

Better regulation for better results

Momenti, soggetti e obiettivi
delle politiche europee
per la qualità della regolamentazione

ESPERIENZE N. 5

ESPERIENZE

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office



Senato della Repubblica

Questo dossier *Esperienze* è a cura di

LAURA TAFANI

con il contributo di

ROSANNA RAVAZZI e ANNARITA SANSÒ

Ha collaborato

MATTEO CAPORALE



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/)

Better regulation for better results

Momenti, soggetti e obiettivi

delle politiche europee

per la qualità della regolamentazione

Giugno 2015

Sommario

Introduzione	5
Parte prima.....	8
Le azioni della Commissione Europea	8
1. I capisaldi della <i>better regulation</i>	8
1.1. La semplificazione normativa	8
1.2. La riduzione degli oneri amministrativi	10
1.3. L'analisi di impatto	12
2. La terza revisione strategica della " <i>better regulation</i> " del 28 gennaio 2009	15
3. La comunicazione "legiferare con intelligenza nell'Unione europea" dell'8 ottobre 2010.....	16
3.1 Il programma REFIT	18
3.2 Le Consultazioni del 2014.....	21
4. L'agenda "legiferare meglio per ottenere risultati migliori" del 19 maggio 2015.....	23
4.1 Una migliore regolamentazione per ottenere risultati migliori	24
4.2 Il controllo sull'operato della Commissione - Il <i>Regulatory Scrutiny Board</i> e le Linee guida per la migliore regolamentazione.....	25
4.3 La collaborazione con le altre istituzioni dell'Unione e con gli Stati membri.....	27
4.3.1 <i>Un nuovo Accordo interistituzionale</i>	27
4.3.2 <i>Il ruolo degli Stati membri</i>	29
4.4 Il programma REFIT in dettaglio	29
Parte seconda.....	33
Il ruolo delle altre istituzioni europee.....	33
1. Le conclusioni del consiglio dell'Unione europea.....	33
2. Le indicazioni del Consiglio europeo	35
3. Le iniziative del Parlamento europeo.....	36
3.1. L'analisi di impatto	36
3.2. Il programma REFIT e la valutazione <i>ex post</i>	41
Note conclusive.....	44

Introduzione

*La legislazione, di continuo riparata, riformata
e supplita nelle sue parti potrebbe acquistare un certo grado di stabilità
e di perfezione atti a garantirla dagli insulti del tempo...
Così non si vedrebbero tante leggi d'eccezione per una sola legge di principio,
tante leggi interpretative per una sola legge fondamentale,
né tante leggi nuove che si contraddicono con le antiche (G. Filangieri)*

I temi della qualità della regolamentazione, ovvero della "*better regulation*"¹, introdotti a livello internazionale dalla Raccomandazione sul miglioramento della qualità della regolamentazione del Consiglio dell'OCSE del 9 marzo 1995², sono entrati da tempo a far parte integrante delle strategie delle istituzioni dell'Unione europea, nella convinzione che una

¹ In italiano l'espressione "*better regulation*" è tradotta con "legiferare meglio".

² La Raccomandazione invitava i Paesi membri ad assumere efficaci misure per assicurare la qualità e la trasparenza della regolamentazione e forniva una lista di criteri di riferimento, le cosiddette *checklist*, da utilizzare nell'assunzione delle decisioni pubbliche, al fine di fornire agli Stati membri una serie di principi e strumenti procedurali comuni per migliorare la qualità e l'efficienza dell'attività normativa. A seguito dell'approvazione di tale Raccomandazione è stato avviato uno specifico programma pluriennale sulla riforma della regolamentazione. Sull'attuazione di tale programma è stato presentato nel 1997 un apposito Rapporto con studi di settore e tematici in materia di revisione della regolamentazione effettuata dagli Stati membri e con una serie di raccomandazioni sull'impiego dell'analisi di impatto della regolamentazione (v. The OECD Report on Regulatory Reform, Paris, 1997). Nel 1998 l'OCSE ha avviato il programma di *Country Reviews* sulla riforma del sistema di regolamentazione nei Paesi membri con l'obiettivo di costruire un'ampia e approfondita rassegna delle esperienze di riforma economica, di governo e amministrativa nei Paesi membri e di aiutare i governi a migliorare la *performance* dell'economia in termini di innovazione, crescita e progresso sociale. Nel 2001 è stato pubblicato il I Rapporto sull'Italia, seguito da ulteriori rapporti nel 2007 e 2009.

Nel 2005 l'OCSE ha pubblicato alcuni principi guida per il miglioramento della *performance* e della qualità della regolamentazione ponendo particolare enfasi sui seguenti aspetti: coerenza delle politiche, *governance* multilivello, valutazione *ex ante*, apertura dei mercati, implementazione della regolamentazione.

Nel 2012 è uscito il Rapporto OCSE sullo stato della *better regulation* in Italia nell'ambito di un progetto avviato dall'OCSE con la Commissione dell'Unione europea. Il Rapporto evidenzia l'importanza del ruolo del Parlamento italiano in quanto mancano altri soggetti istituzionalmente deputati alla verifica dei profili di analisi di impatto della regolamentazione (Corte dei conti, Consiglio di Stato, *stakeholder*...v. cap. 4, p.79, del Rapporto).

Dal punto di vista organizzativo, l'organo dell'OCSE incaricato di assistere i governi nella definizione delle politiche in esame è il *Public Governance Committee* (PGP) che opera attraverso due gruppi di lavoro, il *Regulatory Management and Reform Working Party*, formato da funzionari responsabili delle politiche per la regolamentazione, e il *Group on Regulatory Policy*, che si occupa di valutare nel corso dei *peer review* le riforme della regolamentazione introdotte nei Paesi membri. A livello politico, è stato istituito nel 2009 il *Regulatory Policy Committee* che riunisce i delegati dei Governi dei Paesi membri che hanno la competenza delle politiche di qualità della regolamentazione, in due sessioni annuali, in primavera e in autunno.

cattiva regolamentazione influisca in modo negativo, oltre che sulla certezza del diritto, sull'osservanza della legge e sull'efficienza della giustizia, anche sullo sviluppo economico e l'uso efficiente delle risorse di un Paese.

A riprova di questo crescente impegno, le istituzioni europee hanno adottato specifiche iniziative volte a implementare le politiche di " *better regulation*" (o di " *smart regulation*", secondo un recente "linguaggio europeo", v. *infra* parte prima, paragrafo 3) e anche le Presidenze di turno dell'Unione europea hanno inteso includere nei loro programmi le tematiche attinenti alla qualità della regolamentazione.

Del resto, i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, sanciti dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea, non rappresentano solo due momenti fondamentali del processo decisionale, ma appaiono anche come le regole base per garantire la qualità della regolamentazione. Da un lato, il principio di sussidiarietà obbliga a considerare la cosiddetta opzione zero, cioè impone di prendere in considerazione l'opportunità di non adottare nessun provvedimento normativo e in questo senso contribuisce a contenere la produzione normativa, dall'altro lato, il richiamo al principio di proporzionalità comporta valutazioni e studi di fattibilità (cosiddetta analisi *ex ante*) e verifiche *ex post*, ossia monitoraggi costanti sull'impatto della legislazione contribuendo a favorire, almeno potenzialmente, una maggior efficacia della normativa e delle politiche europee ad essa connesse.

Va tuttavia ricordato che, sino agli anni Novanta, il dibattito sulla regolamentazione europea si è incentrato intorno a problemi di qualità redazionale dei testi (cosiddetto *drafting* formale) e sugli strumenti e i metodi proposti dalla tecnica legislativa³, piuttosto che sulla questione di come governare le politiche regolative in un sistema multilivello, quale quello dell'unione europea. La cura della qualità redazionale dei testi legislativi è considerata dalle istituzioni europee indispensabile perché la legislazione possa essere compresa meglio e attuata correttamente. Particolare attenzione è posta sulle implicazioni del multiculturalismo. Gli atti emanati dalle istituzioni devono essere formulati in modo comprensibile e coerente e secondo regole uniformi di presentazione e di tecnica legislativa affinché i cittadini e gli operatori economici possano conoscere i loro diritti e i loro obblighi, gli organi giurisdizionali possano assicurare il rispetto della legge e gli Stati membri possano procedere, ove necessario, a un'attuazione del diritto interno corretta e tempestiva. Evidente è il nesso tra la reda-

³ Il primo Formulario degli atti comunitari è stato elaborato dal Consiglio nell'aprile del 1963 ed è stato, negli anni successivi, rivisto e aggiornato. Anche le altre istituzioni si sono dotate negli anni di Guide e strumenti redazionali. Direttive ufficiali per la redazione dei testi normativi comunitari sono state successivamente formulate con l'Accordo interistituzionale (Parlamento, Consiglio, Commissione) del 22 dicembre 1998, sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria (doc.1999/C 78/01). Tali direttive, che erano state sollecitate dalla *Dichiarazione sulla qualità redazionale della legislazione comunitaria* (allegato n. 39 al Trattato di Amsterdam dell'ottobre 1997), sono dirette ad unificare i criteri di redazione degli atti normativi nell'ambito delle tre istituzioni. Come richiesto dal suddetto Accordo, i Servizi giuridici delle tre istituzioni hanno poi provveduto ad allestire una guida pratica per la redazione dei testi normativi la Guida pratica comune per la redazione dei testi legislativi dell'Unione europea (marzo 2000).

zione chiara e coerente delle norme e il principio di certezza del diritto che deve informare ogni ordinamento giuridico e quindi anche l'ordinamento europeo⁴.

Solo sul finire degli anni Novanta, per iniziativa dei governi di alcuni Paesi membri (Italia e Spagna *in primis*), il tema della qualità della regolamentazione si è imposto a livello comunitario.

Con gli impegni ufficiali adottati nel 2000 dai Consigli europei di Lisbona e di Feira è stata delineata una strategia complessiva, che ha portato le istituzioni comunitarie e gli Stati membri ad adottare programmi concreti per il miglioramento della qualità della regolamentazione, alla quale, come si è detto, è riconosciuto un ruolo importante anche ai fini di migliorare la competitività dell'economia europea.

A seguito di tali impegni è stata creata una commissione di esperti con il compito di redigere un vero piano di azione per la qualità della regolamentazione: il documento finale della Commissione, che dal nome del suo presidente prende il nome di "Rapporto Mandelkern", è stato presentato al Consiglio europeo di Laeken nel dicembre 2001. Tale Rapporto definisce per la prima volta un approccio comune dei Paesi membri ai problemi della qualità della regolamentazione. La prima parte del Rapporto, indirizzata sia alla Commissione europea che agli Stati membri, enuclea i principi comuni per il ricorso alla regolamentazione (principi di necessità e di proporzionalità, principio di trasparenza, responsabilità e sussidiarietà) e illustra le pratiche di regolamentazione raccomandate: ricorso a strumenti alternativi alla regolamentazione, analisi di impatto, semplificazione, consultazione, accesso alla legislazione. La seconda parte riguarda la regolamentazione di fonte comunitaria per la quale sono previste ulteriori raccomandazioni specifiche, rivolte a tutte le istituzioni comunitarie dotate di funzioni regolatorie.

Il presente *dossier* - che inaugura una nuova collana di APPROFONDIMENTI, curata dal Servizio per la qualità degli atti normativi su tematiche di sua competenza - intende ricostruire l'esperienza maturata e gli strumenti elaborati dalle istituzioni europee nell'ambito delle politiche volte a garantire una migliore qualità della regolamentazione, approfondendo da ultimo la recentissima Agenda "*Better regulation for better results* - Legiferare meglio per ottenere migliori risultati" approvata dalla Commissione europea il 19 maggio 2015.

⁴ Per un'ampia trattazione dei vari aspetti delle direttive di tecnica legislativa europea si veda Verdaschi, *Istituzioni europee e tecnica legislativa*, MI, 2001.

Parte prima

Le azioni della Commissione Europea

1. I capisaldi della *better regulation*

La Commissione - l'organo nel quale si concentra l'iniziativa legislativa - opera sulla scorta di un programma di lavoro annuale, all'interno del quale un capitolo ormai stabilmente iscritto è dedicato alla "*better regulation*".

La strategia di "*better regulation*" della Commissione si è fondata essenzialmente su tre capisaldi:

- la semplificazione normativa;
- la riduzione degli oneri amministrativi;
- l'analisi di impatto⁵.

Agli interventi di semplificazione normativa e amministrativa è stato associato l'obiettivo di migliorare il quadro regolativo esistente, mentre all'analisi di impatto è stato conferito il compito di migliorare la qualità delle nuove iniziative.

A questi capisaldi si sono affiancate altre linee d'azione che la Commissione ha, nel corso degli anni, individuato, implementato e, a volte, corretto.

1.1. La semplificazione normativa

Le leggi inutili indeboliscono le leggi necessarie (Montesquieu)

La semplificazione normativa ha assunto un ruolo prioritario nel Consiglio europeo di Edimburgo del 1992, in seguito alla pubblicazione del Libro bianco sul completamento del mercato interno. Nel 1996 è stato lanciato il programma pilota "*Simplification of legislation for the internal market* - Semplificazione della legislazione per il mercato interno" (SLIM) che ha permesso la definizione di proposte di semplificazione da parte della Commissione in

⁵ Alla quale si è associata, a partire dal 2010, la valutazione di impatto *ex post* (v. *infra*, parte prima, paragrafo 3).

diverse aree di regolamentazione come l'IVA, il settore bancario, la previdenza sociale, il riconoscimento delle qualifiche professionali.

Per favorire il coordinamento dell'attività delle tre istituzioni europee in materia di *better regulation*, nel 2003 è stato siglato l'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio - *The Inter-institutional Agreement on Better Law-Making - IIA*" tra la Commissione, il Parlamento e il Consiglio.

Nel 2005, il tema ha assunto maggiore rilievo nell'ambito della Strategia di Lisbona sulla competitività e sulla crescita in seguito alla Comunicazione "*Better Regulation for Growth and Jobs in the EU - (COM(2005) 97 final)*".

Nell'ottobre dello stesso anno, in seguito alla predetta Comunicazione, la Commissione ha lanciato un'ulteriore fase disponendo, a partire dal periodo 2005-2008, un "*Rolling Programme - (Implementing the Community Lisbon Programme: A Strategy for the Simplification of the Regulatory Environment - COM (2005) 535 def.)*", che si è tradotto in un programma modulato di misure di semplificazione (ne sono state previste, in prosieguo di tempo, 185), da intraprendere tra il 2005 ed il 2009 al fine di migliorare la qualità e l'efficacia della normativa. Gli strumenti sono stati individuati nell'abrogazione di norme obsolete, nella codificazione in un unico atto di più atti esistenti e nella rifusione in un unico atto di più modificazioni e novelle ad un atto, andate stratificandosi nel tempo⁶.

⁶ Per quanto riguarda gli atti di accorpamento di norme esistenti in ambito europeo, va sottolineato che la terminologia utilizzata è il risultato delle traduzioni dall'inglese e dal francese, quindi il significato di una denominazione europea tradotta in italiano spesso non individua lo stesso tipo di atto della lingua originaria. L'esempio tipico è la parola "codificazione" che per l'Unione europea indica la riunificazione in un unico testo, e la conseguente abrogazione, di uno o più atti con le relative modifiche, ma, a differenza di quanto avviene nell'ordinamento italiano, il nuovo testo non può in alcun modo intervenire sulla sostanza delle norme codificate. Per quanto riguarda il "consolidamento", mentre per noi corrisponde ad una generica attività di semplificazione e riordino di norme che sta sicuramente alla base degli atti di accorpamento, per l'Unione europea indica una specifica operazione di chiarificazione del diritto condotta dalla Commissione a fini puramente informativi – può essere pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Unione europea – ma, non dando luogo all'adozione di un nuovo atto, non produce effetti giuridici e non sostituisce gli atti contenuti che pertanto rimangono in vigore. Infine la "rifusione" costituisce lo strumento di accorpamento di più forte impatto a livello europeo in quanto implica l'adozione di un nuovo atto che riunifica e sostituisce, abrogandoli, precedenti atti, apportandovi tutte le modifiche necessarie, anche sostanziali. Si tratta quindi di caratteristiche chiaramente assimilabili a quelle dei classici testi unici innovativi italiani.

1.2. La riduzione degli oneri amministrativi

I ceppi dell'umanità tormentata sono fatti di carta bollata

(Franz Kafka)

Negli ultimi anni la strategia di semplificazione si è concentrata sulla semplificazione amministrativa, in particolare sulla riduzione degli oneri amministrativi per le imprese.

Nel 2006 è stato istituito il Gruppo di alto livello sugli oneri amministrativi (HLG), presieduto da Edmund Stoiber, con il compito di fornire alla Commissione suggerimenti su come ridurre gli oneri amministrativi discendenti dalla regolamentazione europea⁷.

Nel 2007 la Commissione ha presentato il "Piano di azione per la riduzione degli oneri amministrativi in Europa (*Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union - ABR Plus*)". Il Piano d'azione ha avuto il supporto del Consiglio europeo di primavera del 2007, che ha condiviso l'obiettivo di riduzione degli oneri amministrativi imposti dalla regolamentazione europea al 25 per cento entro il 2012 e invitato gli Stati membri a definire obiettivi "altrettanto ambiziosi".

Secondo le stime della Commissione, l'obiettivo di riduzione del 25 per cento entro il 2012 avrebbe dovuto portare ad un aumento di 1,4 per cento del PIL dell'Unione. Sempre secondo le stime, i costi amministrativi che ricadono sulle imprese in Europa ammonterebbero al 3,5 per cento del PIL dell'Unione europea. In Italia il valore è più alto rispetto alla media europea (4,6 per cento del PIL).

Molti Paesi hanno già previsto obiettivi analoghi a quello stabilito a livello europeo (obiettivi nazionali) e anche l'Italia si è vincolata all'obiettivo del 25 per cento di riduzione entro il 2012 con l'articolo 25 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Con la Comunicazione "Pensare anzitutto in piccolo - Uno *Small Business Act* per l'Europa (SBA) (COM 2008) 394)" e con la successiva Comunicazione "Ridurre al minimo gli oneri normativi che gravano sulle PMI (COM (2011) 803)", la Commissione ha riservato una particolare attenzione alle piccole e medie imprese (PMI) enunciando dieci principi⁸. Tra questi il

⁷ Il 31 ottobre 2014 il Gruppo HLG ha approvato un rapporto finale nel quale si forniscono una serie di raccomandazioni che sono state poi poste alla base delle più recenti iniziative della Commissione in materia di *Smart regulation* (v. *High Level Group on Administrative Burdens (2014) Cutting Red Tape in Europe - Legacy and Outlook*, 24 giugno 2014).

⁸ I 10 principi dello SBA EU sono: 1. Sviluppare un ambiente favorevole all'imprenditorialità, per agevolare la nascita di PMI. 2. Sostenere gli imprenditori onesti nel riavviare un'attività dopo aver sperimentato l'insolvenza.

principio "*Think Small First* - Pensare anzitutto in piccolo" con il quale si afferma che l'Unione europea deve formulare regole tenendo in particolare considerazione le caratteristiche delle PMI e semplificare il contesto normativo in vigore. Da tale principio conseguono i seguenti impegni anche per gli Stati membri:

- valutare rigorosamente l'impatto delle iniziative legislative e amministrative sulle PMI (il cosiddetto "*test PMI*"), integrandone i risultati nella formulazione delle proposte;
- consultare le parti interessate, come le organizzazioni delle PMI, almeno nelle otto settimane precedenti la presentazione di una proposta legislativa o amministrativa, destinata ad avere conseguenze sulle imprese;
- ricorrere a misure specifiche per PMI e microimprese, come periodi di transizione, deroghe ed esenzioni, soprattutto da obblighi d'informazione o di relazione, e altri metodi *ad hoc*.

La qualità della regolamentazione e la riduzione dei costi della regolamentazione per le PMI costituiscono, infatti, un concreto sostegno "immateriale", una *pending-review* della regolamentazione complementare a quella economico-finanziaria, particolarmente significativa in tempi di crisi economica e di stretta creditizia (*credit crunch*), nei quali la finanza pubblica non riesce a rendere disponibili adeguate risorse materiali per le imprese.

Nel 2011 la Commissione è tornata sull'argomento con la Comunicazione "Ridurre al minimo gli oneri normativi che gravano sulle PMI" ([COM\(2011\) 803](#)).

Nel dicembre 2012, l'attenzione concreta alla proporzionalità della regolamentazione ha trovato poi uno specifico riscontro nel Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (*Regulatory Fitness and Performance Programme*- REFIT ([COM\(2012\) 746](#)), con l'incorporazione del principio "*Think Small First*" fra i criteri di valutazione della legislazione in essere (v. *infra*, parte prima, paragrafo 3.1).

A fine 2013, la Commissione, con il [regolamento n. 1303/2013](#), recante disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 (Fondi SIE), ha ripreso il tema dell'effettiva introduzione negli ordinamenti nazionali e *sub* nazionali del *test PMI*. Fra le condizionalità previste dall'articolo 19 del regolamento per la programmazione 2014-2020 dei Fondi SIE, da adempiere entro il 2016 pena la sospensione nell'erogazione dei fondi, viene inclusa la seguente condizione: "*Lo Stato membro ha messo in atto un meccanismo per valutare l'impatto della legislazione sulle PMI (attraverso l'applicazione sistematica del test PMI, per esempio...)*".

3. Formulare normative conformi al principio "Pensare anzitutto in piccolo". 4. Adattare le pubbliche amministrazioni alle esigenze delle PMI ed eliminare gli oneri amministrativi. 5. Adeguare l'intervento pubblico in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici e di concessione degli aiuti di Stato. 6. Ricorrere a tipi di finanziamento diversificati, quali i capitali di rischio, il microcredito o il finanziamento mezzanino. 7. Adeguare la politica del mercato interno alle caratteristiche delle PMI e migliorare la sua *governance* e visibilità. 8. Rafforzare il potenziale d'innovazione, ricerca e sviluppo delle PMI. 9. Trasformare le sfide ambientali in opportunità nell'ambito della produzione e commercializzazione di prodotti e servizi. 10. Aprire le PMI ai mercati esterni.

1.3. L'analisi di impatto

*Dimidium facti, qui coepit, habet;
sapere aude, incipe (Orazio)*

L'analisi di impatto, o valutazione di impatto *ex ante* (*Impact assessment*, di seguito IA) è oggi considerata una delle migliori esperienze in tema di *better regulation* in ambito internazionale.

Introdotta formalmente nel 2002, più volte rivista e consolidata, l'IA è sia una *policy* europea, sia una procedura per la valutazione *ex ante* delle proposte della Commissione europea.

Fino ad oggi possono identificarsi tre fasi nello sviluppo della *policy* IA: una prima fase in cui fu introdotta in forma semplificata (2002-2005); una seconda fase di rafforzamento e istituzionalizzazione (2006-2008); una terza fase di revisione e estensione (2009-2014). L'ultima fase ha visto nel 2009 l'approvazione di nuove linee guida⁹, nel 2010 la conferma del ruolo dell'IA nell'ambito della nuova strategia della *smart regulation* con l'obiettivo di estendere la raccolta di "evidenze" dalla fase *ex ante* all'intero ciclo di *policy*, e sempre nello stesso anno, la *review* della Corte dei conti europea che ha espresso un giudizio sostanzialmente positivo sulla *policy* IA.

Come specifica procedura di lavoro, la IA è volta a innalzare la qualità tecnica delle proposte della Commissione tramite la valutazione dei costi e dei benefici che esse comportano e a realizzare i seguenti obiettivi:

- migliorare la qualità delle proposte, grazie a un approccio al *policy design* più sistematico, aperto e basato sulle «evidenze», e alla realizzazione di un'analisi rigorosa e completa degli impatti sociali, economici e ambientali;
- fornire un effettivo aiuto al *decision making*;
- rendere più aperto e trasparente il processo di *policy*, grazie al coordinamento all'interno della Commissione e al rafforzamento della comunicazione esterna.

Fino ad oggi la procedura ha riguardato tutte le più importanti iniziative della Commissione e quelle i cui impatti attesi sono più significativi (proposte legislative, iniziative non legislative, alcune misure di implementazione).

La procedura di IA si basa sostanzialmente su:

- un *format* comune di lavoro;

⁹ Commissione europea, *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2009)92; ma si vedano ora le *Better Regulation Guidelines* e il *Better Regulation Toolbox*, v. *infra*, parte prima, paragrafo 4.

- metodologie condivise per l'analisi e la valutazione quantitativa e qualitativa degli impatti attesi dalla proposta e da altre possibili alternative, incluso il calcolo dei costi amministrativi richiesti dalla nuova regolamentazione.

Le *Impact Assessment Guidelines* (Linee guida in materia di analisi di impatto) supportano il processo di realizzazione delle analisi fornendo gli *standard* a cui attenersi e, per quanto riguarda la quantificazione degli impatti attesi, un'ampia classificazione di possibili ambiti da considerare nell'analisi (impatti economici, sociali e ambientali, impatto sulle piccole e medie imprese, questioni territoriali, diritti fondamentali...). Forniscono inoltre varie indicazioni sulle modalità di coinvolgimento dei portatori di interesse (cosiddetti *stakeholder*), con *standard* di qualità per le consultazioni.

Le iniziative da sottoporre a valutazione di impatto sono raccolte in un programma annuale dal Segretariato generale e cadenzate da apposite *roadmap* che identificano la tempistica dei vari passaggi. Normalmente tra la fase di pianificazione dell'analisi e la presentazione del rapporto finale intercorrono circa dodici mesi.

I passaggi fondamentali *dell'iter* della IA sono:

- pianificazione dell'analisi;
- attivazione delle necessarie collaborazioni interne alla Commissione, IASG trasversale (si veda *infra*), consultazione di rappresentanti di professionalità di rilievo e delle parti interessate, raccolta dei dati;
- redazione di una bozza (*draft-report*) IA, articolata in sezioni e non superiore a trenta pagine;
- presentazione della bozza di analisi all'*Impact Assessment Board* (IAB)¹⁰, che può richiedere approfondimenti ove ritenga carenti alcuni aspetti della proposta; altrimenti, il testo definitivo dell'IA e dell'*executive summary*, incluse le osservazioni ricevute, sono sottoposti al collegio dei commissari.

La documentazione (inclusi tutti i commenti ricevuti dalla IAB e dagli *stakeholder*) è raccolta e pubblicata dal Segretariato generale in un sito dedicato ad accesso pubblico¹¹, tranne i casi in cui le informazioni siano considerate confidenziali o di particolare delicatezza.

La procedura dell'IA impegna in primo luogo i servizi amministrativi della Direzione generale (DG) titolare della proposta in oggetto, responsabili della redazione del *report* da sottoporre allo IAB. Essa coinvolge inoltre i referenti di altre direzioni generali potenzialmente interessate, i quali partecipano agli *Impact Assessment Steering Group* (IASG) attivati sulle singole proposte. La struttura amministrativa di riferimento dell'intero processo è il Segreta-

¹⁰ Ora sostituito dal *Regulation Scrutiny Board* - RSB, v., *infra* parte prima, paragrafo 4.2.

¹¹ http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2014_en.htm.

riato generale della Commissione, il quale decide quali tra le iniziative del programma annuale dovranno essere sottoposte a valutazione di impatto. Il vice segretario generale presiede e rappresenta lo IAB, struttura creata nel 2006 per fornire un supporto e un controllo indipendente alla qualità delle IA preparate dalle DG. I membri dello IAB sono nominati dal Segretario generale della Commissione, previa approvazione da parte del Presidente, per due anni con mandato rinnovabile. Durante il mandato della Commissione Barroso, per ogni analisi di impatto, il *Board* inizialmente era composto da cinque membri, compreso il presidente (vice segretario generale); a partire dal 2012, ad essi si sono aggiunti quattro ulteriori membri a rotazione. Questi ultimi sono scelti in un gruppo permanente di otto consiglieri della Commissione e sono tenuti ad agire in modo indipendente e a titolo personale; sono responsabili di 4 differenti aree di competenza: area macro-economica, area micro-economica, area sociale, area ambientale¹². Lo IAB collabora con il Segretariato generale nella selezione delle iniziative da sottoporre a valutazione di impatto; esprime un parere, sebbene non vincolante, sulla bozza di valutazione di impatto e può richiedere approfondimenti (ripresentazioni) su aspetti ritenuti incompleti. Altri esperti esterni possono essere consultati nell'ambito della predisposizione del *report* di IA.

In seguito all'istituzionalizzazione del metodo di lavoro della Commissione, si è sviluppato un vivace dibattito in merito all'analisi di impatto in seno alle istituzioni europee incentrato soprattutto sul rafforzamento dell'analisi di impatto, sulla sua diffusione in tutte le istituzioni europee, sull'indipendenza dello IAB.

Nel corso del 2014 la Commissione ha indetto una consultazione pubblica per la revisione delle Linee guida in materia di analisi di impatto del 2009, che si è svolta dal 1° luglio al 30 settembre 2014, e in seguito ha pubblicato *on line* i 73 contributi ricevuti (si veda *infra* parte prima, paragrafo 3.2).

Ad oggi si può sostenere che l'IA è vista come «buona pratica» all'interno del panorama europeo e che essa costituisce una «politica consolidata» della Commissione¹³. In merito alla qualità tecnica delle analisi sono stati riscontrati notevoli miglioramenti, in quanto la procedura è stata rivista e affinata, stimolando una crescita della qualità delle analisi per ottenere una valutazione positiva da parte della IAB. Per quanto riguarda la trasparenza del processo, essa è elevata poiché tutte le IA sono pubblicate sul sito *web* della Commissione, inclusi i commenti degli *stakeholder* e i giudizi dello IAB. Il numero di proposte valutate annualmente è variabile ed è più alto negli anni centrali dei mandati presidenziali, mentre si riduce in prossimità delle rielezioni (come è accaduto nel 2004, nel 2010 e nel 2014)¹⁴.

¹² Si veda Collovà Claudio, [How does ex-ante Impact assessment work in EU?](#), 2015.

¹³ Melloni Erica, *Dieci anni di Impact Assessment della Commissione europea*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 3/2012.

¹⁴ Si veda *Impact Assessment Board, 2014 activity statistics*.

2. La terza revisione strategica della "*better regulation*" del 28 gennaio 2009

La Comunicazione della Commissione sulla "Terza revisione strategica della *Better regulation*", pubblicata il 28 gennaio 2009, ha descritto, in termini qualitativi e quantitativi, i principali risultati conseguiti dalla strategia negli ultimi anni e ha indicato la strada che il legislatore europeo ed i singoli Stati membri dovrebbero ancora percorrere.

In sintesi, le attività di semplificazione e codificazione predisposte dalla Commissione hanno previsto la riduzione dello *stock* normativo europeo, il cosiddetto "*acquis*", del 10 per cento (vale a dire circa 1300 atti legislativi in meno).

Con riferimento alle attività di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi, secondo le stime della Commissione circa un terzo degli oneri amministrativi di origine europea sono stati tagliati o sono in corso di riduzione.

Più precisamente, la riduzione dovrebbe ammontare a circa 40 miliardi di euro su un totale di 124 miliardi.

Tra le proposte di riduzioni più significative, possono essere citate:

- la rimozione degli ostacoli alla fatturazione elettronica prevista nella proposta di direttiva sull'IVA, con un risparmio di 19 miliardi di euro;
- la riduzione degli obblighi di contabilità separata per le PMI, con un risparmio di 4,4 miliardi di euro;
- l'ammodernamento del codice doganale comunitario, con un risparmio di 2,5 miliardi di euro;
- la semplificazione e la possibilità di adempimento per via elettronica delle procedure relative al trasporto di animali vivi, con un risparmio di 1,4 miliardi di euro.

La Revisione strategica ha ritenuto di individuare alcune linee di azione per il futuro:

- far sì che le persone incaricate dell'elaborazione delle politiche siano responsabili anche della valutazione dell'impatto delle loro proposte. Si tratta di un elemento essenziale del sistema di valutazione d'impatto che la Commissione ha messo in atto dal 2002 e che, a suo avviso, rivoluziona la cultura di lavoro dell'istituzione;
- condividere sempre di più la responsabilità di una migliore regolamentazione. In particolare, la Commissione ha indicato come priorità per il 2009 il completamento dell'esame dell'approccio comune per la valutazione d'impatto tra le tre istituzioni eu-

- ropee che partecipano al processo legislativo (la stessa Commissione, il Consiglio ed il Parlamento);
- definire una regolamentazione a livello globale, proseguendo la cooperazione in materia di regolamentazione sia nell'ambito di organizzazioni multilaterali quali l'ONU, l'OCSE e la Banca mondiale, che nei dialoghi bilaterali per ridurre gli ostacoli agli scambi e agli investimenti, rafforzando nel contempo la tutela dell'ambiente e della società.

3. La comunicazione "legiferare con intelligenza nell'Unione europea" dell'8 ottobre 2010

Anche alla luce della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008, la Commissione Barroso ha ritenuto di focalizzare ancor più l'attenzione sulla qualità della legislazione con la Comunicazione "Legiferare con intelligenza nell'Unione europea-*Smart regulation in the European Union* (COM(2010)543/3)" dell'8 ottobre 2010.

La Comunicazione parte dall'assunto che la situazione economica richiede una legislazione ancora più efficace ed efficiente nella realizzazione dei suoi obiettivi di interesse generale, che dimostri di avere un chiaro valore aggiunto, apporti pieni benefici a costi di regolamentazione minimi, rispettando i principi di sussidiarietà e proporzionalità, e che offra un quadro regolamentare semplice, chiaro, stabile e prevedibile per le imprese, i lavoratori e i cittadini.

Nell'introduzione della Consultazione svolta per la stesura della Comunicazione (lanciata il 23 aprile e chiusa il 25 giugno 2010), la Commissione ha sottolineato che il concetto di "smart" include nelle politiche di miglioramento della regolamentazione l'idea che legiferare "non vuol dire ridurre o aumentare il numero di regole, quanto piuttosto ottenere risultati nel modo meno oneroso possibile". Oltrepassata la visione del "less is more", la Commissione è persa concentrarsi sul miglioramento della regolamentazione attraverso il miglioramento delle ricerche e della progettazione alla base delle norme, che minimizzi il rischio di creare regole mal concepite.

Per conseguire questi obiettivi, la Comunicazione afferma i seguenti principi:

- le fasi della regolamentazione vanno integrate all'interno di una strategia organica (*life-cycle approach*). Il ciclo della regolamentazione va cioè visto come un *continuum* in cui l'ideazione e la valutazione *ex ante* di un testo normativo si legano alla sua attuazione, monitoraggio, valutazione e revisione. In un'ottica integrata, la qualità della regolamentazione non si può ottenere con approcci parziali; pertanto sia i programmi di semplifi-

cazione, che quelli di riduzione degli oneri di regolamentazione, vanno ricondotti al concetto unitario del ciclo della regolamentazione;

- occorre considerare la governance dei processi di attuazione: le valutazioni dovranno tenere conto delle "modalità di attuazione della legislazione europea a livello nazionale e subnazionale", che spesso appesantiscono di oneri superflui la legislazione europea (*gold-plating*). Su tale aspetto viene chiesta la collaborazione delle autorità nazionali e regionali;
- bisogna "aprire" alla società, rafforzando le procedure di consultazione. La consultazione è essenziale nelle procedure ascendenti e di verifica, in particolare nell'individuazione e rilevazione degli oneri e dei costi non necessari. Va rafforzata lungo tutta la declinazione del ciclo della regolamentazione e resa più efficace (durata sufficiente, disponibilità della documentazione e sua adeguatezza in relazione ai destinatari, rendicontabilità...); la partecipazione va incoraggiata con misure opportune;
- per gli Stati membri, occorre sviluppare una politica di qualità della regolamentazione, in particolare assicurando chiarezza e accessibilità della regolamentazione nazionale, contribuendo all'elaborazione e alla valutazione della legislazione europea, partecipando più attivamente alle consultazioni pubbliche e alle valutazioni europee, anche utilizzando analisi nazionali.

The EU legislative cycle



Fonte: <http://epthinktank.eu/2015/03/13/ep-work-in-the-fields-of-impact-assessment-and-european-added-value/>

Le tre priorità definite nella Comunicazione (rilevanza della qualità della regolamentazione durante l'intero *policy cycle*; responsabilità congiunta di istituzioni europee e Stati membri per garantire un migliore ambiente regolatorio; ruolo delle consultazioni) hanno orientato tutta la strategia degli anni successivi sul tema.

Sulla base di queste priorità, la Commissione ha innanzitutto proseguito il programma di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi lanciato nel 2007 e, nel corso del 2011, si è concentrata sulla riduzione degli oneri per le PMI e sull'introduzione di documenti metodologici relativi alla valutazione, nell'ambito dell'analisi di impatto, di specifici effetti.

Nel 2012 la Commissione ha posto in essere azioni significative: dopo aver lanciato una consultazione pubblica sul *follow-up* della *Smart regulation* ed una sulle dieci norme più onerose per le PMI europee, a dicembre ha adottato la Comunicazione "Adeguatezza della Regolamentazione dell'Unione europea - *EU Regulatory fitness (COM (2012)746)*", con cui è stato annunciato il programma **REFIT** (v. *infra* parte prima, paragrafo 3.1.), volto ad "eliminare i costi superflui della regolamentazione (gli oneri) e a garantire che il *corpus* legislativo europeo resti idoneo allo scopo", individuando "oneri, incoerenze, lacune e misure inefficaci".

Il 2013 è stato dedicato all'avvio del REFIT, completando la "mappatura" della regolamentazione europea e definendo le prime azioni di semplificazione. Nei primi mesi del 2014 la Commissione Barroso (oramai a fine mandato) ha agito su due fronti: ha lanciato consultazioni pubbliche (v. *infra*, parte prima, paragrafo 3.2.) su alcuni documenti metodologici ed è andata avanti con il REFIT, pubblicando anche il primo *scoreboard*, cioè l'elenco dettagliato di tutte le azioni di semplificazione, riordino, ritiro e valutazione delle norme europee realizzate e previste, indicando le iniziative di Parlamento e Consiglio che, a suo giudizio, hanno peggiorato le proposte che inizialmente aveva formulato, riducendo i benefici per i destinatari.

3.1 Il programma REFIT

*Le leggi e le istituzioni, al pari degli orologi,
devono periodicamente essere pulite, ricaricate e regolate sull'ora esatta
(Henry Ward Beecher)*

Il Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (*Regulatory Fitness and Performance Programme - REFIT*) è stato lanciato dalla Commissione europea nel dicembre del 2012¹⁵, con l'obiettivo di coordinare in un unico programma tutte le iniziative relative alla verifica dell'idoneità della legislazione europea in vigore e alla ridu-

¹⁵ [COM\(2012\) 746](#).

zione degli oneri amministrativi, nel solco della riflessione sulla "legislazione intelligente" avviata nel 2010.

A tal fine, il Programma inglobava - in un approccio integrato - sia i controlli di idoneità sulla legislazione vigente introdotti nel 2010¹⁶ sia il Piano d'azione ABR Plus (*Administrative Burden Reduction Programme*), rivolto alla riduzione degli oneri amministrativi previsti dalla legislazione europea, avviato nel 2007 (v. *supra* parte prima, paragrafo 1.2).

Il programma REFIT, secondo la Comunicazione del 2012, sarebbe partito da un "inventario delle aree regolamentari e dei testi legislativi che più si prestano a una semplificazione delle disposizioni e a una riduzione dei costi normativi per le imprese e i cittadini senza che vengano compromessi gli obiettivi di interesse generale".

Fra gli strumenti di lavoro del Programma, la Commissione indicava: le valutazioni d'impatto, ponendo in evidenza, in particolare, l'azione del Comitato indipendente ad esse preposto (*Impact Assessment Board* - IAB) e impegnandosi a migliorare ulteriormente la valutazione *ex ante* dei costi e dei benefici, e ad includere nella valutazione "una sintesi standardizzata di due pagine per permettere di evidenziare rapidamente i risultati principali di tale valutazione, compresi i benefici e i costi stimati"; la valutazione in genere, con l'impegno della Commissione a riesaminare il suo sistema di valutazione, a seguito di una consultazione pubblica, e a presentare nel 2013 un quadro riveduto per la valutazione delle politiche e dei programmi; la consultazione dei cittadini e delle parti interessate, anche attraverso l'impiego del sito *web* "La vostra voce in Europa"¹⁷.

La Comunicazione ribadiva inoltre la centralità dei progressi nell'attuazione della legislazione europea - di cui sono responsabili in primo luogo gli Stati membri - nella valutazione sull'adeguatezza e l'efficacia della regolamentazione: a tal fine la Commissione si impegnava a supportare gli Stati e a monitorare i progressi nell'attuazione e a rafforzare la verifica della conformità, anche per contribuire alla valutazione *ex post* di adeguatezza della normativa specifica.

La Commissione ribadiva infine l'importanza di condividere l'obiettivo della legislazione intelligente con le altre istituzioni dell'Unione europea - dando piena attuazione all'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" siglato nel 2003¹⁸, e rafforzando da un lato l'impiego delle valutazioni d'impatto della Commissione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, e dall'altro l'impegno di queste istituzioni a sviluppare capacità di valutazione autonome

¹⁶ I controlli di idoneità hanno avuto ad oggetto la politica dell'Unione europea relativa all'acqua dolce, l'informazione e la consultazione dei lavoratori, l'omologazione dei veicoli a motore e la politica relativa al mercato interno dell'aviazione: COM (2012) 746, p. 4n.

¹⁷ http://ec.europa.eu/yourvoice/index_it.htm.

¹⁸ [2003/C 321/01](#).

- e con gli Stati membri, per i quali è centrale il ruolo svolto dai Parlamenti nazionali in sede di controllo della corretta attuazione del principio di sussidiarietà.

Nell'ottobre del 2013, la Commissione tracciava un primo bilancio dei risultati del programma REFIT, definendo nel contempo le successive tappe di attuazione¹⁹.

A proposito degli sviluppi del Programma, la Commissione ribadiva in primo luogo la necessità, data la lunghezza del processo legislativo europeo e l'esigenza di stabilità nella legislazione, di esaminare prioritariamente tutte le possibilità di riduzione degli oneri senza modificare la legislazione vigente; affermava inoltre l'esigenza di aumentare il rigore della valutazione sull'adeguatezza della regolamentazione e di ancorare maggiormente tale valutazione all'interno del ciclo decisionale; assumeva l'impegno - anche al fine di rafforzare la cooperazione con i legislatori dell'Unione europea e con gli Stati membri in materia di valutazione dell'adeguatezza normativa - di pubblicare annualmente un quadro di valutazione (scoreboard) del programma REFIT, per seguire l'*iter* legislativo di tutte le iniziative proposte in tale ambito e per monitorare il contenuto delle modifiche decise a livello europeo e l'impatto dell'attuazione da parte degli Stati membri sulla semplificazione e la riduzione degli oneri.

Nel giugno 2014 la Commissione Barroso, ormai in scadenza²⁰, ha pubblicato una ulteriore Comunicazione sull'attuazione e le prospettive del programma REFIT²¹. In essa si è dato conto, in primo luogo, dell'attuazione delle iniziative contenute nell'allegato alla precedente Comunicazione, sia da parte della Commissione (ritiri di proposte pendenti presso il legislatore, misure non presentate o proposte di abrogazione di atti vigenti), sia da parte del legislatore (Parlamento e Consiglio).

A proposito, invece, delle misure adottate dagli Stati membri, la Commissione ha ribadito che spetta agli Stati sfruttare le opzioni di semplificazione offerte dalla legislazione europea (come è avvenuto in materia di proprietà intellettuale e rifiuti di materiale elettronico) e verificare che quest'ultima sia applicata a livello nazionale con le maggiori efficienza ed efficacia possibile; si osserva infatti che in alcuni settori di regolamentazione gli Stati non sfruttano le occasioni di semplificazione offerte dalla legislazione europea o le regolamenta-

¹⁹ COM (2013) 685.

Nell'allegato alla Comunicazione sono elencate le iniziative discendenti dal programma, suddivise in quattro categorie principali: 1. proposte pendenti della Commissione in materia di semplificazione e riduzione degli oneri, in attesa di essere adottate dal colegislatore (19 proposte); 2. nuove iniziative della Commissione per semplificare, ridurre i costi normativi e consolidare la legislazione (22 iniziative); 3. settori in cui vigono leggi superate che la Commissione proporrà di abrogare, proposte che intende ritirare e iniziative pianificate ma che non intende portare avanti (17 iniziative); 4. *check-up* e valutazioni intese a ridurre costi e oneri normativi (39 azioni, pianificate o in corso).

²⁰ Le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo si sono svolte il 30 maggio 2014. Il 1° novembre 2014 si è insediata la Commissione Juncker.

²¹ COM(2014) 368.

zioni nazionali aggravano gli oneri non direttamente contemplati dalle norme europee: è il caso della regolamentazione in materia di sicurezza alimentare, trasporto delle merci su strada, contabilità societaria.

Riguardo alle azioni orizzontali, la Commissione ha ribadito la fiducia negli strumenti normativi dell'analisi d'impatto, della consultazione delle parti interessate e della valutazione ex post. In particolare, ha confermato la necessità di sviluppare la capacità di misurazione dei costi e dei benefici della regolamentazione, e di minimizzare gli obblighi informativi per le imprese previsti dalla legislazione.

Alla Comunicazione è inoltre allegato, per la prima volta, il quadro di valutazione RE-FIT²², nel quale è analiticamente indicato lo stato di attuazione di 133 iniziative identificate dalla Commissione nel contesto di REFIT, della politica verso le piccole e medie imprese e del programma ABR Plus. Per ciascun ambito di semplificazione e riduzione di oneri, sono indicati in forma schematica le azioni legislative, le abrogazioni e le valutazioni in corso.

3.2 Le Consultazioni del 2014

Nel corso del 2014 la Commissione europea, in vista della modifica dei principali strumenti utilizzati per indagare la qualità della regolamentazione, ha effettuato tre diverse consultazioni:

Consultazione pubblica per la revisione delle linee guida in materia di analisi di impatto, che si è svolta dal 1° luglio al 30 settembre 2014. La consultazione ha avuto l'obiettivo di valutare i principali aspetti da affrontare per migliorare le analisi di impatto, prendendo spunto dall'esperienza maturata negli ultimi anni, dalle valutazioni espresse nelle relazioni annuali dall'IAB, dalla documentazione pubblicata dall'OCSE e da quanto emerso da un studio condotto da un gruppo di esperti, incentrato sulle tecniche di valutazione economica della regolamentazione²³. La Commissione ha pubblicato *on line* i 73 contributi ricevuti²⁴, dalla cui lettura emerge un significativo apprezzamento del cosiddetto *integrated approach* all'AI, che prevede l'applicazione di metodi di analisi misti (quali-quantitativi) ed è in grado di valutare l'impatto delle norme non solo sotto il profilo economico, ma anche sotto quello ambientale e sociale. Altro aspetto che ha registrato il parere positivo dei rispondenti riguarda la proposta della Commissione di redigere relazioni IA sempre più chiare e schematiche, per favorirne la comprensione anche ai cittadini non direttamente implicati nel processo di normazione; tra

²² SWD(2014) 192.

²³ Il contributo citato, dal titolo "*Assessing the costs and benefits of regulation*" è disponibile al link http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf.

²⁴ Per quanto riguarda l'Italia, si registra il contributo della Confartigianato Imprese.

i suggerimenti ricevuti quello di inserire uno specifico *Information and Communication Technology Impact* (ICT impact) e di rendere più indipendente lo IAB;

1. Consultazione pubblica relativa alle nuove linee guida sulle consultazioni: dal 30 giugno al 30 settembre 2014 la Commissione europea ha sottoposto a consultazione pubblica con gli *stakeholder* la prima bozza di linee guida sulle consultazioni. Il documento, elaborato sulla base dei principi e degli *standard* minimi stabiliti dalla Commissione nel 2002, con la Comunicazione COM(2002)704, contiene i criteri operativi per migliorare la qualità, gli obiettivi e l'articolazione delle consultazioni pubbliche, con particolare riferimento alla fase di rendicontazione dei risultati. In particolare, la bozza di linee guida suddivide il processo di consultazione in tre diverse fasi: elaborazione della strategia, svolgimento della consultazione, analisi dei risultati. La partecipazione alla consultazione è stata piuttosto ampia, con 120 contributi²⁵ inviati sul testo, provenienti in larga parte da autorità pubbliche e organizzazioni rappresentative²⁶; le osservazioni si sono concentrate su due grandi aspetti problematici sollevati dalla Commissione nel questionario di consultazione: il bilanciato coinvolgimento di tutte le tipologie di *stakeholder* e la trasparenza sugli esiti della procedura di consultazione;
2. Consultazione pubblica sulle nuove linee guida per la valutazione (ex post): si tratta di una consultazione, aperta dal 12 novembre 2013 al 25 febbraio 2014, alla quale sono pervenute 53 risposte. Rispetto alle linee guida elaborate nel 2004 si specificano le diverse tipologie di valutazione che rientrano nella categoria della "*retrospective evaluation*", ovvero *fitness checks*, valutazioni finali, *ex post* e *interim*, o in *itinere*. Il documento specifica inoltre i cinque criteri che una corretta valutazione deve poter verificare: efficacia, efficienza, coerenza, rilevanza e valore aggiunto. Inoltre, le bozze delle nuove linee guida aggiornano gli *standard* di valutazione, identificati in cinque macrocategorie: reperimento delle risorse e organizzazione delle attività, programmazione, *design*, realizzazione, disseminazione e utilizzo dei risultati.

²⁵ Si veda *Results of the Public Consultation on Commission's Draft Stakeholder Consultation Guidelines*.

²⁶ Per l'Italia si registra il contributo della Presidenza del Consiglio dei ministri (Dipartimento per la funzione pubblica - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi).

4. L'agenda "legiferare meglio per ottenere risultati migliori" del 19 maggio 2015²⁷

La nuova Commissione Juncker, sin dall'inizio del suo mandato²⁸, ha mostrato di voler porre la qualità della regolamentazione al centro dell'azione dell'Esecutivo dell'Unione, annunciando una nuova agenda per la *better regulation* nel 2015 e affidando, per la prima volta, al primo vice Presidente, l'olandese Frans Timmermans, la delega alla *better regulation*, alle relazioni interistituzionali, allo stato di diritto e alla Carta dei diritti fondamentali. In particolare, la delega gli conferisce il compito di "*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 europea che assicura la qualità delle valutazioni di impatto.

Il 19 maggio 2015 la Commissione ha adottato l'Agenda "Legiferare meglio per ottenere risultati migliori", un pacchetto di iniziative e riforme sulla migliore regolamentazione. Ispirato a criteri di trasparenza, semplificazione e valutazione durante tutto il ciclo regolatorio, esso dovrebbe permeare l'attività legislativa delle istituzioni europee nei prossimi anni.

Tale intervento era stato preannunciato già nel programma di lavoro della Commissione per il 2015 (COM(2014) 910), presentato nel dicembre 2014, in cui era stato affermato 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".

Il pacchetto è composto da:

- una **Comunicazione** al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni "*Legiferare meglio per ottenere risultati migliori - Un'agenda dell'Unione europea*" (COM(2015) 215), che delinea la *ratio* e le linee direttrici della riforma del processo regolatorio dell'Unione europea;
- 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;

²⁷ Il presente paragrafo si basa essenzialmente sulla sintesi curata dal Servizio studi del Senato della Repubblica nella Nota su Atti dell'Unione europea n. 4 rispetto alla quale, con il presente *dossier*, si sono intesi approfondire gli aspetti relativi all'analisi di impatto e al nuovo programma REFIT.

²⁸ Si veda il discorso di apertura della plenaria del Parlamento europeo del presidente Juncker del 15 luglio 2015: "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.

- una **relazione** della Commissione sul programma REFIT (SWD (2015) 110), che offre una panoramica sull'azione svolta dal Programma stesso;
- una **Comunicazione** della Commissione sulla struttura ed il funzionamento della piattaforma REFIT (C(2015) 3260). I dettagli su tale Piattaforma sono contenuti nella decisione della Commissione che lo istituisce (C(2015) 3261);
- la **decisione** del Presidente della Commissione europea sull'istituzione di un organismo di controllo indipendente sulla regolamentazione (Independent Regulatory scrutiny board) (C(2015) 3263), accompagnata da una comunicazione sul ruolo dell'organismo medesimo, i compiti assegnati ed il personale (C(2015) 3262);
- la proposta di un **accordo interistituzionale** sulla migliore regolamentazione (COM(2015) 216), completo di due Allegati sugli atti delegati.

4.1 Una migliore regolamentazione per ottenere risultati migliori

Nella Comunicazione (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".

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

- consultazione 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 non avranno più luogo solo nella fase di preparazione della proposta, ma anche durante l'*iter* di approvazione e di valutazione. Si preannunciano consultazioni della durata di 12 settimane durante la predisposizione di nuove proposte; di 8 settimane a seguito dell'approvazione (contributi eventualmente ricevuti in questa fase saranno sottoposti ai co-legislatori); la possibilità di intervenire anche in fase di valutazione della legislazione attraverso uno strumento *on line* da istituire sul sito della Commissione ("*Lighten the load, 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 permanente, partendo dall'assunto che "nel tempo, anche la legislazione meglio ideata può diventare obsoleta, più onerosa o cessare di raggiungere i propri obiettivi". Anche i testi tecnici, con particolare riferimento ai progetti di atti delegati, saranno sottoposti all'attenzione delle parti interessate per un periodo di quattro settimane, 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 in maniera efficace ed inequivoca le finalità dell'azione della Commissione. Si preannuncia, in particolare, un miglioramento della relazione esplicativa delle proposte presentate, anche con riferimento all'illustrazione del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità;

- adozione di 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, basate 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, basata su uno sviluppo sostenibile, con una particolare attenzione riservata alle PMI, in favore delle quali si ipotizza un regime meno stringente, che può includere una "esenzione totale" per le microimprese, quando ciò sia possibile e ragionevole;
- riesame continuo della legislazione in vigore. Oltre che ai provvedimenti in via di adozione, la Commissione intende applicare il "principio di migliore regolamentazione" anche alla legislazione esistente, conducendo una valutazione sull'impatto che la legislazione medesima ha avuto su settori specifici; una consultazione pubblica potrebbe suggerire modalità di alleggerimento dell'impatto medesimo che non incidano sugli obiettivi politici posti. Sotto questo profilo, la Commissione propone il rafforzamento del programma REFIT, operativo dal 2012 attraverso una nuova "piattaforma REFIT" (C(2015) 3261) per i cui dettagli v. *infra* parte prima, paragrafo 4.

4.2II controllo sull'operato della Commissione - Il *Regulatory Scrutiny Board* e le Linee guida per la migliore regolamentazione

Dopo avere descritto le modalità con cui intende procedere nell'attività di proposta legislativa, la Commissione europea sottolinea la necessità di istituire una forma di controllo sul proprio stesso operato ("*Il controllo può aiutarci a rimanere fedeli ai principi di migliore regolamentazione, assicurando che le proposte siano basate sulle prove fattuali e sulle migliori analisi disponibili*").

A tal fine viene creato un nuovo organo (organismo di controllo indipendente sulla regolamentazione, ***Regulatory Scrutiny Board*** con decisione del Presidente della Commissione europea (C(2015) 3263). Tale organo sostituirà l'*Impact Assessment Board*, operativo dal 2006, al fine di assicurare la qualità dell'analisi d'impatto condotta dalla Commissione.

Compito del nuovo organismo sarà la valutazione non solo dei rapporti di analisi di impatto, ma anche delle verifiche di idoneità e dei più importanti rapporti di valutazione, fornendo pure specifiche raccomandazioni sul miglioramento dei testi predisposti dalla Commissione. Qualora la Commissione intenda presentare una proposta nonostante il parere negativo dell'organismo, dovrà illustrare pubblicamente i motivi alla base di tale scelta. Il *Board* sarà chiamato anche a valutare l'adeguatezza della normativa in vigore. Il ruolo, i compiti assegnati e il personale di questo nuovo organo sono oggetto di un'apposita comunicazione (C(2015) 3262), in cui viene specificato che i suoi componenti "agiscono in maniera indipendente ed autonoma nel preparare i loro pareri".

Il nuovo Comitato è composto da un presidente e da sei membri; questi ultimi saranno selezionati in maniera trasparente e, per la prima volta, tre di essi non saranno funzionari della Commissione, ma esperti in materia di analisi di impatto, valutazione *ex post* e politica della regolamentazione, reclutati con contratti non rinnovabili al di fuori delle istituzioni europee; i tre funzionari europei si dedicheranno a tempo pieno a tale mansione e saranno liberi da ogni tipo di responsabilità all'interno della Commissione. Il *Board* farà capo al Segretariato generale.

In merito alle analisi di impatto, le nuove Linee guide sulla *Better Regulation* chiariscono che specifiche *roadmap* e *inception impact assessment* offriranno agli *stakeholder* la possibilità di fornire *input* sin dall'avvio di una nuova iniziativa e che i soggetti interessati potranno fornire un *feedback* sulle nuove proposte di regolamentazione partecipando a una consultazione pubblica su *internet* della durata di dodici settimane.

Alcuni elementi dovranno essere necessariamente inclusi nel rapporto finale dell'analisi di impatto, ossia:

- una *descrizione* degli impatti ambientali, sociali ed economici e una dichiarazione esplicita se uno di questi non è considerato significativo;
- una chiara descrizione di chi sarà interessato dall'iniziativa e come;
- l'impatto sulle PMI²⁹;
- l'impatto sulla competitività;
- una descrizione dettagliata della strategia di consultazione e dei risultati da essa ottenuti.

Il rapporto IA finale dovrà inoltre essere accompagnato da una sintesi (*executive summary*) di due pagine disponibile in tutte le lingue.

²⁹ Per approfondimenti si veda Confindustria, La nuova Agenda della Commissione europea sulla *Better Regulation*, maggio 2015.

Da quanto sopra esposto, le nuove linee guida, pur mantenendo in linea di massima la procedura già in uso per le analisi di impatto, sembrano evolversi in relazione in particolare ai seguenti obiettivi³⁰:

- una maggiore apertura alla partecipazione dei soggetti interessati dalle nuove iniziative (consultazione pubblica su *internet* di dodici settimane e sintesi di due pagine disponibile in tutte le lingue);
- una maggiore trasparenza delle varie fasi (descrizione dettagliata sia degli impatti che della strategia di consultazione);
- un maggior interesse per l'impatto sulla competitività, sulla crescita e sull'innovazione (ricorso al principio "*Think small first*" per evitare gli oneri eccessivi).

La Commissione propone inoltre che le valutazioni d'impatto siano svolte nel corso di tutto il processo legislativo, non solo in fase di preparazione della proposta, e invita il Parlamento europeo e il Consiglio a effettuare valutazioni d'impatto di tutti gli eventuali emendamenti sostanziali presentati durante il processo legislativo.

4.3 La collaborazione con le altre istituzioni dell'Unione e con gli Stati membri

4.3.1 Un nuovo Accordo interistituzionale

La Comunicazione COM(2015) 215 specifica - in maniera tautologica ma efficace - che "le proposte della Commissione europea sono solo quelle: 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 e trasparenza non sia seguito anche dal Parlamento e dal Consiglio europeo. Una proposta operativa di collaborazione è contenuta nella bozza di accordo interistituzionale³¹ sulla migliore regolamentazione (COM(2015) 216), in cui la Commissione propone ai colegislatori:

³⁰ Per un approfondimento critico si veda Renda Andrea, *Too good to be true? A quick assessment of the European Commission's new Better Regulation Package*, maggio 2015.

³¹ Analoghe intese erano state concluse nel 2003 ("Legiferare meglio") e nel 2005 ("Approccio interistituzionale comune alle valutazioni d'impatto"). La proposta di nuovo Accordo 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).

che sia data priorità alle iniziative di semplificazione delle leggi vigenti o di riduzione degli oneri legislativi, soprattutto per le PMI;

che il Parlamento e il Consiglio pongano in essere, autonomamente, con l'aiuto della Commissione o attraverso un *panel* indipendente, una valutazione d'impatto su ogni emendamento sostanziale proposto durante l'*iter* legislativo. Norme analoghe erano già stabilite nell'Accordo interistituzionale comune alle valutazioni d'impatto del 2005 ma sia il Parlamento che il Consiglio hanno dimostrato "notevole riluttanza" a procedere in tal senso;

di convenire sulla necessità che la legislazione sia chiara e comprensibile;

di includere sistematicamente, in ogni nuovo atto, disposizioni che ne permettano il monitoraggio e la futura valutazione;

di impegnarsi in un linguaggio giuridico più chiaro;

di promuovere la legislazione di "rifusione", cosicché la legge rimanga chiara e ben strutturata anche dopo essere stata emendata;

di rendere la legislazione dell'Unione quanto più possibile accessibile, anche *on line*.

In Allegato alla bozza di accordo interistituzionale compaiono un'intesa comune sugli atti delegati ed alcune clausole *standard* relative sempre alle deleghe³². Oltre al maggiore sforzo di trasparenza, si segnala, in particolare, la disposizione di cui al punto n. 26, che conferma la possibilità di conferire alla Commissione europea deleghe a tempo indeterminato³³.

³² Si ricorda che ai sensi dell'articolo 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 disciplina gli atti di esecuzione: l'articolo 291, paragrafo 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 Unione europea, gli atti stessi "conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati (...), al Consiglio" (articolo 291, paragrafo 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.

³³ 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 nazionali. Per maggiori dettagli sulle risoluzioni, e sul dibattito che ne è scaturito con i vertici della Commissione, si rinvia alla citata Scheda di valu-

4.3.2 Il ruolo degli Stati membri

La Commissione rileva che 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 europee.

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:

- 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 escludere la possibilità di raccomandare la fissazione di date comuni per l'inizio di applicazione della legislazione in tutti gli Stati;
- la distinzione visibile, in sede di trasposizione della legislazione o del bilancio europeo, tra le norme derivanti dalla legislazione europea e quelle aggiunte per volontà del singolo Stato membro (cd. "gold-plating", par. 31);
- la richiesta di motivare, e valutare l'impatto con specifico riferimento agli oneri amministrativi e a eventuali norme procedurali o sostanziali ulteriori rispetto a quelle richieste dalla normativa europea (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.

4.4 Il programma REFIT in dettaglio

La Commissione dedica ampio spazio all'aggiornamento del programma REFIT, nell'ambito delle azioni volte al riesame della legislazione europea in vigore³⁴. A tal fine, la Commissione ricorda che l'analisi dei costi e dei benefici della regolamentazione deve essere qualcosa di più di una "fotografia" scattata al momento di intraprendere una politica: la

[tazione 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.

³⁴ [COM\(2015\) 215](#), pp. 9-13.

verifica e la valutazione devono continuare per tutta la durata della politica, per assicurare che essa resti adeguata allo scopo ("*fit for purpose*").

Il programma REFIT non è, infatti, un programma di *deregulation*³⁵, bensì - ricorda la Commissione - lo strumento per una migliore regolamentazione. Essa intende quindi rinforzare il Programma, per renderlo:

- più mirato, concentrandolo sulle più gravi cause di inefficienza e aggravio non necessario;
- più quantitativo, rafforzando e aggiornando le stime quantitative poste alla base delle proposte di revisione;
- più inclusivo, utilizzando la nuova Piattaforma REFIT per raccogliere proposte e suggerimenti;
- più radicato nel processo decisionale, attraverso la sua centralità nel programma di lavoro annuale della Commissione e nel dialogo politico fra questa e le altre istituzioni dell'Unione europea.

La Comunicazione preannuncia inoltre una serie di nuove iniziative di revisione, sulle quali la Commissione sta già lavorando, in settori quali la disciplina dell'IVA, gli appalti pubblici (con riferimento in particolare alle esigenze delle PMI), le statistiche sulle imprese ed i prodotti chimici.

La Commissione continuerà inoltre a monitorare le varie normative di settore per identificare e proporre l'abrogazione di norme datate e non più funzionali al loro scopo, oppure eccessivamente onerose per i destinatari. La seconda edizione del quadro di valutazione REFIT³⁶, allegata alla Comunicazione, elenca lo stato di avanzamento di 164 iniziative di semplificazione e riduzione degli oneri, tracciando inoltre, per ogni area di *policy*, un quadro d'insieme delle azioni di *smart regulation* e di semplificazione adottate nel periodo 2014-2015.

La Comunicazione preannuncia inoltre future iniziative di semplificazione riferite ad ampie aree di legislazione, come i ritardi nei pagamenti, i pesticidi, il contenzioso in materia di salute, le assicurazioni per i veicoli a motore, i prodotti finanziari derivati e i requisiti di capitale, nonché alcuni ambiti per i quali il lavoro di valutazione e il *fitness check*³⁷ sono ad uno

³⁵ In questo modo, la Commissione sembra voler rispondere alle critiche mosse in passato al Programma accusato, in particolare da alcune organizzazioni non governative di aver indebolito il ruolo del Parlamento e di aver ritardato o reso meno vincolante la legislazione europea su materie quali la qualità dell'aria e l'uso delle risorse.

³⁶ [SWD\(2015\) 110](#)

³⁷ "A *Fitness Check* is like an evaluation of an individual intervention except that it covers a group of measures which have some relationship with each other which justifies their being evaluated together (normally a common set of objectives). A *Fitness Check* assesses whether the framework for a given sector is fit for purpose by

stadio già avanzato, quali la disciplina degli alimenti e le norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Dopo aver tracciato la prospettiva di una serie di misure volte a migliorare l'attuazione della legislazione europea (fra le quali un *database* per offrire un accesso unitario e completo ai requisiti richiesti dalla legislazione europea e da quella degli Stati membri in materia di etichettatura degli alimenti, per favorire l'attività delle PMI) e per semplificare la gestione dei fondi europei (con riferimento, in particolare, alla politica agricola, ai Fondi strutturali e di investimento, e all'attuazione di Horizon 2020), la Commissione delinea gli strumenti messi in campo per facilitare l'approccio inclusivo di raccolta delle sollecitazioni dei portatori di interessi nelle prospettive di miglioramento della legislazione europea: un nuovo strumento online denominato "Dateci una mano - dite la vostra"³⁸, dedicato all'ascolto e alla raccolta delle opinioni delle parti interessate e dei cittadini, e la piattaforma REFIT.

La Piattaforma REFIT, istituita da una specifica decisione, adottata nella medesima data del 19 maggio 2015³⁹ ha la funzione di sollecitare, raccogliere e valutare suggerimenti, di qualsiasi provenienza, in materia di riduzione degli oneri regolatori e amministrativi, e si compone di due gruppi, il primo formato da rappresentanti degli Stati membri, e il secondo composto da esperti nominati dal Comitato economico e sociale, dal Comitato delle Regioni, dalle imprese (comprese le PMI), dalle parti sociali e dalle organizzazioni della società civile attive in materia di applicazione della legislazione UE.

assessing the performance of the relevant framework with respect to its policy objectives": [SWD\(2015\) 111](#), *Better Regulation Guidelines*, p. 50

³⁸ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/consultation_en.htm#up ("*Lighten the load - Have your say!*")

³⁹ [C\(2015\)3261](#)



BETTER REGULATION AGENDA

Enhancing Transparency and Scrutiny for Better EU Law-Making

What's **NEW** ?



BETTER REGULATION

STAKEHOLDER INPUT

Lighten the Load: An updated interactive tool for citizens to provide ideas to the Commission **NEW**

REFIT Platform - A forum for review of existing legislation by high level experts from social partners, business and civil society **NEW**

EXISTING LEGISLATION

REFIT check of existing stock of legislation more targeted, quantitative, inclusive, embedded in political decision-making **NEW**

Strong Monitoring and Evaluation **NEW**

Parte seconda

Il ruolo delle altre istituzioni europee

Come abbiamo visto le tematiche relative alla *better regulation* sono entrate a far parte delle strategie europee in gran parte grazie alle iniziative assunte dalla Commissione, che ha svolto sicuramente un ruolo guida nella definizione e nello sviluppo delle relative azioni e dei conseguenti interventi. Negli ultimi anni, tuttavia, anche le altre istituzioni europee hanno posto sempre maggiore attenzione a queste tematiche e hanno assunto con il passare del tempo iniziative autonome e svolto un ruolo attivo di condivisione e di impulso⁴⁰.

1. Le conclusioni del consiglio dell'Unione europea

Come è noto il Consiglio dell'Unione europea si riunisce in dieci diverse formazioni a seconda dell'argomento trattato. Il tema della qualità della regolamentazione compete, in via generale, alla formazione Competitività (d'ora innanzi COMPET), creata nel 2002, anche se, proprio per la sua natura trasversale, può assumere rilevanza e essere affrontato, in relazione a specifiche materie, anche da altre formazioni.

Lo strumento generalmente utilizzato dal COMPET per fornire indicazioni e raccomandazioni alle altre istituzioni europee e agli Stati membri è un documento di "conclusioni" con il quale si esprime un orientamento politico uniforme dei governi dell'Unione. Tali Conclusioni, adottate all'unanimità sono il frutto di un lavoro coordinato dalla presidenza di turno che si svolge nell'ambito dei gruppi di lavoro competenti per materia (in primo luogo il *Council working party on better regulation*).

I principali documenti di conclusioni del COMPET adottati nel periodo 2010-2014 che rilevano ai fini della presente analisi sono:

- *Conclusions on an integrated industrial policy for the globalisation era*, dicembre 2010;
- *Conclusions on Smart Regulation*, maggio 2011;
- *Conclusions on the review of the "Small Business Act" for Europe*, maggio 2011;
- *Conclusions on a competitive European economy: Industrial competitiveness in the light of resource efficiency*, settembre 2011;

⁴⁰ Per una compiuta disamina del ruolo svolto dalle istituzioni europee e delle reciproche interazioni nel periodo 2010- 2014 si veda Salvi - Sarpi, *Prima l'uovo o la gallina? La smart regulation nelle decisioni delle istituzioni europee*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 10/2014.

- Conclusions on a future smart regulation agenda with a strong end-user focus, febbraio 2012;
- Conclusions on Smart Regulation, maggio 2013;
- Conclusions on Smart Regulation, dicembre 2013.

Le Conclusioni del dicembre 2010 e del maggio e settembre 2011, pur riguardando in generale la competitività industriale, forniscono comunque indicazioni sul tema della qualità della regolamentazione. In particolare, è ribadito il principio del "*Think small first*" e si indicano come strumenti per garantire una migliore qualità della regolamentazione l'uso del *test* PMI e l'analisi di impatto; nessun accenno è invece dedicato alla fase di valutazione *ex post*, né agli strumenti individuati dalla Commissione per tale valutazione, quali il REFIT e i *test* di idoneità (cosiddetti *fitness check*).

Le quattro Conclusioni dedicate alla *smart regulation* del maggio 2011, del febbraio 2012 e di maggio e dicembre 2013, riprendono il principio del "*Think small first*", ma si fermano anche sulla trasparenza ed accessibilità della regolamentazione, sulla semplificazione nonché sulla necessità di ridurre il *gold-plating* nella fase di trasposizione delle norme europee negli ordinamenti nazionali. Tra gli strumenti utilizzati viene attribuita rilevanza alla riduzione degli oneri regolatori, alla consultazione degli *stakeholder*, al *test* PMI e al programma REFIT.

Le raccomandazioni, le richieste o gli inviti presenti nelle conclusioni del COMPET a porre in essere azioni in materia di qualità della regolamentazione sono nella gran parte dei casi rivolti alla Commissione e in misura minore agli Stati membri, solo marginalmente al Parlamento.

Nel corso degli anni l'interesse del Consiglio sembra spostarsi dagli strumenti di intervento *ex ante* (quali l'analisi di impatto) a quelli che assicurano una valutazione *ex post* (come il REFIT), seguendo in questo gli indirizzi tracciati dalla Commissione.

In linea generale, si assiste ad una significativa collaborazione tra Consiglio e Commissione e alcuni inviti o richieste rivolti dal primo richiamano espressamente (quasi letteralmente) iniziative che la seconda sta per adottare o che ha già adottato.

Negli ultimi anni sembra tuttavia emergere un ruolo più autonomo del Consiglio: a titolo esemplificativo, mentre le Conclusioni del maggio 2011 e del maggio 2013 seguono le iniziative della Commissione e si limitano a dare sostegno alla strategia da quest'ultima individuata, le Conclusioni del febbraio 2012 e del dicembre 2013 contengono inviti e richieste più originali, come consultare gli *stakeholder* anche sulle opzioni di intervento incluse nell'analisi di impatto, tenere conto delle differenze territoriali nell'analisi di impatto e prevedere *target* di riduzione degli oneri.

2. Le indicazioni del Consiglio europeo⁴¹

Anche il Consiglio europeo ha riservato al tema della qualità della regolamentazione più di un accenno all'interno delle sue Conclusioni.

Già nelle **Conclusioni del 23 marzo 2005 (7619/05)**, il Consiglio europeo aveva invitato la Commissione e il Consiglio "to consider a common methodology for measuring administrative burdens with the aim of reaching an agreement by the end of 2005", mentre nelle Conclusioni dell'8/9 marzo 2007, aveva accolto la proposta della Commissione di fissare un obiettivo di riduzione del 25 per cento degli oneri amministrativi entro il 2012, invitando gli Stati membri a fissare *target* analoghi a livello nazionale.

Ma è partire dal 2011 che si intensificano le conclusioni in tema di *better regulation*.

Mentre in una prima fase anche il Consiglio europeo tende a seguire le iniziative assunte dalla Commissione, limitandosi a esprimere apprezzamento o a chiedere un'accelerazione, in tempi più recenti si registra uno sforzo di individuare priorità e obiettivi con maggiore autonomia.

Nelle Conclusioni del 24/25 marzo, 23/24 giugno e 23 ottobre 2011 l'enfasi è posta sulle iniziative, coordinate a livello europeo e con gli Stati membri, volte alla misurazione e riduzione degli oneri soprattutto per venire incontro alle esigenze delle PMI, attraverso forme di esenzioni e regimi semplificati e l'applicazione del *test* PMI. Successivamente il tema prioritario, anche se strettamente connesso a quello della riduzione degli oneri, diventa il programma REFIT.

A partire dal marzo 2013, il Consiglio esorta a più riprese la Commissione e il Parlamento ad una rapida attuazione dell'iniziativa REFIT e alla semplificazione della legislazione europea anche attraverso il ritiro delle proposte pendenti ormai superate e l'abrogazione degli atti legislativi obsoleti.

Nelle Conclusioni dell'ottobre 2013, il Consiglio europeo sottolinea l'esigenza di un monitoraggio del Programma mediante una verifica complessiva dei progressi compiuti a livello europeo e nazionale e accoglie con favore le iniziative già intraprese dagli Stati membri e dall'Unione europea "aimed at better identification of excessively burdensome regulation, noting in this respect the subsidiarity and proportionally principles".

⁴¹ Il Consiglio europeo è composto dai capi di Stato o di Governo dei Paesi membri, dal presidente della Commissione e dal Presidente del Consiglio europeo stesso, che presiede le sessioni; anche l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza partecipa ai lavori. Il Consiglio europeo ha una duplice funzione: definire gli **orientamenti e le priorità politiche generali dell'Unione europea** e gestire questioni complesse o delicate che non possono essere risolte a livello di cooperazione intergovernativa.

Nelle Conclusioni del giugno 2014, il Consiglio pone l'accento sull'esigenza di completare le misure stabilite dalla Commissione in materia di REFIT con analoghe iniziative a livello nazionale, sfruttando, in particolare, le previsioni di flessibilità normativa "*for the benefit of small and medium-sized enterprises in the implementation of EU legislation*".

Infine, nelle Conclusioni sulla Smart regulation, approvate il 4 dicembre 2014, il Consiglio ribadisce l'esigenza che la normativa europea sia sempre più trasparente, comprensibile e semplice e comporti costi minimi e un carico normativo ridotto, al fine di promuovere la competitività, la crescita e l'occupazione, garantendo comunque la protezione dei consumatori, la salute, l'ambiente e i lavoratori. Reputa fondamentale promuovere strumenti regolamentari e non regolamentari più efficaci, come ad esempio l'armonizzazione e il mutuo riconoscimento, per evitare che le imprese e i consumatori debbano affrontare i costi dell'esistenza di 28 mercati nazionali. A tal fine il Consiglio europeo invita la Commissione ad andare avanti con le iniziative di semplificazione, anche attraverso il programma REFIT, mentre gli Stati membri e le parti interessate dovranno dare il loro contributo attivo a questo Programma. Ad avviso del Consiglio, infine, tutte le istituzioni dell'Unione europea dovranno applicare rigorosamente il principio "*Think first small*" nell'approvazione di strumenti di regolamentazione intelligente e nel *test* di valutazione di impatto di questi sulle PMI, per tener conto dei bisogni concreti e dei vincoli di queste imprese.

3. Le iniziative del Parlamento europeo

Anche il Parlamento, in passato scarsamente coinvolto nell'elaborazione di politiche volte al miglioramento della qualità della regolamentazione, ha posto sempre più attenzione ai temi della *better regulation* in stretta connessione con il suo nuovo ruolo di codecisore legislativo.

L'attenzione del Parlamento si è incentrata soprattutto sugli aspetti dell'analisi di impatto e della valutazione *ex post*.

3.1. L'analisi di impatto⁴²

Nel giugno 2011, il Parlamento ha adottato una risoluzione su come garantire valutazioni d'impatto indipendenti, accogliendo con favore la crescita d'interesse per il processo

⁴² Si veda anche Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, Nota breve n. 2 *Analisi e valutazione di impatto nel Parlamento europeo*, febbraio 2015.

della valutazione d'impatto nelle istituzioni europee visto come un rilevante aiuto per migliorare la qualità della legislazione⁴³. Nella stessa risoluzione si è suggerita la creazione di una struttura autonoma per le valutazioni d'impatto all'interno del Parlamento⁴⁴; inoltre, è emersa l'esigenza di dotarsi di un organo che garantisca ai membri e alle commissioni un supporto alla ricerca fornendo un'informazione indipendente, obiettiva e autorevole.

Nell'ambito del Segretariato⁴⁵ del Parlamento è stata quindi istituita, nel 2013, una direzione generale per i servizi di ricerca parlamentare (*Directorate-General for Parliamentary Research Services - EPRS*)⁴⁶, con uno *staff* di circa duecento persone, che offre ai deputati analisi delle tematiche politiche inerenti l'Unione europea, nonché studi in materia, allo scopo di aiutarli nello svolgimento della loro attività parlamentare⁴⁷.

Al suo interno, essa comprende tre direzioni:

- la direzione del servizio di ricerca per i membri (*Directorate for Members' Research Service*);
- la direzione della biblioteca (*Directorate for the Library*);
- la direzione della valutazione d'impatto e del valore aggiunto europeo (*Directorate for Impact Assessment and European Added Value*), che contribuisce a valutare la necessità di un'azione legislativa a livello europeo, nonché a controllare e supervisionare l'attuazione della normativa.

La direzione della valutazione d'impatto e del valore aggiunto europeo è uno dei servizi più innovativi all'interno dell'EPRS: essa ha lo scopo di garantire al Parlamento la possibilità di dare un contributo ancora più efficace alla definizione delle politiche europee durante tutto il ciclo legislativo, dal momento iniziale fino alla valutazione del concreto impatto della legislazione, fornendo ai membri e alle commissioni del Parlamento ricerche e analisi sulle politiche europee.

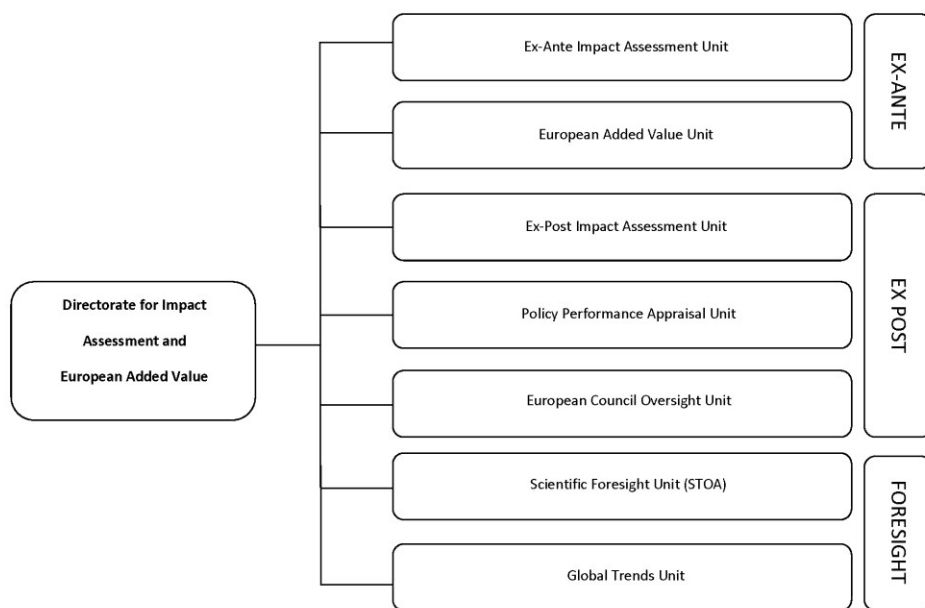
⁴³ In merito alla creazione di una struttura autonoma per le valutazioni d'impatto nel Parlamento europeo, si veda la [Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 giugno 2011](#).

⁴⁴ Il Parlamento si è inoltre dotato di una "[Guida per la valutazione d'impatto](#)", aggiornata nel novembre 2013.

⁴⁵ Il Segretariato ha il compito di coordinare l'attività legislativa e di organizzare le sessioni plenarie e le riunioni del Parlamento. Fornisce inoltre assistenza tecnica e giuridica da parte di esperti agli organi parlamentari e ai membri del Parlamento e li assiste nell'esercizio del loro mandato; si occupa anche dei servizi di interpretariato e traduzione per tutte le riunioni e i documenti ufficiali. Al suo interno, il Segretariato comprende l'ufficio del segretario generale, 12 direzioni generali e il servizio giuridico.

⁴⁶ Si veda [Creating the European Parliament Research Service - DG EPRS](#).

⁴⁷ L'EPRS ha raggruppato alcuni servizi di analisi e supporto per i membri del Parlamento e delle commissioni preesistenti, in particolare la direzione per la valutazione d'impatto e il valore aggiunto europeo (ex DG IPOL) e la biblioteca (ex DG PRES), alle quali si è aggiunta la nuova direzione del servizio di ricerca per i membri, suddivisa per aree tematiche.



Fonte: *EPRS, Impact Assessment And European Added Value: Directorate C*

La direzione è composta da sette unità:

1. unità per la valutazione di impatto *ex-ante* (*Ex-Ante Impact Assessment Unit*);
2. unità per il valore aggiunto europeo (*European Added Value Unit*);
3. unità per la valutazione di impatto *ex-post* (*Ex-Post Impact Assessment Unit*);
4. unità per la valutazione dei risultati delle politiche (*Policy Performance Appraisal Unit*);
5. unità per la sorveglianza del Consiglio europeo (*European Council Oversight Unit*);
6. unità per la prospettiva scientifica (*Scientific Foresight Unit*);
7. unità per le tendenze globali (*Global Trends Unit*).

L'unità per la valutazione di impatto *ex-ante* supporta le commissioni del Parlamento nel vagliare la qualità, la completezza e l'imparzialità delle analisi di impatto della Commissione europea, attraverso una serie di servizi:

- a) valutazioni iniziali sulle analisi di impatto della Commissione (*Initial appraisals of European Commission Impact Assessments*): queste brevi note di 4-8 pagine esaminano tutte le analisi di impatto realizzate dalla Commissione identificandone i punti di forza e

di debolezza⁴⁸; in base alle risultanze di queste prime valutazioni, le commissioni possono accettare le conclusioni a cui è giunta la Commissione europea oppure richiedere gli ulteriori approfondimenti di cui ai punti seguenti;

- b) valutazioni dettagliate di alcune analisi di impatto della Commissione (*Detailed appraisal of European Commission IAs*);
- c) analisi di impatto sostitutive o complementari (*Substitute or complementary IAs*);
- d) analisi di impatto su emendamenti proposti dal Parlamento europeo (*IAs on substantive amendments*).

Ad eccezione delle valutazioni iniziali, che sono realizzate sistematicamente su tutte le analisi di impatto prodotte dalla Commissione, per la realizzazione di tutte le altre valutazioni ed analisi (lettere b), c) d)) è necessaria una richiesta formale della commissione di merito del Parlamento all'unità per la valutazione di impatto *ex-ante*. Le analisi di impatto sugli emendamenti sono di solito commissionate ad esperti esterni⁴⁹.

L'unità per il valore aggiunto europeo supporta le commissioni del Parlamento nell'identificare i settori nei quali un'azione legislativa a livello europeo potrebbe risultare vantaggiosa e apportare maggiori benefici rispetto all'opzione del non-intervento o alle azioni dei singoli Stati. L'unità produce quindi valutazioni sul valore aggiunto europeo che accompagnano le proposte di iniziativa legislativa del Parlamento alla Commissione europea, rapporti sul costo della non-Europa (*CoNE*), analisi del valore aggiunto relativo alle politiche europee già messe in atto⁵⁰.

L'unità per la valutazione ex-post ha il compito di monitorare il lavoro della Commissione relativamente a recepimento, attuazione, impatto, applicazione ed efficacia della legislazione europea, di analizzare studi e *report* prodotti dalla Commissione o da altre istituzioni, di realizzare ricerche e analisi sul recepimento della legislazione. Cura inoltre l'aggiornamento e la tenuta di banche dati relative ai vari passaggi ed adempimenti richiesti dalle normative

⁴⁸ I criteri utilizzati per valutare la qualità delle analisi di impatto della Commissione europea sono i seguenti: consultazioni pubbliche effettuate con il coinvolgimento delle autorità regionali e locali; appropriata giustificazione delle opzioni selezionate, tenendo conto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità; analisi ponderata dell'impatto in campo economico, sociale e ambientale.

⁴⁹ Tra giugno 2012 e dicembre 2014, l'unità ha preparato più di 90 valutazioni iniziali, 6 valutazioni dettagliate, 4 valutazioni complementari o sostitutive e 4 valutazioni d'impatto su modificazioni sostanziali, comprendenti un totale di 21 emendamenti. Si veda European Parliamentary Research Service, *How does ex-ante Impact Assessment work in EU?*, febbraio 2015.

⁵⁰ Il concetto centrale di "costo della non-Europa" è che l'assenza di un'azione comune a livello europeo può significare che, in un settore specifico, si verifichi una perdita di efficienza per l'economia nel suo insieme e/o che un bene pubblico collettivo che potrebbe altrimenti esistere non sia disponibile. Il concetto è strettamente legato a quello di "valore aggiunto europeo", in quanto il secondo cerca di identificare i vantaggi economici dell'intraprendere - e il primo il costo economico del non intraprendere - un'azione politica a livello europeo in un ambito specifico.

europee per verificare lo stato di attuazione delle norme e di tutte le procedure di revisione della legislazione messe in atto dalle istituzioni europee.

L'unità valutazione dei risultati delle politiche fornisce valutazioni iniziali sul funzionamento nella pratica della legislazione in vigore ogniqualvolta il programma di lavoro annuale della Commissione preveda un aggiornamento. Tali valutazioni si basano sui contributi provenienti dalle altre istituzioni dell'Unione europea, dai Governi e dai Parlamenti nazionali, nonché sulle consulenze e sui contatti esterni.

Nell'ambito delle sue funzioni di controllo dell'Esecutivo, il Parlamento segue da vicino, mediante l'unità per la sorveglianza del Consiglio europeo, tutti gli impegni assunti nelle riunioni al vertice del citato Consiglio. Le conclusioni di ogni Consiglio europeo sono sistematicamente esaminate al fine di identificare gli impegni assunti dagli Stati membri e poter verificare i progressi compiuti al riguardo. Tale unità fornisce inoltre al Presidente del Parlamento europeo materiale preparatorio in vista della sua partecipazione alle riunioni del Consiglio europeo, nelle quali egli rappresenta la posizione del Parlamento sulle questioni fondamentali all'ordine del giorno.

L'unità per la prospettiva scientifica effettua ricerche interdisciplinari e fornisce consulenze strategiche nel campo della valutazione delle opzioni scientifiche e tecnologiche e della prospettiva scientifica. Essa realizza studi approfonditi e organizza seminari sugli sviluppi che interessano tali settori, sotto la guida del comitato STOA (*Science and Technology Options Assessment* - Valutazione delle opzioni scientifiche e tecnologiche), composto da 15 deputati europei, che contribuisce al dibattito e all'esame legislativo di questioni scientifiche e tecnologiche con prospettive a lungo termine di particolare importanza politica.

L'unità per le tendenze globali identifica, segue e analizza le tendenze globali di medio e lungo termine che possono interessare l'Unione europea, specialmente i mutamenti delle situazioni economiche, sociali e politiche internazionali.

Nel febbraio 2014, il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione sulla adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea e sulla sussidiarietà e la proporzionalità («Legiferare meglio»), nella quale si sottolinea il ruolo cruciale delle valutazioni di impatto *ex ante* e dei controlli *ex post* nel percorso verso una buona *governance*. In merito alle valutazioni di impatto, la risoluzione "plaude allo sviluppo positivo rappresentato dalla Direzione della valutazione d'impatto e del valore aggiunto europeo creata in seno al Parlamento; ritiene che il Parlamento debba adottare sempre un approccio sistematico nell'esame delle valutazioni d'impatto; accoglie con favore l'elaborazione da parte della Direzione della valutazione d'impatto di brevi sintesi delle valutazioni d'impatto che accompagnano le proposte della Commissione e ritiene che esse debbano costituire un elemento essenziale dell'analisi, da parte delle commissioni parlamentari, delle proposte legislative in discussione; propone che le valutazioni d'impatto del Parlamento includano, ove opportuno, una dimensione territoriale". La risoluzione accoglie inoltre con favore gli sforzi della Commissione per coprire una serie

più ampia di potenziali impatti nelle sue valutazioni, ma sostiene che il sistema potrebbe essere ulteriormente rafforzato dal miglioramento, per esempio, della consultazione preventiva dei soggetti interessati, dall'uso di indicatori di risultato e assicurando la completa coerenza tra la valutazione d'impatto pubblicata dalla Commissione e il contenuto della proposta legislativa adottata dal collegio dei commissari. Chiede, infine, espressamente che qualsiasi valutazione d'impatto per una proposta che viene modificata dal collegio sia aggiornata automaticamente in modo da riflettere le modifiche apportate dai commissari.

Infine, nel novembre 2014, il Parlamento ha approvato una risoluzione⁵¹ sulla revisione degli orientamenti della Commissione in materia di valutazione d'impatto. Il Parlamento esprime la propria convinzione che le valutazioni d'impatto siano un importante strumento di supporto del processo decisionale in tutte le istituzioni dell'Unione, oltre che un elemento importante delle procedure a garanzia della qualità della legislazione, pur riconoscendo che esse non possono sostituirsi alla valutazione e alle decisioni politiche; chiede di poter esaminare in maniera sistematica e tempestiva le valutazioni d'impatto della Commissione, in particolare a livello delle commissioni, rammentando che già nella sua risoluzione dell'8 giugno 2011 si chiedeva che si facesse un uso più sistematico della valutazione d'impatto parlamentare e che per la realizzazione delle valutazioni d'impatto esistono già stanziamenti specifici e servizi specializzati.

3.2. Il programma REFIT e la valutazione *ex post*

Come già evidenziato, la Commissione ha in più occasioni ribadito che la responsabilità di una migliore regolamentazione debba ricadere non solo sulla Commissione stessa, ma anche sulle istituzioni colegislatrici, ovvero Parlamento e Consiglio. Inoltre, secondo la Commissione, le verifiche relative agli impatti della regolamentazione dovrebbero essere condotte durante tutto l'arco della vita di una politica così da assicurare che essa rimanga adatta allo scopo (*fit for purpose*). In questo contesto, in cui si colloca la proposta di un accordo interistituzionale - ove si prevede, tra l'altro, che il Parlamento ed il Consiglio dovranno includere in ogni nuova legge disposizioni che prevedano un meccanismo di monitoraggio e di valutazione delle stesse - sembra assumere un nuovo rilievo anche per il Parlamento europeo il tema della valutazione *ex post*.

Il Parlamento europeo si è pronunciato in diverse occasioni sui più recenti sviluppi in materia di valutazione *ex post* degli atti normativi - anche con riferimento al contributo dei Parlamenti nazionali - e sull'attuazione e l'implementazione del programma REFIT: nel febbraio del 2014 ha approvato una risoluzione sulla adeguatezza della regolamentazione

⁵¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 27 novembre 2014 sulla revisione degli orientamenti della Commissione in materia di valutazione d'impatto e sul ruolo del «test PMI».

dell'Unione europea e sulla sussidiarietà e la proporzionalità⁵². Nella Relazione, che accompagna la risoluzione è valorizzato il ruolo cruciale delle valutazioni d'impatto e dei controlli *ex post* nel percorso verso una buona *governance* ed è valutato positivamente il crescente accento posto dalla Commissione sul ciclo di elaborazione delle politiche, con le fasi di avvio, valutazione d'impatto, consultazione, adozione, attuazione e valutazione *ex post* della legislazione dell'Unione europea viste come parti di un processo coerente.

Nella citata risoluzione il Parlamento, "considerando che i parlamenti nazionali dovrebbero essere coinvolti nelle valutazioni *ex post* delle nuove normative, il che rappresenterebbe un aiuto per la Commissione nella stesura delle sue relazioni e migliorerebbe in generale la valutazione delle questioni europee da parte dai parlamenti nazionali", ha proposto di "indurre i parlamenti nazionali a intraprendere analisi comparative delle valutazioni *ex ante* da essi effettuate, confrontandole con le valutazioni *ex post* elaborate dalla Commissione". Il Parlamento, valutando positivamente le comunicazioni della Commissione sulla legislazione intelligente e sull'adeguatezza della regolamentazione dell'UE⁵³, ha inoltre sollecitato la Commissione ad attuare rapidamente gli impegni annunciati nelle comunicazioni medesime, completando le valutazioni nelle aree chiave d'intervento entro la fine della legislatura allora in corso.

Successivamente, nel novembre 2014, al principio della sua VIII Legislatura, il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione sulla revisione degli orientamenti della Commissione in materia di valutazione d'impatto⁵⁴: in essa ha espresso, anche facendo riferimento alla comunicazione sul programma REFIT del giugno precedente⁵⁵, l'auspicio di una rapida istituzione dell'organo consultivo di alto livello per la qualità della legislazione - poi avvenuta il 19 maggio 2015 con la costituzione della Piattaforma REFIT⁵⁶ - e la richiesta del coinvolgimento del Parlamento e del Consiglio nella procedura di nomina degli esperti, nonché la raccomandazione che nell'attuazione si tenga conto delle migliori pratiche e delle esperienze acquisite dagli organi per la qualità della legislazione esistenti a livello nazionale (come quelli di Svezia, Repubblica Ceca, Paesi Bassi, Regno Unito e Germania).

È attualmente (maggio 2015) all'esame della Commissione Affari giuridici del Parlamento una proposta di risoluzione⁵⁷ sul programma REFIT, alla luce della comunicazione della Commissione europea del giugno 2014: nella proposta si guarda con favore all'iniziativa della Commissione di aggiornare l'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 2003, nell'otti-

⁵² [2013/2077 \(INI\)](#)

⁵³ COM (2012) 746 e COM (2013) 685, sulle quali v. *supra*, parte prima, paragrafo 3.1.

⁵⁴ [2014/2967\(RSP\)](#)

⁵⁵ COM(2014) 368, sulla quale v. *supra*, parte prima, paragrafo 3.1.

⁵⁶ C(2015)3261, sulla quale v. *supra*, parte prima, paragrafo 4.4.

⁵⁷ [2014/2150 \(INI\)](#)

ca di un rafforzamento delle procedure di elaborazione delle politiche basate su dati concreti. Si invita inoltre a rafforzare il ruolo del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni nella strategia generale di miglioramento della regolamentazione, e si ribadisce la necessità di rinnovare l'analisi d'impatto - anche al fine di valutarne il valore aggiunto - quando alle proposte della Commissione sono apportate significative modificazioni nel corso del procedimento legislativo. A proposito della valutazione *ex post*, il progetto di risoluzione afferma che il lavoro analitico preparatorio che precede la presentazione delle proposte legislative presuppone una buona comprensione dei successi e dei fallimenti del quadro normativo esistente. Nella proposta di risoluzione - testo non definitivo - si "plauda al fatto che la Commissione stia rendendo l'analisi *ex post* parte integrante del miglioramento della regolamentazione", ponendo "l'accento su come, nell'interesse della certezza giuridica per i cittadini e le imprese, tali analisi dovrebbero essere effettuate entro un sufficiente periodo di tempo (di preferenza, vari anni) successivamente al termine ultimo per il recepimento nel diritto nazionale", sottolineandosi inoltre il contributo e la partecipazione dei Parlamenti nazionali.

È possibile che tale proposta di risoluzione subisca modifiche nel prosieguo dell'esame parlamentare, dal momento che alcuni degli indirizzi in essa contenuti (revisione dell'Accordo interistituzionale del 2003, valutazione dell'impatto delle modifiche apportate dal Parlamento e dal Consiglio durante il procedimento legislativo, congruo termine per la valutazione *ex post*, coinvolgimento del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni...), sono stati recepiti dalla Commissione europea nell'ambito delle diverse iniziative in materia di *better Regulation* annunciate il 19 maggio 2015⁵⁸.

Per quanto concerne le strutture del Parlamento europeo direttamente coinvolte nella valutazione *ex post* degli atti normativi, si rammenta che nell'ambito del Segretariato è stata istituita, nel 2013, una direzione generale per i servizi di ricerca parlamentare (*Directorate-General for Parliamentary Research Services - EPRS*), che comprende la direzione della valutazione, all'interno della quale è collocata l'unità per la valutazione di impatto *ex-post* (*Ex-Post Impact Assessment Unit*) con il compito di monitorare il lavoro della Commissione relativamente al recepimento, attuazione, impatto, applicazione ed efficacia della legislazione europea, di analizzare studi e *report* prodotti dalla Commissione o da altre istituzioni, di realizzare ricerche e analisi sul recepimento della legislazione⁵⁹. Tale unità cura, inoltre, l'aggiornamento e la tenuta di banche dati relative ai vari passaggi ed adempimenti richiesti dalle normative europee per verificarne lo stato di attuazione e di tutte le procedure di revisione della legislazione europea messe in opera dalle istituzioni europee.

⁵⁸ V. *supra*, parte prima, paragrafo 4.

⁵⁹ V. *supra*, parte seconda, paragrafo 3.1.

Note conclusive

In linea generale, dalla ricostruzione svolta sembra emergere chiaramente come, nella dimensione europea, la sensibilità per i problemi di qualità redazionale dei testi e la conseguente attenzione per gli strumenti proposti dalla tecnica legislativa si siano manifestate presto e come ad esse si sia progressivamente affiancata una visione più ampia delle problematiche inerenti al processo regolatorio, orientata a sviluppare “una cultura di buona legislazione”, intesa come un processo comune a tutte le istituzioni europee e agli Stati membri e legata ad un ciclo di iniziative e di interventi non isolati o sporadici, ma che seguono l'attività legislativa dalla fase iniziale di ideazione e progettazione alle fasi di attuazione, implementazione e verifica dei risultati realizzati, in un contesto di accresciuta trasparenza e responsabilizzazione e di maggiore coinvolgimento dei soggetti portatori di interessi e dei cittadini, sostenuto dalla diffusione dell'utilizzo della rete.

In questa prospettiva, ogni atto normativo non solo deve essere redatto in modo semplice, chiaro e univoco nel linguaggio e nel significato, ma al contempo deve essere assunto sulla base di una piena consapevolezza dei possibili effetti che produrrà non solo nell'ordinamento giuridico, ma anche e soprattutto sui destinatari, cittadini e imprese, e sull'amministrazione pubblica. Inoltre, ogni provvedimento normativo, nella fase di attuazione ed implementazione, necessiterà di un'attenzione costante sia in termini di misure di attuazione, sia in termini di monitoraggio continuo, finalizzato alla verifica *in itinere* degli effetti e dei risultati prodotti e alla considerazione dell'opportunità di eventuali aggiustamenti. Nella fase successiva, di compiuta attuazione, infine, sarà necessario valutare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi sottesi alla medesima regolamentazione e delineare i possibili interventi normativi di modifica, integrazione o cessazione della stessa. In tal modo, il ciclo della regolamentazione viene a porsi come un vero e proprio circolo virtuoso della produzione normativa.

Si è anche visto come questo complesso circolo virtuoso non possa prescindere dall'apporto e dal coinvolgimento, oltre che di tutte le istituzioni europee, anche dei singoli Stati membri.

Del resto, molti degli strumenti introdotti negli ultimi anni riflettono richieste avanzate dai Paesi membri (ad esempio, la misurazione degli oneri amministrativi) e, più di recente, l'enfasi posta dalla Commissione sulla valutazione degli impatti prodotti dalle norme in vigore si accompagna ad una sempre più pressante richiesta di un maggiore coinvolgimento dei medesimi Paesi, ai quali già sono stati chiesti dati e informazioni per valutare gli effetti delle misure di semplificazione degli oneri amministrativi (nell'ambito del programma ABRplus) e che dovrebbero svolgere “valutazioni congiunte” con la Commissione nell'ambito del pro-

gramma REFIT.

Con uno specifico *dossier*, di prossima pubblicazione, sarà approfondito il tema della qualità della regolamentazione in Italia e delle iniziative poste in essere per realizzare una adeguata partecipazione al processo regolatorio delineato dall'Unione europea.

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO

IMPACT ASSESSMENT OFFICE

www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto