi possibili sui costi e aiuterà le imprese a realizzarli nell'ambito di un regolamento quadro per l'integrazione delle statistiche sulle imprese (FRIBS) e delle statistiche del mercato unico (SIMSTAT);
- la legislazione sulle sostanze chimiche: la legislazione dell'UE sulle sostanze chimiche ha permesso notevoli risparmi sui costi per le imprese che operano nel mercato unico. Tuttavia, le piccole imprese trovano difficile e costoso conformarsi alle prescrizioni amministrative. La Commissione affronterà tali problemi semplificando le norme per le sostanze utilizzate in piccole quantità e presentando un piano d'azione per aiutare le PMI a rispettare il relativo termine di registrazione del 1° giugno 2018. Nel 2015 saranno presentate proposte per semplificare la procedura di autorizzazione, ridurre la quantità di informazioni richieste e aumentare la prevedibilità del processo.

Abrogare la legislazione obsoleta ...

Inoltre, la Commissione continuerà a vagliare la legislazione settoriale per individuare gli atti obsoleti che non servono più al loro scopo o sono eccessivamente onerosi e proporre l'abrogazione. Sono stati individuati ventitré atti suscettibili di abrogazione in vari settori¹². Nei settori dell'agricoltura e della pesca si effettuano esercizi annuali per individuare gli atti obsoleti. Queste migliori prassi saranno estese a tutta la Commissione.

Valutazioni e controlli dell'adeguatezza ...

Inoltre, sono in corso riesami e valutazioni globali che prepareranno il terreno per eventuali azioni future in un'ampia gamma di settori programmatici e legislativi, quali: ritardi di pagamento; pesticidi; indicazioni nutrizionali e sulla salute; assicurazione auto; regolamentazione dei derivati; regolamento sui requisiti patrimoniali.

¹² Per maggiori dettagli, si veda il quadro di valutazione REFIT.

Sono in via di completamento altre attività di valutazione REFIT. In particolare:

- il controllo dell'adeguatezza del regolamento sui principi generali della legislazione alimentare (regolamento (CE) n. 178/2002) valuterà se i principi fondamentali e le definizioni sono state attuate in modo efficace e se le nuove responsabilità per gli operatori sono adeguate allo scopo, tenuto conto delle norme e degli standard fissati dalla normativa successiva, della loro attuazione e dei conseguenti effetti cumulativi e delle potenziali sovrapposizioni;
- per dare seguito alla valutazione globale delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro che dovrebbe concludersi a fine 2015, la Commissione individuerà le lacune da colmare e svilupperà misure specifiche per alleviare gli oneri delle PMI e aiutarle a conformarsi alle prescrizioni dell'UE. Saranno prese in considerazione eventuali misure per migliorare la coerenza e la compatibilità tra la legislazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro e la legislazione sulle sostanze chimiche (REACH);
- analogamente, i risultati del controllo dell'adeguatezza della legislazione sulle sostanze chimiche non incluse nella legislazione REACH (da concludersi nel 2016) consentiranno di individuare eventuali ulteriori azioni per ridurre gli oneri.

Migliorare l'attuazione ...

Ridurre gli oneri amministrativi non significa solo modificare la legislazione. Esistono molti altri modi per contribuire a migliorare l'attuazione del diritto dell'UE. Ad esempio, la Commissione intende:

- avviare un ampio riesame delle prescrizioni in materia di relazioni per vedere come gli oneri connessi possano essere ridotti. Il riesame si concentrerà principalmente sui settori in cui le parti interessate hanno recentemente trasmesso i loro rilievi, quali l'agricoltura, l'energia, l'ambiente e i servizi finanziari;
- cooperare con gli Stati membri per individuare i modi migliori per garantire il rispetto del diritto dell'UE a livello nazionale, in particolare con gli Stati membri che stanno valutando in quale misura la disciplina a livello dell'UE e quella nazionale si combinano efficacemente per contribuire alla protezione dell'ambiente (come nel caso dell'iniziativa "Make It Work"). L'obiettivo è individuare soluzioni che permettano di applicare meglio il diritto dell'UE a livello nazionale e locale, riducendone la complessità senza comprometterne il livello di protezione;
- portare a termine i lavori su una banca dati che fornisca una panoramica completa e affidabile delle prescrizioni dell'UE e degli Stati membri per l'etichettatura dei prodotti alimentari, al fine di aiutare soprattutto le PMI;
- continuare a monitorare attentamente che le direttive dell'UE siano recepite in modo chiaro, corretto e tempestivo e che le norme dell'UE siano attuate e applicate propriamente in tutti gli Stati membri, al fine di garantire la certezza del diritto e consentire ai cittadini e alle imprese di beneficiare delle opportunità del mercato unico.

Semplificare i finanziamenti dell'UE ...

Infine, la Commissione auspica da tempo la semplificazione della gestione dei fondi dell'UE per contribuire a massimizzare i vantaggi dei finanziamenti, mantenendo nel contempo standard elevati in materia di gestione finanziaria. I progressi compiuti in materia di

semplificazione sono controllati tramite il quadro di valutazione della semplificazione amministrativa, pubblicato periodicamente dalla Commissione¹³. La complessità delle norme amministrative in materia di esecuzione del bilancio dell'UE, sia a livello dell'UE che a livello degli Stati membri, aumenta la burocrazia, i ritardi, i costi dei controlli e gli errori. La semplificazione è un elemento portante della nuova iniziativa dell'UE "Un bilancio orientato verso i risultati" e la Commissione continuerà ad agire in tale senso, per esempio in materia di:

- politica agricola comune, settore in cui la Commissione semplificherà la gestione dell'organizzazione comune dei mercati, segnatamente procedendo alla fusione di 200 regolamenti vigenti della Commissione in 40 atti di esecuzione e atti delegati;
- Fondi strutturali e di investimento europei, settore in cui la Commissione: istituirà un gruppo di alto livello per monitorare la semplificazione da parte degli Stati membri; avvierà una serie di studi per esaminare ulteriori opzioni per la riduzione dei costi e la semplificazione; creerà una banca dati interattiva di testi giuridici e documenti di orientamento per gli Stati membri, i beneficiari e le parti interessate;
- attuazione di Orizzonte 2020, settore in cui è in preparazione un secondo pacchetto di misure di semplificazione per il programma quadro per la ricerca e l'innovazione.

4.3. Un approccio inclusivo

La Commissione cercherà attivamente i contributi delle parti interessate per migliorare la legislazione dell'UE.

Oltre al nuovo sito web "Dateci una mano - dite la vostra" cui si è accennato, la Commissione sta mettendo a punto una nuova "piattaforma REFIT" che presto permetterà a chiunque di esprimere la propria opinione e costituirà la base per un lavoro inclusivo su un'agenda comune. La piattaforma coinvolgerà esperti di alto livello provenienti dalle imprese, dalle parti sociali e dalla società civile nominati attraverso una procedura aperta e trasparente, ed esperti provenienti da tutti i 28 Stati membri, dal Comitato economico e sociale europeo e dal Comitato delle regioni. Ogni parte interessata che voglia segnalare preoccupazioni o suggerimenti potrà trasmettere alla piattaforma il proprio parere sull'impatto della legislazione dell'UE e suggerire come migliorarla. La piattaforma prenderà in considerazione tali contributi, solleciterà pareri su tematiche specifiche (ad esempio "ostacoli alla digitalizzazione" o "ostacoli all'innovazione") e proporrà suggerimenti concreti alla Commissione.

La piattaforma sarà presieduta dal primo vicepresidente della Commissione. Quest'ultima reagirà a tutti i suggerimenti della piattaforma e spiegherà sistematicamente il modo in cui intende darvi seguito. Inviterà gli Stati membri a fare altrettanto qualora i suggerimenti riguardino il recepimento e l'attuazione della legislazione a livello nazionale.

5. CONCLUSIONI

La presente comunicazione illustra una serie di azioni che dimostrano il rinnovato impegno della Commissione ad applicare i principi per legiferare meglio nelle sue attività quotidiane. L'obiettivo è lavorare in modo più trasparente e inclusivo per presentare proposte di qualità

¹³ "Quadro finale di valutazione della semplificazione per il QFP 2014-2020", COM(2014) 114 final del 3.3.2014.

più elevata e migliorare l'efficacia delle norme vigenti nel conseguire importanti vantaggi per la società.

Tuttavia la Commissione non può garantire da sola il rispetto di tali principi. È necessario un impegno condiviso da parte di tutte le istituzioni dell'UE, degli Stati membri e di altri soggetti, quali le parti sociali. Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno una responsabilità particolare nel legiferare meglio. La Commissione li invita ad avviare rapidamente i negoziati sulla base della sua proposta di nuovo accordo interistituzionale - con l'obiettivo di concluderlo entro la fine del 2015.