



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 12.12. 2003
COM(2003)770 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

"LEGIFERARE MEGLIO 2003"

**ai sensi dell'articolo 9 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà
e di proporzionalità**

(11° RELAZIONE)

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	Migliore regolamentazione	4
2.1.	Contesto generale.....	4
2.2.	Azioni intraprese dalla Commissione	5
2.3.	Azione a livello delle istituzioni comunitarie	11
2.4.	Azioni intraprese dagli Stati membri	14
3.	Applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.....	17
3.1.	Quadro giuridico e istituzionale.....	17
3.2.	Applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità da parte della Commissione nel 2003	19
3.3.	Applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità in relazione al processo legislativo.....	26
4.	Conclusioni	31
	Allegato 1: Attività legislativa nel 2003	34
	Allegato 2: Consultazioni pubbliche nel 2003.....	35
	Allegato 3: Valutazione d'impatto estesa.....	38
	Allegato 4: Nuovi orientamenti sulla raccolta e sull'utilizzazione dei pareri degli esperti.....	40
	Allegato 5: Aggiornamento e semplificazione dell'acquis comunitario	42
	Allegato 6: Qualità redazionale	44

1. INTRODUZIONE

Migliorare le procedure legislative e i relativi risultati costituisce una sfida permanente per l'Unione. Richiede azioni che si completano e rafforzano a vicenda; una di esse consiste nel **rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità** e l'altra consiste nell'impegnarsi per garantire la **qualità e l'accessibilità della legislazione dell'Unione**.

A partire dal dicembre del 1992 la Commissione è tenuta a presentare una relazione annuale al Consiglio europeo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, definiti dall'articolo 5 del trattato CE¹. In tempi più recenti l'Unione si è sempre più concentrata sul tema, inteso in senso più lato, di una migliore regolamentazione, prestando particolare attenzione alla qualità e accessibilità della legislazione dell'Unione.

Questa undicesima relazione² sul tema "legiferare meglio" tiene conto di questi sviluppi e pone l'accento, in particolare, sul notevole impegno dell'Unione nel 2003 sul fronte di una "migliore regolamentazione"³.

La relazione è divisa in due parti. La prima parte è dedicata al quadro generale finalizzato a una migliore regolamentazione. Vengono passati in rassegna l'attuazione, nel 2003, del piano d'azione della Commissione denominato "Semplificare e migliorare la regolamentazione"⁴, come pure i passi avanti compiuti dalle istituzioni, in particolare l'adozione dell'accordo interistituzionale (AII) "Legiferare meglio" fra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione.

La seconda parte della relazione si concentra sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità; offre una panoramica del contesto giuridico e istituzionale e valuta come la Commissione applichi tali principi nell'esercizio del proprio diritto di iniziativa e come il Parlamento europeo e il Consiglio diano applicazione ai medesimi principi nel modificare le proposte.

La strutturazione della relazione in due parti non significa che il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e l'attuazione di una migliore regolamentazione siano temi tra loro non correlati. In realtà si tratta invece di temi strettamente connessi giacché le misure adottate per migliorare la regolamentazione dovrebbero contribuire ad un maggiore rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà, e viceversa. Si è scelta questa articolazione del testo semplicemente poiché consente un'analisi sistematica degli sforzi davvero notevoli che sono attualmente in corso nell'Unione per migliorare la qualità e l'accessibilità della legislazione.

¹ La richiesta formulata dal Consiglio europeo di Edimburgo del dicembre 1992 è stata successivamente inserita nell'accordo interistituzionale del 1993 sulle procedure di attuazione del principio di sussidiarietà e nel protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al trattato di Amsterdam (1997).

² I riferimenti relativi alle precedenti relazioni sono elencati in nota nell'Allegato 1.

³ Va sottolineato che la presente relazione è stata redatta in tempo utile per la presentazione al Consiglio europeo che si terrà a dicembre 2003. Pertanto essa si basa sui dati disponibili all'inizio di novembre del 2003.

⁴ Di seguito denominato "piano d'azione", COM (2002) 278 del 5 giugno 2002.

2. MIGLIORE REGOLAMENTAZIONE

2.1. 2.1. Contesto generale

Le istituzioni dell'Unione hanno più volte riconosciuto l'importanza di migliorare il contesto normativo⁵. Vivere in un sistema più efficace, efficiente e trasparente è proficuo per i cittadini dell'UE. In tal modo vengono inoltre poste condizioni favorevoli alla competitività economica, alla crescita, all'occupazione e allo sviluppo sostenibile.

Il piano d'azione della Commissione del 2002 e le successive comunicazioni che lo precisano rappresentano lo sforzo più completo e ambizioso finora compiuto per conseguire questi obiettivi.

Tuttavia nessuna strategia finalizzata a una migliore regolamentazione può avere pieno successo senza un impegno politico forte e costante di tutte le istituzioni dell'Unione e degli Stati membri. La Commissione ha una responsabilità particolare a tre livelli: preparazione, seguito e attuazione della legislazione. Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno una responsabilità altrettanto importante in sede di discussione, modifica e adozione delle proposte. In linea di principio l'accordo su nuove norme non dovrebbe essere conseguito al prezzo di soluzioni eccessivamente complesse che riducono la qualità della legislazione. Agli Stati membri compete un ruolo importante in quanto essi hanno a livello nazionale la responsabilità dell'applicazione - e nel caso delle direttive la responsabilità del recepimento - della legislazione comunitaria.

Migliorare il contesto normativo in modo che i cittadini raccolgano benefici concreti costituisce pertanto la **responsabilità comune del Parlamento europeo, del Consiglio, della Commissione e degli Stati membri**, indipendentemente dal fatto che gli interventi concreti possano essere intrapresi singolarmente da ciascuno di questi protagonisti o debbano essere realizzati congiuntamente.

Pertanto, nel varare il piano d'azione, la Commissione non si è limitata solo a delineare le azioni che intendeva compiere sotto la propria responsabilità, ma ha anche invitato le altre istituzioni e gli Stati membri a contribuire, individualmente o insieme alla Commissione, al conseguimento degli obiettivi. Per quanto concerne, in particolare, le azioni che richiedevano un'attuazione coordinata o congiunta da parte delle istituzioni, la Commissione ha proposto la conclusione di un accordo interistituzionale⁶.

Nelle sezioni che seguono vengono passati in rassegna i principali sviluppi che hanno caratterizzato il 2003. L'articolazione del testo ruota intorno ai principali protagonisti (Commissione, altre istituzioni comunitarie, Stati membri). La sezione dedicata alla Commissione è la più lunga; ciò riflette la situazione attuale, in cui è principalmente la Commissione ad essersi impegnata sul fronte di azioni e obiettivi concreti. Sui temi di una migliore regolamentazione è evidente anche un progressivo impegno delle altre

⁵ Da ultimo il Consiglio europeo di Bruxelles del mese di ottobre del 2003 (conclusioni della presidenza, Consiglio europeo del 16-17 ottobre 2003, punto 20 "Miglioramento della regolamentazione").

⁶ Cfr. sezione 2.3.

istituzioni e degli Stati membri, che elaborano proprie posizioni e politiche le quali dovranno sempre più raccordarsi con quelle della Commissione.

2.2. Azioni intraprese dalla Commissione

A giugno del 2002 la Commissione, sulla base delle risposte al libro bianco sulla governance europea⁷ e della risoluzione adottata dal Parlamento europeo in seguito alla relazione Kaufmann⁸, tenuto conto anche delle raccomandazioni espresse nel novembre 2001 dal gruppo Mandelkern⁹ costituito su basi intergovernative, ha proposto un quadro complessivo per "legiferare meglio" e un piano d'azione per "semplificare e migliorare la regolamentazione"¹⁰.

Nel corso del 2002 e all'inizio del 2003 la Commissione ha sviluppato il piano d'azione attraverso otto comunicazioni mirate e nel contempo ha definito con il Parlamento europeo e il Consiglio una strategia complessiva sul tema "legiferare meglio". La formulazione delle politiche dettagliate della Commissione e il negoziato interistituzionale si sono conclusi positivamente. A partire dalla metà del 2003 la Commissione si è pertanto concentrata completamente sull'attuazione delle nuove procedure e delle nuove pratiche.

Le iniziative della Commissione rientrano in generale in due categorie: da una parte misure volte ad una *migliore preparazione* delle norme comunitarie e a un *più attento monitoraggio dell'adozione degli atti legislativi dell'Unione*, e dall'altra misure volte ad una *migliore attuazione* delle politiche comunitarie.

Tra le misure principali in tema di migliore preparazione delle norme figurano: 1) i requisiti minimi per le consultazioni; 2) i nuovi orientamenti sulla raccolta e sull'utilizzazione dei pareri degli esperti; 3) la valutazione d'impatto; 4) una maggiore attenzione alla scelta degli strumenti; 5) l'impiego di una clausola di riesame negli atti legislativi e infine 6) il ricorso alla facoltà di ritirare proposte che risultino obsolete o qualora gli emendamenti del Parlamento e/o del Consiglio snaturino le proposte.

Una migliore attuazione viene perseguita principalmente nei modi seguenti: 1) migliore qualità dell'attuazione delle politiche mediante strumenti più consoni; 2) aggiornamento e semplificazione della legislazione esistente; 3) maggiori controlli sul recepimento del diritto comunitario.

Data la portata della presente relazione, vengono passati in rassegna solo le azioni e gli sviluppi principali, dedicando del resto anche ad essi solo una trattazione sintetica. Non vengono esaminate azioni di accompagnamento, quali ad esempio il

⁷ COM (2001) 727 del 25 luglio 2001.

⁸ Relazione sul Libro bianco della Commissione "La governance europea", A5-0399/2001, adottata dal Parlamento europeo il 29 novembre 2001 (GU C 153 E del 27 giugno 2002, pagg. 314-322).

⁹ Relazione finale adottata nel novembre 2001. Consultare <http://ue.eu.int/pressData/en/misc/DOC.68853.pdf>

¹⁰ COM (2002) 275 del 5 giugno 2002.

perfezionamento del modello della relazione che accompagna ogni proposta della Commissione¹¹ o i meccanismi di coordinamento che sono stati migliorati.

a) Nuovi requisiti in materia di consultazioni pubbliche

Nel **2003** la Commissione ha pubblicato **5 libri verdi e 142 comunicazioni**. Ha inoltre pubblicato **73 relazioni** e organizzato **60 consultazioni via Internet** attraverso il punto unico d'accesso per le consultazioni della Commissione, denominato "La vostra voce in Europa"¹². Questi dati numerici mostrano l'impegno della Commissione per fornire informazioni complete sulle sue attività e sulla sua riflessione politica e l'analogo impegno in tema di consultazioni¹³.

Per consentire una migliore individuazione dell'esigenza di un intervento, nonché delle aspettative e dei tipi di azione da intraprendere, la Commissione ha introdotto **requisiti minimi per le consultazioni pubbliche**¹⁴. Da un'analisi conclusasi il 3 novembre 2003, la Commissione ha potuto rilevare che nella maggior parte dei casi sono stati rispettati i requisiti minimi concernenti la pubblicazione in un punto unico d'accesso, i limiti di tempo per la partecipazione alla consultazione e per la presentazione dei risultati.

Tuttavia occorre anche un impegno particolare per migliorare il ritorno d'informazione (feedback) offerto a coloro che partecipano alle consultazioni. Solo in alcuni casi sporadici il ritardo nell'adozione di una proposta è stato attribuito all'applicazione di questi requisiti.

b) Nuova procedura di valutazione d'impatto

Nel 2002 la Commissione ha adottato un nuovo metodo di valutazione di tutte le sue principali iniziative, che considera non solo l'impatto economico ma anche l'impatto sociale e ambientale di una proposta¹⁵. Consta di due fasi: una valutazione d'impatto preliminare e, per un certo numero di proposte di rilievo, un'analisi più approfondita nota come **valutazione d'impatto estesa (VIE)**.

In termini quantitativi la Commissione stima che entro la fine di dicembre del 2003¹⁶ sarà concluso circa il 50% delle valutazioni d'impatto estese originariamente in programma. A quanto pare, questa percentuale di attuazione relativamente modesta si inquadra in un problema generale connesso a una programmazione ottimistica contenuta nel programma di lavoro della Commissione per il 2003, a una mancanza di risorse e a difficoltà d'ordine politico. Tuttavia, in un numero pur limitato di casi, i servizi della Commissione hanno riferito che la valutazione d'impatto estesa ha

¹¹ Attraverso la relazione che accompagna ogni proposta legislativa, la Commissione presenta e spiega le motivazioni che sono alla base dell'iniziativa proposta. Alla luce dei nuovi impegni assunti nel piano d'azione della Commissione e nell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio", sono state preparate nuove regole redazionali relative al "modello di relazione", che dovrebbero essere approvate dalla Commissione entro la fine del 2003.

¹² Consultare http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_it.htm

¹³ Per una valutazione particolareggiata delle consultazioni pubbliche nel 2003 e della nuova procedura di consultazione, v. allegato 2.

¹⁴ COM (2002) 704 dell'11 dicembre 2002.

¹⁵ COM (2002) 276 del 5 giugno 2002.

¹⁶ Per una disamina dettagliata della valutazione d'impatto estesa, cfr. Allegato 3.

contribuito a ritardare l'adozione delle proposte. Essa rappresenta un compito impegnativo e una novità procedurale cui i servizi hanno dovuto adattarsi.

Da un punto di vista qualitativo le conseguenze dirette e indirette dell'introduzione della nuova procedura sono state in larga misura positive: è stato agevolato il coordinamento interservizi, la Commissione e i suoi servizi sono stati sollecitati "a proiettarsi oltre il proprio orizzonte nell'elaborare soluzioni" e la procedura ha contribuito notevolmente all'individuazione di soluzioni più equilibrate.

Da quest'anno di sperimentazione emerge che la Commissione deve affrontare una serie di problemi tipici della fase iniziale. In primo luogo occorre sviluppare appieno la valutazione dell'impatto ambientale e sociale delle proposte. In secondo luogo, le valutazioni d'impatto estese dovrebbero esaminare più approfonditamente i principi di sussidiarietà e proporzionalità, in particolare la validità delle varie forme di regolamentazione. In terzo luogo l'analisi tende a concentrarsi su una sola opzione politica; le alternative dovrebbero essere analizzate più diffusamente. In quarto luogo la quantificazione degli impatti, per non parlare della loro monetizzazione, resta finora limitata: questa è senz'altro la parte più difficile dell'intera valutazione. Infine l'impegno dovrebbe essere volto a rendere le valutazioni d'impatto estese più accessibili al grande pubblico.

Per eliminare queste carenze d'ordine quantitativo e qualitativo, il Segretariato generale e altre Direzioni generali "orizzontali" della Commissione promuoveranno una serie di nuove iniziative cui è dedicato l'Allegato 3.

c) Nuovi orientamenti sulla raccolta e sull'utilizzazione dei pareri degli esperti

La Commissione, a seguito dell'impegno assunto nel libro bianco sulla governance europea e nel piano d'azione "Scienza e società", ha adottato a dicembre del 2002 una comunicazione nella quale vengono definiti principi e orientamenti che costituiscono **buone pratiche in materia di pareri degli esperti**¹⁷. Queste pratiche, che promuovono la qualità, l'apertura e l'efficacia, si applicano ogniqualvolta i servizi della Commissione raccolgano e utilizzino il parere di esperti esterni.

Si è iniziato ad attuare questi nuovi orientamenti a vari livelli. Prima di tutto l'esigenza della massima trasparenza è stata presa in considerazione nella definizione del nuovo "modello di relazione" e del quadro relativo alla "valutazione d'impatto estesa". Sono state inoltre intraprese iniziative volte ad ampliare e rendere sistematica la raccolta dei pareri di esperti in determinati settori. La Commissione ha realizzato significativi progressi soprattutto per quanto riguarda il "sostegno scientifico delle politiche", che costituisce una delle priorità del sesto programma quadro di R&S (2002-2006). È stata sviluppata la rete "SINAPSE" basata su Internet (Scientific INformAtion for Policy Support in Europe - Informazioni scientifiche per il sostegno delle politiche in Europa) e la fase pilota verrà avviata all'inizio del 2004¹⁸.

¹⁷ COM (2002) 713 dell'11 dicembre 2002.

¹⁸ Per una disamina particolareggiata della raccolta e dell'utilizzazione dei pareri degli esperti nel 2003 consultare l'Allegato 4.

d) **Aggiornare e semplificare l'acquis comunitario**

Attraverso il **quadro d'azione "Aggiornare e semplificare l'acquis comunitario"**¹⁹ adottato a febbraio 2003 la Commissione ha varato un programma ambizioso al fine di garantire che il diritto comunitario sia chiaro, comprensibile, aggiornato e accessibile.

I risultati della prima fase di attuazione del quadro d'azione non sono uniformi, ma neppure insoddisfacenti²⁰. Il completamento del programma di consolidazione costituisce un importante servizio che va, in ultima analisi, a beneficio dei cittadini e degli operatori. Un altro importante risultato è rappresentato dalla crescente partecipazione di vari servizi ai lavori di semplificazione della legislazione, giacché ciò dimostra che si è di fronte a un mutamento della cultura normativa. I punti deboli riguardano principalmente le azioni a breve e a medio termine intese a ridurre il volume della legislazione comunitaria (codificazione ed eliminazione della legislazione obsoleta). Ciononostante la Commissione è soddisfatta del fatto che il processo avviato a febbraio 2003 si stia affermando ed è convinta che tale processo debba proseguire a beneficio dei cittadini e degli altri utenti del diritto comunitario.

e) **Scelta degli strumenti**

Nel piano d'azione del 2002 la Commissione ha sottolineato l'esigenza di prestare maggiore attenzione alla scelta degli strumenti per perseguire gli obiettivi del trattato e attuare le politiche comunitarie.

La Commissione ha in primo luogo proposto di tornare alla definizione originaria di direttiva²¹, limitando le direttive agli aspetti essenziali, ovvero alla definizione di un quadro giuridico e degli obiettivi da raggiungere, riservando maggiormente all'esecutivo comunitario e agli Stati membri la realizzazione degli obiettivi.

La Commissione ha in secondo luogo proposto che l'Unione, oltre a strumenti "classici" come i regolamenti e le direttive, esamini la possibilità di ricorrere ad altri strumenti che in determinate circostanze possono essere più flessibili ed efficienti. Considerato che detti strumenti non sono definiti nel trattato, la Commissione ha proposto di chiamarli "**strumenti alternativi**". Di recente il Parlamento europeo e/o il Consiglio hanno in varie occasioni contestato le proposte della Commissione che utilizzavano tali strumenti alternativi o si sono addirittura opposti a tali proposte²². In altri casi uno o entrambi i rami dell'autorità legislativa hanno invitato la Commissione ad abbandonare l'idea di una direttiva a favore di soluzioni "normative leggere" (*soft law*) come le raccomandazioni. Con l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio", le tre istituzioni hanno per la prima volta stabilito definizioni comuni e concordato condizioni e procedure per il ricorso ai meccanismi di coregolamentazione e autoregolamentazione.

¹⁹ COM (2003) 71 dell'11 febbraio 2003.

²⁰ Per una valutazione particolareggiata in tema di aggiornamento e semplificazione, consultare COM (2003) 623 e SEC (2003) 1085 del 24 ottobre 2003, e l'Allegato 5.

²¹ Articolo 249 TCE: "La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi".

²² Cfr. sezione 3.3., lettera b).

In terzo luogo, nel libro bianco sulla governance europea la Commissione si è espressa a favore delle **agenzie comunitarie** quando le circostanze siano idonee. Per preservare aspetti istituzionali e funzionali essenziali e agevolare il processo decisionale per quanto concerne l'istituzione di specifiche agenzie, la Commissione ha invitato le altre istituzioni a partecipare alla definizione di un quadro per le agenzie di regolazione, ovvero quelle agenzie titolari di un ruolo diretto e formale nella regolamentazione comunitaria²³. Sebbene il dibattito interistituzionale sul quadro proposto dalla Commissione abbia fatto solo pochi passi avanti, il numero e l'importanza delle proposte in discussione in tema di agenzie ha confermato la tendenza di fondo. Nel 2003 la Commissione ha quindi presentato proposte relative all'istituzione di quattro nuove agenzie di regolazione²⁴, mentre nello stesso periodo l'Agenzia ferroviaria europea risultava ancora in fase di negoziato interistituzionale.

La Commissione ha infine proposto **contratti e convenzioni tripartiti di obiettivi** tra la Comunità, gli stati e gli enti regionali o locali come strumento flessibile che tenga conto dei contesti specifici nella fase di definizione e attuazione delle politiche comunitarie²⁵. L'idea principe è quella di affidare ad autorità subnazionali l'attuazione di azioni specifiche finalizzate al conseguimento di obiettivi definiti nella legislazione dell'Unione. La fase sperimentale è stata avviata nel 2003; la Commissione ha deciso di iniziare da tre progetti pilota presentati da autorità locali e sostenuti dai rispettivi Stati membri²⁶. I risultati contribuiranno alla riflessione della Commissione sull'impiego di questo strumento.

f) Migliore controllo dell'applicazione del diritto comunitario

Spetta alla Commissione verificare la corretta attuazione del diritto comunitario e garantire, in stretta collaborazione con gli Stati membri, che l'impatto della legislazione sia rispondente ai suoi obiettivi. Una volta codificate le garanzie amministrative relative al trattamento delle denunce²⁷, la Commissione ha adottato nel dicembre 2002 una comunicazione che stabilisce una serie di azioni finalizzate ad un migliore controllo dell'applicazione del diritto comunitario²⁸.

È in corso l'introduzione di una serie di misure specifiche nel sistema di controllo della Commissione. Ora la Commissione include sistematicamente nei progetti di direttiva una clausola che prevede che gli Stati membri comunichino alla Commissione informazioni dettagliate e strutturate sul recepimento del diritto comunitario negli ordinamenti nazionali (tavole di concordanza). Queste informazioni sono essenziali ai fini di un controllo, da parte della Commissione, di un recepimento tempestivo e fedele.

²³ COM (2002) 718 dell'11 dicembre 2002.

²⁴ Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne, Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie, Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione e Agenzia europea delle sostanze chimiche.

²⁵ Cfr. libro bianco sulla governance europea e COM (2002) 709 dell'11 dicembre 2002.

²⁶ Progetto sulla mobilità urbana a Birmingham (Regno Unito), progetto sulla gestione degli spazi verdi urbani a Lille (Francia) e progetto sulla mobilità urbana e sulla qualità dell'aria a Pescara (Italia).

²⁷ COM (2002) 141 del 20 marzo 2002.

²⁸ COM (2002) 725 dell'11 dicembre 2002.

Inoltre un sito denominato "Calendar for transposition of directives" (calendario per il recepimento delle direttive)²⁹ consente ora agli Stati membri e ai cittadini di verificare regolarmente le scadenze per il recepimento delle direttive comunitarie. Tale strumento consente altresì una migliore programmazione del recepimento da parte delle autorità nazionali e dovrebbe contribuire, in misura significativa, ad evitare procedure di infrazione dovute al mancato rispetto del diritto comunitario.

I servizi della Commissione stanno attualmente implementando il nuovo modulo elettronico standard per la notifica delle misure nazionali di recepimento. Una nuova interfaccia integrata nella base dati della Commissione denominata ASMODEE II (gestione del recepimento da parte degli Stati membri) consentirà alle amministrazioni nazionali di avere direttamente accesso ai dati interni non riservati della Commissione³⁰.

La relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario tratta più approfonditamente questi temi e le questioni correlate. Sarà anche una fonte di informazione completa sul recepimento e sulla gestione delle procedure di infrazione da parte della Commissione nel corso del 2003.

g) Altre azioni

Qualità redazionale

Nel dicembre del 1998 le tre istituzioni coinvolte nel processo legislativo hanno adottato l'Accordo interistituzionale sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria³¹.

Nel corso degli ultimi cinque anni sono state adottate le misure di seguito enunciate per dare esecuzione a tale accordo. Il Parlamento, il Consiglio e la Commissione hanno elaborato e pubblicato una guida pratica comune destinata a coloro che contribuiscono alla redazione dei testi legislativi. Le procedure interne della Commissione sono state riorganizzate in modo da consentire al Servizio giuridico di formulare suggerimenti d'ordine redazionale fin dalla fase di avvio dell'iter legislativo. È stata organizzata una formazione nel settore della redazione giuridica; inoltre è aumentata la collaborazione tra gli uffici responsabili della qualità redazionale del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. È cresciuta anche la cooperazione con gli Stati membri attraverso seminari sulla qualità della legislazione³².

Clausole di riesame e di revisione

²⁹ Consultare

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_fr.htm#echeancier

³⁰ Anche il Segretariato generale della Commissione fornisce, su base bimestrale, informazioni sulle notifiche delle misure nazionali di attuazione da parte degli Stati membri (http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_fr.htm#transpositions).

Inoltre, nella prospettiva dell'allargamento dell'UE, i servizi della Commissione hanno concesso agli Stati membri aderenti l'accesso a una nuova base dati di prenotifica che fornisce informazioni sulle parti dell'acquis comunitario già recepito.

³¹ GU C 73 del 17.3.1999, pag. 1.

³² Per una valutazione dettagliata della qualità redazionale, cfr. Allegato 6.

Nel piano d'azione del giugno 2002 la Commissione ha dichiarato che, fatto salvo il suo diritto d'iniziativa, si sarebbe impegnata a introdurre, nei casi appropriati, una *clausola di riesame*, ovvero di revisione, nelle sue proposte di atti, in particolare quelle soggette a evoluzioni tecnologiche rapide, per assicurare un aggiornamento e un adattamento regolare della legislazione.

In ambiti o settori d'intervento quali l'ambiente³³, l'energia³⁴, l'industria automobilistica³⁵ e i prodotti chimici³⁶, sono state inserite quasi sistematicamente clausole che fanno riferimento ai futuri adeguamenti al progresso tecnico. Clausole di revisione sono state inserite anche nelle proposte della Commissione relative alla proprietà intellettuale e all'immigrazione³⁷.

Ritiro di proposte pendenti

La Commissione resta impegnata ad avvalersi maggiormente della facoltà di ritirare le proposte che non risultino più attuali. A tal fine la Commissione procede regolarmente al ritiro di una serie di proposte pendenti e intende ripetere l'operazione nel 2004³⁸.

Nel piano d'azione la Commissione ha annunciato che, accanto al ritiro di routine che già avviene regolarmente, avrebbe preso in considerazione l'utilizzo della facoltà del ritiro in modo più politico. Intende esercitare il diritto d'iniziativa che le compete mediante il ritiro di singole proposte laddove gli emendamenti del Parlamento europeo e/o del Consiglio snaturino la proposta o introducano un livello di complessità incompatibile con le disposizioni del Trattato. Nessun caso di questo genere è stato registrato nel 2003.

2.3. Azione a livello delle istituzioni comunitarie

Il miglioramento della qualità della legislazione comunitaria richiede una stretta collaborazione tra tutte le istituzioni coinvolte nell'iter legislativo, in primis con il Parlamento europeo e il Consiglio.

³³ Decisione relativa ad un meccanismo di controllo, COM (2003) 51 del 5 febbraio 2003; regolamento su taluni gas fluorurati ad effetto serra, COM (2003) 492 dell'11 agosto 2003; registrazione, valutazione, autorizzazione e restrizione delle sostanze chimiche, (REACH), COM (2003) 644 del 29 ottobre 2003.

³⁴ Proposta per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia, COM (2003) 453 del 1° agosto 2003.

³⁵ La proposta concernente l'omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi [COM (2003) 418 del 14 luglio 2003], ad esempio, prevede che entro il 31 marzo 2007 gli Stati membri informino la Commissione circa l'applicazione delle procedure di omologazione stabilite nella proposta; stabilisce altresì che, laddove opportuno, la Commissione proponga le modificazioni che ritiene necessarie per migliorare la procedura di omologazione.

³⁶ La proposta di regolamento relativa alla presenza di cadmio nei fertilizzanti (2003/ENTR/40) contiene, ad esempio, una clausola di revisione che consente di tener conto degli sviluppi nel trattamento dei fosfati, nella prospettiva di ridurre al minimo il tasso di cadmio.

³⁷ Direttiva 2003/86/CE del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare (GU L 251 del 3 ottobre 2003, pag. 12) e proposta di direttiva del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo [COM (2001) 127 del 13 marzo 2001 - accordo politico raggiunto il 5 giugno 2003].

³⁸ L'ultima volta questa operazione ha comportato il ritiro di oltre 100 proposte.

A seguito dell'invito formulato dal Consiglio europeo di Siviglia nel giugno del 2002, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno concordato l'**accordo interistituzionale "Legiferare meglio"**, che dovrebbe essere adottato e entrare in vigore entro la fine del 2003. Le sue principali finalità sono il miglioramento della qualità della legislazione comunitaria e del recepimento di tale normativa negli ordinamenti nazionali. I punti qualificanti dell'accordo, che conferisce stabilità alle migliori pratiche e definisce nuovi obiettivi e impegni, prevedono tra l'altro:

- migliore coordinamento interistituzionale e maggiore trasparenza. Verrà rafforzato il coordinamento tra le tre istituzioni che si comunicheranno i rispettivi calendari legislativi annuali allo scopo di concordare una programmazione annuale comune. La Commissione e il Consiglio si impegnano inoltre a rafforzare la loro presenza e partecipazione ai dibattiti del Parlamento europeo in sede di commissioni parlamentari e di sedute plenarie;
- un quadro stabile per gli strumenti normativi leggeri (*soft law*), in modo da agevolarne l'uso in futuro. Le tre istituzioni hanno per la prima volta posto una definizione comune di coregolamentazione e autoregolamentazione³⁹. Hanno inoltre concordato condizioni e limiti generali per l'impiego di questi metodi mediante la definizione del ruolo di ciascuna istituzione coinvolta, nel rispetto delle prerogative delle autorità legislative. In particolare la coregolamentazione e l'autoregolamentazione "non si applicano se sono in gioco i diritti fondamentali o scelte politiche importanti, oppure nelle situazioni in cui le regole devono essere applicate uniformemente in tutti gli Stati membri". Secondo quanto previsto dalla coregolamentazione, il Parlamento europeo e il Consiglio, una volta avuta la comunicazione del progetto di accordo raggiunto tra le parti interessate, possono suggerire modificazioni oppure opporsi all'entrata in vigore dell'accordo e, eventualmente, chiedere alla Commissione di presentare una proposta di atto legislativo. Nel quadro dell'autoregolamentazione, la Commissione informa il Parlamento europeo e il Consiglio sulle pratiche di autoregolamentazione da essa considerate efficaci e adeguate sotto il profilo della rappresentatività;
- maggiore impiego della valutazione d'impatto nel processo decisionale comunitario. Nei casi in cui si applichi la procedura di codecisione, il Parlamento europeo e il Consiglio potranno far eseguire valutazioni d'impatto prima dell'adozione di eventuali emendamenti di merito. Le tre istituzioni esamineranno altresì la possibilità di definire una metodologia comune sulla base dell'esperienza maturata;

³⁹ L'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" dà le definizioni seguenti: per coregolamentazione si intende "... il meccanismo mediante il quale un atto legislativo comunitario conferisce la realizzazione degli obiettivi definiti dall'autorità legislativa ai soggetti interessati riconosciuti in un determinato settore (in particolare agli operatori economici, alle parti sociali, alle organizzazioni non governative o alle associazioni); per autoregolamentazione si intende "la possibilità lasciata agli operatori economici, alle parti sociali, alle organizzazioni non governative o alle associazioni, di adottare tra di loro e per sé stessi orientamenti comuni a livello europeo (in particolare codici di condotta o accordi settoriali)". L'accordo non incide sulle disposizioni relative al funzionamento del dialogo sociale (articoli 138 e 139 TCE) né sulla normalizzazione fondata sul "nuovo approccio".

- impegno per la fissazione di un termine vincolante per il recepimento delle direttive nel diritto nazionale. Ogni direttiva dovrebbe prevedere un termine di recepimento quanto più breve possibile che non superi, di regola, i due anni.

La Commissione accoglie con favore tale accordo che risulta in larga misura coerente con le iniziative delineate nel suo piano d'azione del giugno 2002. Si tratta dell'impegno più ambizioso finora assunto per migliorare la regolamentazione attraverso il coinvolgimento delle tre istituzioni in una strategia complessiva per legiferare meglio a livello dell'UE, pur nel rispetto delle responsabilità di ciascuna istituzione.

Nel piano d'azione del giugno 2002 la Commissione ha proposto altresì la **costituzione di una rete legislativa tra le istituzioni comunitarie** incaricata di vigilare sulla qualità della legislazione. La Commissione rileva con soddisfazione che l'attuazione e la verifica dell'accordo saranno affidati al gruppo tecnico di alto livello per la cooperazione interistituzionale.

Dato che l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" entrerà in vigore soltanto nel dicembre 2003, è troppo presto per poter tracciare una valutazione dettagliata del suo impatto. Nel corso dell'**attuazione** dell'accordo la Commissione intende prestare particolare attenzione ai seguenti punti:

- procedure di adozione delle proposte di **semplificazione**. L'accordo interistituzionale riconosce l'importanza di una semplificazione del diritto comunitario derivato, in linea con l'approccio proposto dalla Commissione. Non è stato possibile concordare norme procedurali concrete da inserire in detto accordo interistituzionale, che tuttavia prevede che entro sei mesi dalla sua entrata in vigore il Parlamento europeo e il Consiglio modifichino i rispettivi metodi di lavoro, ad esempio mediante l'istituzione di strutture ad hoc deputate specificatamente alla semplificazione della legislazione;
- la possibilità di istituire una metodologia comune in materia di valutazione dell'impatto, previo riesame delle rispettive esperienze delle tre istituzioni in questo settore.

L'accordo interistituzionale integra **altri tre accordi interistituzionali, importanti ai fini di una migliore regolamentazione**. Il primo è l'accordo interistituzionale del 22 dicembre 1998, sugli orientamenti comuni relativi alla **qualità redazionale** della legislazione comunitaria (cfr. Sezione 2.2.g).

Il secondo è l'accordo interistituzionale "Metodo di lavoro accelerato ai fini della **codificazione** ufficiale dei testi legislativi"⁴⁰ del 20 dicembre 1994. L'accordo fornisce un quadro per la codificazione del diritto comunitario, ma i risultati sono stati deludenti e ciò è in larga misura imputabile al fatto che sebbene la codificazione abbia carattere meramente tecnico ad essa si applica integralmente il normale iter legislativo. Possono quindi trascorrere vari anni tra la preparazione di una proposta della Commissione relativa a un atto codificato e la sua adozione. Sebbene l'accordo menzioni una procedura accelerata, sono state snellite solo le procedure in seno alle

⁴⁰ GU C 102 del 4 aprile 1996, pagg. 2-3.

commissioni del Parlamento europeo e ai gruppi di lavoro del Consiglio. A nove anni dall'adozione dell'accordo, è probabilmente giunto il momento che le tre istituzioni esaminino modalità per istituire una procedura realmente accelerata per questo tipo di legislazione non controversa.

Il terzo accordo interistituzionale ai fini di un ricorso più strutturato alla tecnica della **rifusione** degli atti normativi⁴¹ è entrato in vigore a marzo del 2002. Esso prevede tecniche che consentono di distinguere chiaramente le modificazioni sostanziali contenute in una proposta legislativa dalle parti per le quali si propone semplicemente la codificazione. Lo strumento informatico in uso alla Commissione, appositamente sviluppato per gli atti oggetto di rifusione (Legiswrite Codification/Refonte), è stato ulteriormente perfezionato ed è il corso la sua approvazione da parte del Consiglio. In attuazione dell'accordo la Commissione ha già adottato una serie di importanti iniziative legislative (proposte), che sono attualmente all'esame dell'autorità legislativa. Un'applicazione corretta ed efficiente dell'accordo in questi primi casi dovrebbe promuovere un ulteriore ricorso alla rifusione.

Infine la Commissione intende anche sviluppare un approccio comune con le altre istituzioni sul tema della **raccolta e utilizzazione dei pareri degli esperti**. L'auspicio della Commissione è che nel tempo i suoi orientamenti possano costituire la base di un approccio comune condiviso da tutte le istituzioni e dagli Stati membri⁴². Data l'attuazione graduale di questi orientamenti da parte dei servizi della Commissione, è troppo presto per individuare e codificare buone pratiche eventualmente applicabili dalle altre istituzioni.

2.4. Azioni intraprese dagli Stati membri

Agli Stati membri compete un ruolo importante per quanto attiene al tema del legiferare meglio, in quanto essi hanno a livello nazionale la responsabilità dell'applicazione - e nel caso delle direttive la responsabilità del recepimento - della legislazione comunitaria. Il Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 ha sottolineato l'importanza del loro contributo ai fini dell'instaurazione di un mercato interno completo e pienamente operativo⁴³.

In seguito gli Stati membri hanno avviato una riflessione intergovernativa finalizzata allo sviluppo di orientamenti per una reciproca collaborazione. A novembre 2001 il "gruppo Mandelkern" ha presentato le proprie raccomandazioni che sono state approvate dal Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001. A maggio del 2002 a La Rioja i ministri della Funzione pubblica hanno adottato uno specifico programma a medio termine che tratta in parte il tema di una migliore regolamentazione.

Contemporaneamente la Commissione ha invitato gli Stati membri ad assumersi le loro responsabilità, in materia di semplificazione e miglioramento della

⁴¹ GU C 77 del 28 marzo 2002, pagg. 1-3.

⁴² Obiettivo enunciato nel libro bianco sulla governance europea e nel piano d'azione "Scienza e società" del dicembre 2001.

⁴³ Agli Stati membri è stato chiesto di elaborare a livello nazionale "una strategia per altre azioni coordinate intese a semplificare il quadro regolamentare, inclusa l'efficienza dell'amministrazione pubblica" e di razionalizzare il recepimento della normativa comunitaria (conclusioni della presidenza, Consiglio europeo di Lisbona del 24 marzo 2000, punto 17).

regolamentazione europea. Questo richiamo vale soprattutto per il recepimento della legislazione comunitaria (tema oggetto della sezione 2.2, lettera f), ma riguarda anche⁴⁴:

- le valutazioni d'impatto e le consultazioni pubbliche. Facendo seguito alle raccomandazioni del "gruppo Mandelkern", la Commissione ha sollecitato gli Stati membri a effettuare la valutazione d'impatto dei progetti di norme nazionali da essi notificati alla Commissione⁴⁵. Nel rispetto della strategia definita in occasione del Consiglio europeo di Lisbona, gli Stati membri dovrebbero anche adoperarsi per recepire fedelmente ed entro il termine previsto gli atti comunitari nella loro normativa nazionale. A tal fine agli Stati membri è stato raccomandato di effettuare una consultazione sulla validità dei vari approcci disponibili per il raggiungimento degli obiettivi fissati in una direttiva, procedendo ad una loro valutazione. Si è inoltre rilevato come siano indispensabili norme chiare in materia di consultazione e valutazione di impatto. In analogia con quanto viene richiesto alle istituzioni dell'UE, la Commissione ha sottolineato la necessità che gli Stati membri effettuino consultazioni ed eseguano una valutazione d'impatto prima di presentare proposte legislative di portata comunitaria, al fine di assicurare un'ideale qualità⁴⁶;
- contributo alle azioni della Commissione a favore di una migliore regolamentazione, anche in termini di semplificazione e recepimento della legislazione comunitaria;
- sviluppo di un efficace coordinamento tra la Commissione e gli Stati membri.

I dati disponibili circa gli sforzi intrapresi dagli Stati membri per una migliore regolamentazione non consentono un confronto dettagliato o una valutazione trasversale dei passi avanti compiuti dai vari Stati membri. Nel giugno del 2003 la presidenza greca ha tentato per la prima volta di fornire un'analisi coerente e confrontabile dell'operato degli Stati membri⁴⁷. Il quadro che è emerso è il seguente:

- la maggioranza degli Stati membri ha introdotto e attuato **politiche orizzontali in materia di migliore regolamentazione**;
- i metodi e l'attribuzione delle responsabilità⁴⁸ restano molto diverse per quanto attiene al **recepimento della legislazione europea**;

⁴⁴ Sezione 3 del piano d'azione COM (2002) 278.

⁴⁵ Notifiche a norma della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione, GU L 204 del 21 luglio 1998 (modificata dalla direttiva 98/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 luglio 1998, GU L 217 del 5 agosto 1998).

⁴⁶ Gli Stati membri hanno il diritto di iniziativa nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (titolo VI TUE).

⁴⁷ Relazione ai ministri della Funzione pubblica degli Stati membri dell'UE sull'andamento dell'attuazione del piano d'azione della Commissione in tema di una migliore regolamentazione (fondato tra l'altro sulla relazione Mandelkern), a cura del gruppo ad hoc di direttori ed esperti nel settore di una migliore regolamentazione (DEBR), Atene, maggio 2003.

⁴⁸ In alcuni casi la responsabilità è dei ministeri competenti, mentre in altri casi sono i ministeri degli Affari esteri a soprintendere a questa operazione.

- la maggior parte degli Stati membri ha sviluppato procedure standard di **valutazione d'impatto**. In alcuni casi la valutazione d'impatto è obbligatoria per le nuove iniziative legislative. Permangono però alcuni problemi in termini di qualità e di ricorso sistematico alla valutazione d'impatto;
- gli Stati membri stanno in genere adottando procedure più sistematiche di **consultazione pubblica**. Tuttavia le pratiche differiscono ancora molto sotto vari profili: la consultazione non è sempre obbligatoria, il tempo concesso ai partecipanti alle consultazioni oscilla tra tre e dodici settimane ed infine variano la pubblicazione e l'impiego dei risultati. Non tutti gli Stati membri utilizzano Internet per le consultazioni pubbliche, anche se sembra che l'impiego di questo strumento si stia diffondendo;
- nel corso degli ultimi anni molti Stati membri si sono notevolmente impegnati per **semplificare** la legislazione esistente. La maggior parte di essi dispone ora di programmi di semplificazione (il cui obiettivo è spesso quello di assistere le PMI), se non di politiche generali di semplificazione. Gli Stati membri hanno riconosciuto che gli approcci profondamente divergenti debbano essere considerati una sfida per lo scambio di know-how e di migliori pratiche;
- sono state proposte varie misure per migliorare lo **scambio di informazioni e il coordinamento**. Il gruppo informale dei direttori e degli esperti nel settore di una migliore regolamentazione (DEBR – Directors and Experts on Better Regulation), che riferisce ai ministri della Funzione pubblica, costituisce - tra gli Stati membri - il principale forum di discussione e di promozione di iniziative in materia di migliore regolamentazione. È stato avviato un programma a medio termine per sviluppare e scambiare le migliori pratiche in tema di valutazione dell'impatto delle norme. Non esiste ancora un forum generale di collaborazione tra la Comunità e le autorità nazionali sul tema "legiferare meglio", anche se è stata proposta l'idea di istituire un gruppo di lavoro ad hoc del Consiglio⁴⁹.

Nel complesso, pratiche e risultati degli Stati membri rimangono molto diversi tra loro e in assenza di una metodologia comune risulta difficile presentare dati definitivi sui loro risultati. Tuttavia è incoraggiante il percorso intrapreso. Nell'incontro di Rodi del giugno 2003, i ministri della Funzione pubblica hanno all'unanimità rinnovato il loro sostegno alla riforma, accogliendo con favore le nuove iniziative comunitarie. La cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri e quella tra gli Stati membri si sta progressivamente trasferendo dal terreno di uno scambio di idee e di esperienze a quello dello sviluppo di azioni e strumenti comuni.

⁴⁹ Sia il Consiglio dei ministri Competitività (30 settembre 2002) sia i ministri della Funzione pubblica (risoluzione del 6 giugno 2003) hanno auspicato l'istituzione di un gruppo di lavoro ad hoc sul miglioramento della regolamentazione in seno al Consiglio. La Commissione ha riconosciuto l'importante contributo che tale gruppo potrebbe apportare (comunicazione sulla strategia per il mercato interno 2003-2006).

3. APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

3.1. Quadro giuridico e istituzionale

a) Definizione contenuta nei trattati

La sussidiarietà e la proporzionalità sono due dei principi organizzatori fondamentali dell'Unione. A norma del trattato sull'Unione europea qualsiasi azione intrapresa dall'Unione per perseguire i suoi obiettivi deve essere conforme al principio di sussidiarietà⁵⁰. L'articolo 5 del trattato che istituisce la Comunità europea (TCE) fornisce una definizione generale di sussidiarietà e proporzionalità, indicando quando e come la Comunità dovrebbe intervenire. Un protocollo allegato al trattato di Amsterdam stabilisce criteri precisi per l'applicazione di questi principi⁵¹.

La sussidiarietà è un principio guida per stabilire il confine tra le responsabilità degli Stati membri e quelle dell'UE (la domanda è: *chi dovrebbe intervenire?*). Se il settore in questione è di competenza esclusiva della Comunità, non sussistono dubbi su chi debba intervenire. Se la competenza è condivisa tra la Comunità e gli Stati membri, il principio stabilisce una presunzione a favore del decentramento. Il trattato precisa che l'azione della Comunità è giustificata solo se:

- si è in presenza di aspetti transnazionali che non possono essere disciplinati in maniera soddisfacente mediante misure nazionali (parametro della necessità I);
- le azioni dei soli Stati membri o la mancanza di un'azione comunitaria sarebbero in conflitto con le prescrizioni del trattato CE o comunque pregiudicherebbero in modo rilevante gli interessi degli Stati membri (parametro della necessità II);
- l'azione a livello comunitario produrrebbe evidenti vantaggi rispetto alle misure nazionali (parametro del valore aggiunto).

La sussidiarietà è di per sé un concetto dinamico o contingente. Ad esempio la capacità delle autorità nazionali di esercitare un controllo su questioni transnazionali varia nel tempo; tale capacità si è ridotta negli ultimi decenni e in vari settori è diventata insufficiente. Viceversa alcune misure comunitarie adottate in rapporto al contesto degli anni '60 non hanno lo stesso valore aggiunto nel 2003. Come precisa il protocollo, la sussidiarietà consente che l'azione della Comunità "sia ampliata laddove le circostanze lo richiedano e, inversamente, ristretta e sospesa laddove essa non sia più giustificata". Trasformazioni profonde in seno all'Unione e al di là della stessa possono quindi imporre una nuova e diversa valutazione degli obblighi derivanti da tale principio.

La proporzionalità costituisce un principio guida per definire le modalità di esercizio delle competenze dell'Unione, una volta stabilito che essa debba intervenire (la

⁵⁰ L'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea stipula: "Gli obiettivi dell'Unione saranno perseguiti conformemente alle disposizioni del presente trattato (...) nel rispetto del principio di sussidiarietà."

⁵¹ Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (consultare <http://europa.eu.int/eur-lex/it/treaties/dat/amsterdam.html#0173010078>).

domanda è: *quale dovrebbe essere la forma, la natura e la portata dell'azione dell'UE?*). Per determinare quale misura sia conforme al principio di proporzionalità, occorre accertare se:

- i mezzi utilizzati siano adatti ai fini del raggiungimento degli obiettivi (parametro dell'efficacia);
- tali mezzi non vadano al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi (parametro dell'efficienza).

A priori la proporzionalità lascia una notevole discrezionalità al legislatore dell'Unione⁵². La valutazione dell'efficacia e dell'efficienza è spesso molto complessa. Nella maggior parte dei casi esiste una gamma di opzioni conformi al principio di proporzionalità. Come è giusto che sia, spetterà sempre alle istituzioni che partecipano al processo legislativo adottare una decisione politica a favore di una specifica opzione d'intervento.

Detto questo, i chiarimenti contenuti nel protocollo sulla proporzionalità definiscono limiti specifici. In primo luogo "la forma dell'azione comunitaria deve essere quanto più possibile semplice" e, ogniqualvolta sia necessario legiferare, "le direttive dovrebbero essere preferite ai regolamenti" (criterio del vincolo minimo, sotto il profilo giuridico). In secondo luogo si dovrebbe tener conto dell'esigenza di ridurre al minimo l'onere finanziario o amministrativo a carico di ogni livello dell'amministrazione, degli operatori economici e dei cittadini. La terza precisazione secondo cui le misure comunitarie dovrebbero "lasciare il maggior spazio possibile alle decisioni nazionali" (parametro della portata minima) è fondamentalmente superflua, tenuto conto delle condizioni già fissate dal principio di sussidiarietà. Il protocollo specifica tuttavia che "nel rispetto del diritto comunitario, si dovrebbe aver cura di salvaguardare disposizioni nazionali consolidate".

b) Obblighi delle istituzioni

L'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità è una responsabilità condivisa da tutte le istituzioni dell'Unione⁵³. Il protocollo sull'applicazione di detti principi stabilisce inoltre specifici obblighi istituzionali a carico della Commissione, del Consiglio e del Parlamento europeo.

Fatto salvo il suo diritto d'iniziativa, la Commissione deve, tra l'altro, effettuare ampie consultazioni prima di proporre atti legislativi, deve giustificare esplicitamente la pertinenza delle sue proposte⁵⁴ nella motivazione che accompagna la proposta e

⁵² Cfr. Corte di giustizia delle Comunità europee, *causa C-84/94, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord contro Consiglio dell'Unione europea – ricorso di annullamento della direttiva 93/104/CE del Consiglio, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro*, sentenza del 12 novembre 1996.

⁵³ "Ciascuna istituzione assicura, nell'esercizio delle sue competenze, il rispetto del principio della sussidiarietà. Assicura inoltre il rispetto del principio della proporzionalità", articolo 1 del Protocollo.

⁵⁴ "Le ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo può essere conseguito meglio dalla Comunità devono essere confortate da indicatori qualitativi o, ove possibile, quantitativi" (articolo 4 del Protocollo). Tali ragioni possono risiedere nello sviluppo divergente della legislazione nazionale degli Stati membri oppure nel mancato conseguimento di risultati

considerare le implicazioni a carico della Comunità, dei governi nazionali, degli enti locali, degli operatori economici e dei cittadini.

Il Parlamento europeo e il Consiglio devono verificare che le proposte della Commissione e le modifiche che essi intendono apportare siano conformi ai principi di sussidiarietà e proporzionalità⁵⁵. In altre parole il sistema attuale pone l'onere della prova a carico delle istituzioni coinvolte nel processo legislativo dell'Unione (la domanda è: *chi formula la definizione?*).

c) **Il dibattito costituzionale su sussidiarietà e proporzionalità**

Nel luglio 2003 la Convenzione europea ha proposto una modifica del quadro previsto in materia di sussidiarietà e proporzionalità. Sembra che questa parte del progetto di trattato costituzionale raccolga un ampio consenso. Laddove la conferenza intergovernativa (CIG) confermi tale impostazione e previa ratifica da parte di tutti gli Stati membri, il sistema delineato dalla Convenzione europea potrebbe essere in vigore entro il 2006.

La principale innovazione prevista in questo ambito è l'obbligo posto a carico del legislatore di riesaminare una proposta ogniqualvolta un numero sufficiente di parlamenti nazionali ritenga che non sia stato rispettato il principio di sussidiarietà. A norma dell'articolo 9 del progetto di trattato "le istituzioni dell'Unione applicano il principio sussidiarietà" e "i parlamenti nazionali vigilano sul rispetto di tale principio" mediante un nuovo sistema di controllo. Il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, nella sua versione riveduta, prevederebbe quindi gli obblighi e le procedure seguenti: i parlamenti nazionali verrebbero sistematicamente informati su tutte le proposte legislative, le proposte modificate e le risoluzioni legislative non appena adottate e potrebbero quindi decidere di attivare il meccanismo di allarme preventivo (*early warning system*)⁵⁶. Inoltre avrebbero la possibilità di presentare ricorsi tramite gli Stati membri alla Corte di giustizia delle Comunità europee, per presunte violazioni di tali principi.

Il sistema proposto offre un equilibrio ragionevole: da un lato coinvolge i parlamenti nazionali senza rallentare eccessivamente il meccanismo decisionale dell'UE e dall'altro salvaguarda il diritto di iniziativa dell'UE e le prerogative del legislatore dell'UE.

mediante una precedente misure dell'Unione (cfr. ad esempio la proposta di direttiva in materia di credito ai consumatori).

⁵⁵ Inoltre, quando non si applica la procedura di codecisione, il Consiglio è tenuto a informare il Parlamento europeo della sua posizione in merito all'applicazione dell'articolo 5 del TCE (articolo 12 del protocollo).

⁵⁶ I parlamenti nazionali avrebbero un termine di sei settimane per inviare un parere motivato sulla proposta o risoluzione. Quando i pareri motivati rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali, la Commissione è tenuta a riesaminare la proposta. Al termine di tale riesame, la Commissione può decidere di mantenere la proposta, di modificarla o di ritirarla, ma deve motivare la decisione.

3.2. 3.2. Applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità da parte della Commissione nel 2003

È impossibile esaminare in questa sede tutte le proposte della Commissione in rapporto alle condizioni e agli obblighi sintetizzati nella sezione 3.1., lettera b); la relazione presenta quindi un numero di casi rappresentativi che mostrano come la Commissione abbia applicato i principi di sussidiarietà e proporzionalità in sede di elaborazione, revisione o ritiro di una proposta.

Nel rispetto dell'impegno delineato nel libro bianco sulla governance europea, la relazione si concentra sulle azioni che corrispondono alle priorità politiche individuate nel programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2003⁵⁷. Viene tuttavia esaminata qualche altra azione, in modo da offrire una panoramica complessiva delle attività dell'Unione.

a) Casi in cui la sussidiarietà impone un ampliamento dell'azione della Comunità

La sicurezza stradale esemplifica nel modo più chiaro quando e perché l'Unione ritenga non sia più giustificabile, alla luce della sussidiarietà⁵⁸, la mancanza di un'azione comunitaria. Le serie conseguenze transnazionali di numerosi gravi incidenti hanno messo in evidenza la necessità di un livello uniforme, costante ed elevato di protezione nelle gallerie della rete stradale transeuropea. La natura di questi incidenti e i problemi da essi provocati alle autorità nazionali hanno anche dimostrato l'evidente inadeguatezza dell'azione degli Stati membri. La Commissione ha pertanto riconosciuto che dovessero essere fissati a livello comunitario⁵⁹ **requisiti minimi di sicurezza per le gallerie**.

A seguito di un'approfondita valutazione d'impatto, la Commissione ha concluso che per le gallerie ritenute più "problematiche" (ovvero quelle di lunghezza superiore a 500 metri) era necessaria una direttiva per prevenire il verificarsi di situazioni o eventi critici che mettono in pericolo la vita umana, l'ambiente e gli impianti della galleria, e garantire un elevato livello di sicurezza in caso di incidenti⁶⁰.

Sebbene il Parlamento europeo e il Consiglio abbiano richiesto una serie di modifiche in ordine alla natura dei requisiti organizzativi e tecnici proposti, l'azione comunitaria è apparsa pienamente giustificata in relazione al principio di sussidiarietà e su questo punto si è avuta l'unanimità.

⁵⁷ Nel programma per il 2003 figurano tre priorità politiche: un'Europa allargata, la stabilità e la sicurezza, un'economia sostenibile e solidale [COM (2002) 590 del 30 ottobre 2002].

⁵⁸ Altri casi esemplari sono ad esempio la proposta di direttiva relativa alle misure e alle procedure volte ad assicurare il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale [COM (2003) 46 del 30 gennaio 2003], la proposta relativa al miglioramento della sicurezza delle navi e degli impianti portuali [COM (2003) 229 del 2 maggio 2003] e la proposta di modifica degli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea di trasporto [COM (2003) 564 del 1° ottobre 2003].

⁵⁹ Questa iniziativa rientra nel programma d'azione in materia di sicurezza stradale varato dalla Commissione nel 2003 e destinato a coprire tre settori: il comportamento degli utenti della strada, la sicurezza dei veicoli e le infrastrutture stradali.

⁶⁰ COM (2002) 769 del 30 dicembre 2002.

Tuttavia, come dimostrato dal recente dibattito sui servizi pubblici, non tutti i casi sono così evidenti e inequivocabili come la questione della sicurezza delle gallerie. A marzo del 2002 il Consiglio europeo di Barcellona ha chiesto alla Commissione di esaminare l'opportunità di adottare una direttiva quadro sui "*servizi di interesse economico generale*". La Commissione ha risposto nel maggio del 2003 con la presentazione di un libro verde che intende in particolare definire il ruolo dell'Unione nella promozione di servizi pubblici di elevata qualità⁶¹.

La portata dell'azione e degli strumenti da utilizzare in questa materia costituisce per la Commissione un punto controverso. La Commissione ha pertanto ritenuto necessario ampliare il dibattito ai "**servizi di interesse generale**"⁶² e ampliare il novero delle possibili metodologie sottoposte a valutazione. La prima fase dell'analisi ha comportato l'organizzazione di una consultazione pubblica che si è conclusa il 15 settembre 2003. Il questionario somministrato al pubblico ha mostrato quanto possa risultare difficile l'applicazione del principio di sussidiarietà in rapporto a culture politiche e amministrative tra loro molto diverse⁶³.

b) Casi in cui la sussidiarietà impone di interrompere l'azione della Comunità

La sussidiarietà consente che l'azione della Comunità sia ampliata laddove le circostanze lo richiedano, ma prevede anche che essa sia ristretta e sospesa laddove essa non sia più giustificata. La Commissione ha riconosciuto che tale "restrizione" dovesse applicarsi alle norme in materia di imballaggio dei prodotti preconfezionati.

Negli anni '70, la Comunità ha stabilito per una serie di prodotti preconfezionati **dimensioni degli imballaggi** obbligatorie o facoltative, al fine di migliorare la tutela dei consumatori e la trasparenza del mercato ed eliminare gli ostacoli agli scambi. Nel quadro dell'iniziativa SLIM-IV (semplificazione della legislazione per il mercato interno) la Commissione ha condotto una serie di analisi, studi e consultazioni pubbliche con le parti interessate al fine di valutare il sistema esistente e l'opportunità di una deregolamentazione del settore. Sono state valutate varie alternative

⁶¹ Libro verde sui servizi di interesse generale, COM (2003) 270 del 21 maggio 2003.

⁶² Il libro verde chiarisce la nozione di servizi di interesse generale, operando una distinzione tra servizi di interesse economico generale forniti dalle grandi industrie di rete (che sono stati progressivamente aperti alla concorrenza e assoggettati alle norme del mercato interno), altri servizi di interesse economico generale quali la gestione dei rifiuti e il servizio pubblico di radiodiffusione (cui si applicano norme settoriali oggetto di un'armonizzazione parziale) e servizi non economici e servizi che non incidono sugli scambi (disciplinati da norme nazionali).

⁶³ Ecco alcune delle domande poste dalla Commissione. Lo sviluppo di servizi di interesse generale di alta qualità dovrebbe essere incluso fra gli obiettivi comunitari? Sarebbe necessario attribuire alla Comunità ulteriori poteri giuridici nel settore dei servizi di interesse generale economici e non economici? È necessario chiarire in che modo sono ripartite le responsabilità fra la Comunità e le amministrazioni degli Stati membri? Esistono servizi (diversi da quelli forniti dalle grandi industrie di rete) per i quali si dovrebbe creare un quadro regolamentare a livello comunitario? È auspicabile un quadro comunitario generale per i servizi di interesse generale? Quale sarebbe il valore aggiunto rispetto all'attuale normativa settoriale? Quali settori e quali temi e diritti dovrebbero essere trattati? Quale strumento si dovrebbe utilizzare (direttiva, regolamento, raccomandazione, comunicazione, linee guida, accordo interistituzionale)? Quale è stato fino ad oggi l'impatto della regolamentazione specifica per settore? Ha determinato incoerenze?

(dimensioni libere o dimensioni obbligatorie). Nel complesso le dimensioni libere e la standardizzazione volontaria raccolgono maggiori consensi delle dimensioni obbligatorie, tranne che in alcuni settori nei quali l'impatto è ancora in corso di valutazione⁶⁴.

In generale gli obiettivi della legislazione vigente in materia di imballaggi preconfezionati sono già oggetto di altre direttive (i consumatori sono tutelati dal prezzo unitario e l'ambiente è protetto dalla direttiva in materia di rifiuti di imballaggio dei prodotti preconfezionati). Qualora le valutazioni d'impatto in corso giustificassero, in taluni settori, una normativa che preveda dimensioni obbligatorie, la Commissione ne terrà conto nella proposta sugli imballaggi preconfezionati, che dovrebbe essere presentata nel 2004⁶⁵.

c) Casi in cui la proporzionalità impone una maggiore partecipazione degli Stati membri

Conformemente al principio di proporzionalità, l'Unione deve utilizzare mezzi idonei che non vadano al di là di quanto necessario. Per questo la Commissione ha proposto una serie di modifiche che intendono decentrare le responsabilità, anche in settori di competenza esclusiva dell'Unione, come testimoniato dalle recenti riforme in materia di politica della concorrenza.

Il regolamento n. 1/2003⁶⁶ concerne l'applicazione di due norme fondamentali alla base della politica della concorrenza comunitaria: il divieto di accordi tra imprese che "abbiano per oggetto e per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune" (articolo 81 TCE) e il divieto dello sfruttamento abusivo di posizioni dominanti (articolo 82 TCE). Esso ha notevolmente ampliato le competenze delle autorità nazionali.

Il precedente sistema di autorizzazione, istituito mediante un regolamento adottato nel 1962, era altamente centralizzato e prevedeva la necessità di un'esenzione per tutti gli accordi restrittivi della concorrenza. Mentre la Commissione, i tribunali nazionali e le autorità nazionali garanti della concorrenza potevano applicare il divieto di cui all'articolo 81, solo alla Commissione era riconosciuto il potere di concedere esenzioni una volta che essa avesse ricevuto una notifica preventiva degli accordi e delle pratiche restrittive. Nel mutato contesto di un'Unione molto più ampia, che ha conosciuto negli ultimi 40 anni una profonda evoluzione della cultura della concorrenza, e soprattutto l'approvazione di leggi nazionali in materia di concorrenza e l'istituzione di autorità nazionali garanti della concorrenza, era assolutamente urgente ammodernare le norme attuali nel rispetto dell'applicazione dinamica del principio di sussidiarietà.

⁶⁴ Vino, bevande alcoliche, caffè, zucchero, sale, farina, lattine metalliche e aerosol.

⁶⁵ Revisione dell'allegato III della direttiva 75/106/CEE e della direttiva 80/232/CEE.

⁶⁶ Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato - GUL I del 4 gennaio 2003, pag. 1.

A seguito del libro bianco del 1999⁶⁷ la Commissione ha proposto nel 2000 un sistema decentrato che consente sia alla Commissione sia alle autorità garanti della concorrenza e ai giudici nazionali di applicare le disposizioni in materia di concorrenza, pur preservando lo specifico ruolo della Commissione in tema di applicazione⁶⁸. Al fine di utilizzare meglio le risorse della Commissione, non è più necessario per le imprese notificare gli accordi tra le parti per beneficiare dell'applicazione dell'articolo 81(3) TCE. Questo significa che gli accordi che riempiono le condizioni previste da tale articolo sono considerati legittimi. Il sistema rafforza inoltre la capacità delle autorità degli Stati membri di applicare efficacemente il diritto comunitario a livello nazionale. I meccanismi di cooperazione orizzontali autorizzano in effetti le autorità nazionali garanti della concorrenza a scambiarsi informazioni riservate e a prestarsi assistenza reciproca in tema di indagini (acquisizione dei fatti). In quanto unica autorità competente ad agire in tutta l'Unione europea, la Commissione continua necessariamente a svolgere un ruolo centrale nello sviluppo del diritto e della politica della concorrenza della Comunità: ne garantisce un'applicazione coerente e previene la rinazionalizzazione del diritto comunitario della concorrenza.

d) La forma di intervento quanto più possibile semplice

Ai sensi del protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità "la forma dell'azione comunitaria deve essere quanto più possibile semplice". Le proposte in materia di sicurezza stradale, pratiche commerciali sleali e sostanze chimiche illustrano le motivazioni della Commissione nella scelta del livello di vincolo opportuno⁶⁹.

Il miglioramento della sicurezza della circolazione dei passeggeri e delle merci costituisce uno dei compiti chiave dell'Unione europea. Nel libro bianco sulla politica europea dei trasporti del 2001, la Commissione ha proposto che l'Unione europea debba perseguire l'ambizioso obiettivo di dimezzare entro il 2010 il numero delle vittime della strada⁷⁰.

Gli studi hanno dimostrato da un lato che gli eccessi di velocità, la guida in stato di ebbrezza e il mancato uso delle cinture costituiscono le principali cause di incidenti in tutti gli Stati membri e dall'altro che si possono fare passi avanti semplicemente rispettando le norme esistenti; di conseguenza la Commissione si è concentrata su come migliorare l'applicazione delle norme nazionali. In linea con le conclusioni del programma di azione europeo per la **sicurezza stradale** del giugno 2003, la Commissione ha proposto la definizione di piani nazionali di applicazione contenenti le migliori pratiche in tale materia (controlli sul rispetto delle norme, sanzioni

⁶⁷ Libro bianco sulla modernizzazione delle norme per l'applicazione degli articoli 85 e 86 del trattato CE, COM (1999) 101 del 28 aprile 1999; programma della Commissione n. 99/27.

⁶⁸ COM (2000) 582 del 27 settembre 2000.

⁶⁹ Altri casi esemplari: la proposta di direttiva che attua il principio della parità di trattamento tra donne e uomini per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura [COM (2003) 657 del 5 novembre 2003] e proposta di direttiva relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia [COM (2003) 453 del 1° agosto 2003].

⁷⁰ Libro bianco "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte", COM (2001)370 del 12 settembre 2001.

adeguate per le violazioni e campagne pubblicitarie), nonché l'istituzione di un meccanismo di applicazione transfrontaliero al servizio di un trasferimento efficiente delle informazioni sulle violazioni tra le autorità autorizzate ad imporre sanzioni.

La Commissione ha proposto di elencare queste misure in una semplice raccomandazione⁷¹. La raccomandazione prevede la proposta di misure più vincolanti qualora i dati degli Stati membri dimostrino che i provvedimenti adottati siano insufficienti per raggiungere l'obiettivo fissato nel libro bianco.

La materia delle **pratiche commerciali sleali** per le imprese nei confronti dei consumatori esemplifica la possibilità di ricorrere a metodi alternativi di regolamentazione. Le pratiche sleali costituiscono un problema in termini di efficace funzionamento del mercato interno (distorsione della concorrenza) derivante da una regolamentazione frammentaria e da una carenza di fiducia dei consumatori.

Nella valutazione d'impatto estesa la Commissione ha esaminato una serie di approcci possibili e considera vari bilanciamenti tra i medesimi⁷². In tal modo è giunta alla conclusione che una direttiva quadro⁷³ costituita da un mix di strumenti legislativi tradizionali e di coregolamentazione potesse essere sufficiente ai fini del conseguimento degli obiettivi dell'Unione in materia di consumatori e mercato interno. La proposta di direttiva quadro riconosce ai gruppi e alle associazioni la facoltà di introdurre codici di condotta volontari per conseguire gli obiettivi della direttiva. La violazione di un impegno assunto attraverso un codice di condotta verrebbe considerata comportamento sleale solo a determinate, precise condizioni (ad es. comunicazione ingannevole idonea a falsare in misura rilevante la decisione del consumatore relativa a un prodotto).

La proposta sulle **sostanze chimiche** (REACH) presentata il 29 ottobre 2003 rappresenta un caso in cui, secondo la Commissione, non esiste altra soluzione diversa da un regolamento ovvero - in altre parole - l'obiettivo non potrebbe essere conseguito in maniera sufficientemente efficace attraverso uno strumento più flessibile.

Una volta formatosi un vasto consenso sull'inadeguatezza della legislazione vigente, considerata non più in grado di rispondere efficientemente e adeguatamente alle preoccupazioni dell'opinione pubblica circa i potenziali effetti delle sostanze chimiche sulla salute e sull'ambiente, è emersa l'esigenza di una profonda riforma nel settore delle sostanze chimiche. Problemi particolari sono ad esempio l'insufficienza di informazioni sulle sostanze chimiche commercializzate per la prima volta prima del 1981 (caratteristiche, impieghi, rischi e misure di riduzione dei rischi), pesanti oneri a carico delle autorità pubbliche, lentezza e difficoltà nel pervenire a una valutazione finale del rischio. Per rispondere adeguatamente alle preoccupazioni giustificate di tutte le parti interessate, la Commissione ha valutato molto attentamente i pro e i contro dei vari strumenti, soprattutto in termini di costi per le industrie e di oneri amministrativi⁷⁴.

⁷¹ C (2003) 3861 del 21 ottobre 2003.

⁷² Sec (2003) 724 del 18 giugno 2003.

⁷³ COM (2003) 356 del 18 giugno 2003.

⁷⁴ Il punto di partenza del dibattito è stato il libro bianco "Strategia per una politica futura in materia di sostanze chimiche" [COM (2001) 88], pubblicato dalla Commissione nel febbraio

La Commissione ha infine concluso che la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche dovessero essere disciplinati mediante un unico regolamento (REACH) e gestiti da un'agenzia europea delle sostanze chimiche⁷⁵. Numerose ragioni hanno giustificato la scelta dell'opzione più rigida tra gli strumenti giuridici a disposizione dell'Unione. Un regolamento è lo strumento migliore per evitare la distorsione della concorrenza – aspetto questo essenziale visti i risvolti economici dell'azione prevista. Inoltre il seguito legislativo che gli Stati membri devono assicurare e il controllo da parte della Commissione sono relativamente semplici rispetto a quanto imporrebbe una direttiva, soprattutto nella prospettiva, a breve termine, di un'Unione a 25 Stati membri. Infine il ricorso allo strumento normativo in questo settore è giustificato dalla complessità tecnica, a maggior ragione quando si tratta di prodotti potenzialmente pericolosi. Non c'era pertanto spazio, in questo caso, per l'impiego di strumenti alternativi e più flessibili, come la coregolamentazione e l'autoregolamentazione.

e) **Rispetto di disposizioni nazionali consolidate**

Il principio di sussidiarietà prevede che "nel rispetto del diritto comunitario, si dovrebbe aver cura di salvaguardare disposizioni nazionali consolidate". La proposta sul tema delicato della **ricerca sulle cellule staminali dell'embrione umano** mostra le modalità di applicazione di tale requisito da parte della Commissione⁷⁶.

Il Sesto Programma Quadro di Ricerca e Sviluppo, adottato dal Consiglio dei ministri e dal Parlamento europeo nel 2002, consente il finanziamento della ricerca sulle cellule staminali dell'embrione umano per combattere gravi malattie. In tale occasione è stata riconosciuta chiaramente l'esigenza di un'azione comunitaria. La proposta della Commissione intende stabilire norme etiche rigorose per il finanziamento di progetti di ricerca che implicano l'approvvigionamento di cellule staminali da embrioni umani sovrannumerari⁷⁷. Con questa proposta l'Unione può dare un contributo responsabile al progresso di questa scienza a beneficio dei pazienti di tutto il mondo, garantendo nel contempo che tale ricerca si svolga in un quadro etico chiaro. La ricerca in collaborazione a livello comunitario evita la duplicazione delle attività di ricerca e così contribuisce a ridurre l'uso di embrioni umani sovrannumerari per la derivazione di linee di cellule staminali. Inoltre, i finanziamenti comunitari incoraggiano scambi di risultati e di conoscenze tra gruppi di ricerca di diversi Stati membri.

Ciò detto, va ricordato che l'Unione ha dovuto anche considerare che gli Stati membri hanno posizioni molto diverse circa l'accettabilità da un punto di vista etico di questo tipo di ricerca, che è assolutamente vietata in alcuni di essi. La proposta della Commissione prevede pertanto che nessuna ricerca che implichi l'uso di embrioni umani o di cellule staminali dell'embrione umano di qualsiasi tipo sia sostenuta dal finanziamento comunitario concesso ad un'entità giuridica stabilita in un paese dove

2001. Successivamente le misure proposte sono state oggetto di un'ampia consultazione con i soggetti interessati dell'industria, la società civile e le ONG, gli Stati membri e le istituzioni; è stata inoltre condotta una valutazione d'impatto estesa.

⁷⁵ COM (2003) 644 del 29 ottobre 2003.

⁷⁶ Un altro caso esemplare è ad esempio, la proposta che istituisce il regime del traffico frontaliero locale alle frontiere terrestri esterne degli Stati membri [COM (2003) 502 del 14 settembre 2003].

⁷⁷ COM (2003) 390 del 9 luglio 2003.

tali ricerche sono vietate. I partecipanti ai progetti di ricerca devono conformarsi alla legislazione, ai regolamenti e alle norme etiche in vigore nei paesi dove sarà effettuata la ricerca.

3.3. 3.3. Applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità in relazione al processo legislativo

Nel complesso il Parlamento europeo e il Consiglio hanno introdotto un numero relativamente modesto di emendamenti connessi ai principi di sussidiarietà e proporzionalità. Nei casi in cui si è registrato un contrasto tra le posizioni del Parlamento e della Commissione, la maggioranza degli emendamenti del Parlamento chiedeva un'azione più vasta e incisiva da parte dell'Unione (cfr. regolamento sulle concentrazioni). In varie occasioni il Parlamento ha ritenuto che l'Unione dovesse scegliere strumenti più vincolanti (cfr. caso della tutela dei pedoni), mentre in altri casi però ha richiesto una riduzione della portata dell'azione prevista e/o preteso l'adozione di una forma di intervento più agile (pacchetto idrocarburi).

Il Consiglio, quale rappresentante degli Stati membri e garante dei loro poteri, vigila con attenzione affinché la legislazione dell'Unione rispetti rigorosamente i principi di sussidiarietà e proporzionalità. Nella maggior parte dei casi la sua interpretazione è stata più restrittiva rispetto a quella della Commissione (cfr. giustizia penale). Talvolta, tuttavia, il Consiglio ha ritenuto che l'Unione potesse e dovesse intervenire in forma più cogente.

Frequentemente il dialogo interistituzionale ha contribuito al raggiungimento di un'interpretazione equilibrata dei principi; questo è avvenuto perché la Commissione ha riconosciuto la validità di una serie di argomentazioni addotte dal legislatore oppure perché il legislatore non ha insistito affinché venissero accolti tutti i suoi emendamenti.

a) Attenuazione della portata e dell'incisività dell'azione proposta

La proposta volta a garantire la **sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale** costituisce un buon esempio di un dibattito in cui il Parlamento ha sostenuto il carattere eccessivamente invasivo dell'azione proposta e in cui la Commissione è rimasta fedele alle sue posizioni su molti punti, sostenendo che l'azione proposta fosse necessaria per conseguire gli obiettivi del trattato.

Nel 2002 la Commissione ha proposto un pacchetto denominato "scorte di idrocarburi", costituito da quattro direttive e volto ad assicurare la sicurezza degli approvvigionamenti nella prospettiva del completamento del mercato interno dell'energia⁷⁸. La proposta volta a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas naturale prevede tra l'altro norme minime in materia di sicurezza degli approvvigionamenti, il chiarimento del ruolo dei vari soggetti del mercato e un meccanismo di solidarietà in caso di gravi problemi di approvvigionamento.

Nel parere espresso in prima lettura il 23 settembre 2003, il Parlamento ha presentato sei emendamenti - parzialmente respinti dalla Commissione⁷⁹ - attinenti alla

⁷⁸ COM (2002) 488 dell'11 settembre 2002.

⁷⁹ Comunicazione della Commissione del 17 ottobre 2003 SP (2003) 3410/2.

sussidiarietà. Le istituzioni non si sono trovate d'accordo sull'esatta portata dell'azione (sussidiarietà). Per la Commissione il tema dovrebbe essere inquadrato nel contesto più ampio della liberalizzazione dei mercati e della concorrenza (la direttiva mira a garantire un adeguato funzionamento del mercato interno del gas a livello dell'UE garantendo la sicurezza dell'approvvigionamento). Le misure di sicurezza devono essere compatibili con i requisiti di un mercato unico competitivo e pertanto occorre fissare norme. Secondo il Parlamento, questo approccio genera confusione tra varie questioni e si traduce in un "elenco vincolante degli obiettivi" a cui devono mirare le norme in materia di sicurezza dell'approvvigionamento. La Commissione ha respinto questa tesi.

È stato tuttavia raggiunto un accordo sugli obiettivi specifici che la direttiva dovrebbe prevedere. L'articolo 4 della direttiva proposta definisce specificamente il numero di giorni di approvvigionamento che gli Stati membri devono assicurare ai "consumatori non interrompibili", in condizioni meteorologiche medie, in presenza di temperature estremamente basse o di inverni rigidi che si verificano statisticamente ogni cinquanta anni. Il Parlamento ha proposto di sostituire a tutte le indicazioni particolareggiate l'obbligo a carico degli Stati membri di assicurare l'approvvigionamento degli "utenti meritevoli di protezione, alla luce della loro rispettiva situazione nazionale". La Commissione ha riconosciuto la validità di questa argomentazione e si è dichiarata d'accordo a modificare la propria proposta di conseguenza.

L'interpretazione più restrittiva dei principi di sussidiarietà e proporzionalità è stata riscontrata - e ciò probabilmente non desta sorpresa - in nuovi settori caratterizzati da competenze che incidono da vicino sull'essenza stessa della sovranità nazionale: ne è un esempio la **giustizia penale**⁸⁰. Uno dei principali obiettivi dell'Unione è la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. In tale ottica riveste particolare importanza la piena applicazione del principio del mutuo riconoscimento nell'ambito della giustizia penale, soprattutto per quanto attiene alle decisioni definitive in materia penale (e ciò a causa del numero di casi transnazionali).

Ovviamente era necessario un qualche intervento per raggiungere tale obiettivo. La diffidenza tra le autorità giudiziarie è relativamente elevata a causa delle diverse garanzie procedurali previste negli Stati membri⁸¹. Dato che la giustizia penale è un tema particolarmente delicato, la Commissione ha tenuto ben presenti i principi di sussidiarietà e proporzionalità nella preparazione della sua proposta di intervento (intenso processo di consultazione, pubblicazione di un libro verde⁸² e valutazione d'impatto estesa).

⁸⁰ Per un altro caso esemplare di posizioni divergenti sostenute dalla Commissione e da alcuni Stati membri, cfr. la proposta di regolamento relativo agli inquinanti organici persistenti, COM (2003) 333 del 12 giugno 2003.

⁸¹ Tra i principali problemi figurano: l'accesso all'assistenza e alla rappresentanza legali sia nella fase pre-processuale che in quella processuale, l'accesso al servizio di un interprete/traduttore, la notifica a indagati e imputati dei loro diritti, la garanzia di un'adeguata protezione di soggetti appartenenti a categorie vulnerabili, e l'assistenza consolare a stranieri fermati o arrestati.

⁸² Libro verde della Commissione - Garanzie procedurali a favore di indagati e imputati in procedimenti penali nel territorio dell'Unione europea, COM (2003) 75 del 19 febbraio 2003.

Sono state analizzate varie opzioni in rapporto all'introduzione di garanzie comuni: l'opzione che non prevedeva alcun cambiamento di strategia, una proposta di vasta portata e una proposta limitata a garanzie minime in un primo momento, con l'impegno a trattare gli altri aspetti in una fase successiva. Quest'ultima opzione è risultata il migliore approccio. Sono stati poi esaminati vari strumenti previsti dall'articolo 34 TUE: una posizione comune, una convenzione e una decisione-quadro. Una decisione-quadro è sembrata lo strumento più idoneo per raggiungere un risultato concreto nel più breve tempo possibile, nel contestuale rispetto delle conclusioni di Tampere. Sono stati individuati altri vantaggi di quest'opzione, quali la possibilità di ricorrere alla Corte di giustizia delle Comunità europee, una procedura di applicazione relativamente semplice e la possibilità per la Commissione di mantenere il proprio ruolo di controllo e supervisione dell'attuazione nella legislazione nazionale.

Sulla base di queste risultanze la Commissione ha concluso che una decisione-quadro che fissasse norme minime di garanzie procedurali a favore di indagati e imputati in procedimenti penali nel territorio dell'Unione europea fosse un requisito preliminare ai fini del mutuo riconoscimento.

La risposta del Parlamento europeo alla proposta⁸³ è stata favorevole, mentre alcuni Stati membri si sono dichiarati contrari, mettendo in discussione la necessità di una siffatta misura. Essi ritengono che l'organizzazione della giustizia penale resti una questione di sovranità nazionale e che la convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo sia sufficiente per quanto attiene alle "norme minime comuni". È stato inoltre osservato che la definizione di norme minime comuni a livello dell'UE potrebbe comportare un abbassamento del livello delle norme, in quanto alcuni paesi potrebbero cogliere quest'opportunità per modificare la propria legislazione nazionale in senso peggiorativo.

b) Richiesta di azioni più ampie e più incisive

L'intervento dell'Unione a favore della **protezione dei pedoni** è l'esempio di uno di quei casi in cui il Parlamento si è espresso a favore di strumenti di azione più incisivi⁸⁴. Nel 2001, a causa dell'elevato numero di pedoni e ciclisti vittime di incidenti stradali, la Commissione ha deciso di intervenire per migliorare la loro protezione, mediante l'introduzione graduale - nelle autovetture - di parti frontali progettate in modo da risultare più sicure. La Commissione ha ottenuto dalle case automobilistiche europee, giapponesi e coreane l'impegno alla modifica delle strutture frontali dei veicoli al fine di limitare le lesioni dei pedoni, in caso di urto con veicoli a motore. A luglio 2001 la Commissione ha presentato al Consiglio e al Parlamento questi impegni, rimettendo loro la decisione se approvarli; in caso di mancata

⁸³ Il 21 ottobre 2003, la commissione per le libertà, i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni del Parlamento europeo ha espresso il suo pieno sostegno a favore dell'idea di una decisione quadro. Per rafforzare la proposta della Commissione, i parlamentari europei hanno formulato una serie di raccomandazioni alcune delle quali sono state ritenute dalla Commissione in contrasto con il principio di sussidiarietà (ad esempio la raccomandazione sulle condizioni negli istituti di pena).

⁸⁴ Un altro caso esemplare è la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai controlli ufficiali dei mangimi e degli alimenti, COM (2003) 52 del 5 febbraio 2003.

approvazione la Commissione avrebbe presentato una proposta legislativa fondata sui contenuti degli impegni stessi⁸⁵.

Il 13 giugno 2002 il Parlamento europeo ha sostenuto che l'Unione non può delegare a terzi i propri poteri legislativi quando è in gioco la protezione dei cittadini. L'accordo volontario sottoscritto dall'industria automobilistica non è stato ritenuto idoneo anche per altre ragioni. Gli impegni assunti dall'industria automobilistica dovevano rientrare nel sistema di omologazione CE in quanto attinenti alla costruzione di autovetture, che è soggetta a tale sistema. Inoltre norme armonizzate sono necessarie in questo settore non solo per garantire la libera circolazione delle merci, ma anche per garantire una concorrenza perfetta tra i costruttori, prevenendo la commercializzazione di veicoli al di sotto degli standards di sicurezza. Di conseguenza il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione la presentazione di misure legislative in materia di test per le parti frontali delle automobili⁸⁶. La Commissione ha proposto una direttiva quadro, che sarà integrata da una direttiva della Commissione che stabilisce dettagliati requisiti in materia di prove⁸⁷. La direttiva è stata approvata il 4 novembre 2003.

La proposta di modifica del **regolamento sulle concentrazioni** costituisce un buon esempio di un dibattito in cui il Parlamento ha ritenuto che l'azione proposta riconoscesse troppo potere alle autorità nazionali e in cui la Commissione ha confermato le sue posizioni sulla maggior parte dei punti, in quanto gli emendamenti del Parlamento avrebbero creato uno squilibrio a favore dell'Unione.

Dal 1990 le operazioni di concentrazioni tra imprese sono controllate attraverso un sistema di "sportello unico" operativo in tutta l'Unione europea. Il regolamento sulle concentrazioni⁸⁸ esonera le società dal dover richiedere a diverse autorità nazionali l'autorizzazione a operazioni di concentrazione di "dimensione comunitaria" e assicura così che tutte le concentrazioni ottengano un trattamento equivalente.

Sulla base dell'esperienza acquisita nel corso degli ultimi 12 anni, la Commissione ha deciso di procedere alla rifusione del regolamento sulle concentrazioni e alla fine del 2002 ha presentato una proposta⁸⁹ che mira a ottimizzare la ripartizione dei casi di concentrazione tra la Commissione e le autorità nazionali garanti della concorrenza. Coerentemente con il principio di sussidiarietà, la Commissione ha ritenuto che questo obiettivo potesse essere conseguito nel modo più efficiente attraverso una razionalizzazione dei rinvii, senza modificare le attuali soglie di fatturato ai fini della ripartizione dei casi di concentrazione. Il nuovo sistema deve quindi fondarsi su un più ampio ricorso ai meccanismi di rinvio già previsti dal regolamento sulle concentrazioni, migliorandoli e consentendo di utilizzarli anche prima della notifica. In questo stadio della procedura verrebbe attribuito alle parti notificanti, data la loro migliore conoscenza delle circostanze del caso, un diritto d'iniziativa esclusivo. In altre parole, le imprese che intendono procedere a una concentrazione avrebbero la

⁸⁵ COM (2001)389 dell'11 luglio 2001.

⁸⁶ Cfr. conclusioni della 2389a riunione del Consiglio del 26 novembre 2001 e risoluzione del Parlamento europeo del 13 giugno 2002.

⁸⁷ COM (2003) 67 del 19 febbraio 2003.

⁸⁸ Regolamento (CEE) n. 4064/1989 del Consiglio, del 21 dicembre 1989, GU L 395 del 30 dicembre 1989.

⁸⁹ Proposta di regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese, COM (2002) 711 dell'11 dicembre 2002.

possibilità di richiedere un rinvio del caso alla Commissione europea, prima di notificare la concentrazione alle autorità nazionali.

Il Parlamento europeo, nel parere del 9 ottobre 2003, ha proposto una serie di emendamenti che intendono principalmente stabilire requisiti più rigorosi per il rinvio agli Stati membri delle concentrazioni di dimensione comunitaria e che, al tempo stesso, semplificano il meccanismo dei rinvii alla Commissione delle concentrazioni nazionali che producono effetti transfrontalieri.

La Commissione ha respinto questi emendamenti in quanto il sistema complessivo di una diversa ripartizione dei casi tra la Comunità e gli Stati membri, proposto dal Parlamento, sarebbe stato troppo squilibrato a favore dei rinvii alla Commissione e per questo motivo il sistema è apparso lesivo del principio di sussidiarietà. La decisione finale del Consiglio è prevista per la fine del 2003.

4. CONCLUSIONI

4.1. Legiferare meglio nel 2003

Nell'Unione si è fatto molto per migliorare la qualità e l'accessibilità della legislazione. Tra la fine del 2002 e l'inizio del 2003 la Commissione si è impegnata principalmente nel precisare il piano d'azione "Semplificare e migliorare la regolamentazione" e parallelamente ha definito con il Parlamento europeo e il Consiglio un accordo interistituzionale che pone le basi di una strategia complessiva sul tema "legiferare meglio". L'iter di entrambe queste iniziative si è concluso positivamente. Ora l'Unione dispone di una politica complessiva volta a garantire un corpus normativo chiaro, aggiornato ed efficace, a beneficio - in ultima analisi - dei cittadini e degli operatori.

Il 2003 e il 2004 rappresentano, tuttavia, anni di transizione per l'attuazione della maggior parte degli interventi e la presente relazione può quindi valutare soltanto le prime esperienze. Nel complesso la fase iniziale di attuazione non ha evidenziato l'esigenza di una profonda revisione della metodologia della Commissione e questo parere sembra condiviso dalle altre istituzioni, dagli Stati membri e dalle parti interessate.

- Le principali iniziative della Commissione in materia di **valutazione d'impatto**, raccolta e utilizzazione dei **pareri degli esperti** e **consultazioni pubbliche** hanno registrato progressi soddisfacenti. La Commissione esprime il suo compiacimento per la qualità delle valutazioni d'impatto condotte nel 2003 ma constata altresì le difficoltà riscontrate per garantire una programmazione e un'esecuzione affidabili delle valutazioni d'impatto. Nella maggior parte dei casi sono stati adeguatamente applicati i requisiti minimi relativi alla pubblicazione delle consultazioni in un'unica sede (punto unico d'accesso), i limiti di tempo per la partecipazione alla consultazione e per prendere atto dei contributi ricevuti. Il numero delle consultazioni è aumentato nonostante l'ulteriore lavoro che questi nuovi obblighi impongono. Nell'attuazione di queste azioni la Commissione ha tuttavia individuato alcuni punti deboli, per i quali si renderanno necessari interventi correttivi.
- Per quanto concerne la **scelta degli strumenti** per il perseguimento degli obiettivi del trattato e l'attuazione delle politiche comunitarie, la Commissione è soddisfatta del fatto che l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" istituisca un quadro chiaro per la coregolamentazione e l'autoregolamentazione. Spera che in futuro ciò agevoli il ricorso a tali strumenti. La Commissione auspica inoltre progressi rapidi per l'elaborazione di un quadro applicabile alle agenzie di regolazione e per lo sviluppo di contratti tripartiti.
- Dal controllo rigoroso dell'ambiziosa azione quadro denominata "**aggiornare e semplificare l'acquis comunitario**" sono emersi risultati disomogenei ma non insoddisfacenti. Il completamento del programma di consolidazione e il progressivo cambiamento della cultura normativa - all'interno della Commissione e non solo - rappresentano risultati di rilievo. Sono in corso significativi miglioramenti per quanto attiene all'accessibilità della legislazione comunitaria;

tuttavia sono stati individuati punti deboli nell'attuazione delle azioni intese a ridurre il volume della legislazione comunitaria (codificazione ed eliminazione della legislazione obsoleta).

- In materia di **rafforzamento dei controlli sul recepimento della legislazione comunitaria**, la Commissione ha attuato, tra quelle in programma, varie azioni per migliorare il recepimento e sta preparando nuove procedure il cui obiettivo è quello di rendere più rapido l'esame dei ricorsi.
- La Commissione rileva anche le notevoli **implicazioni in termini di risorse e di tempo** di molte iniziative sul tema di una "migliore regolamentazione", soprattutto per quanto concerne le valutazioni d'impatto e le nuove norme relative alle consultazioni pubbliche e all'utilizzazione dei pareri degli esperti.
- La Commissione si compiace che le altre istituzioni riconoscano come "legiferare meglio" costituisca una **responsabilità condivisa**; esprime inoltre la propria soddisfazione per la conclusione di un accordo interistituzionale sulle azioni che richiedono un intervento coordinato o congiunto. L'attenzione dovrebbe ora concentrarsi sull'attuazione di questo accordo. La Commissione esprime anche la sua soddisfazione per gli sforzi compiuti dagli **Stati membri** a seguito delle raccomandazioni della Commissione e del gruppo Mandelkern, anche se i progressi compiuti non sono uniformi.
- La Commissione riconosce infine la necessità di sviluppare indicatori e altri strumenti in modo da disporre di **elementi** sufficienti ai fini di un controllo continuo.

Applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nel 2003

Nel 2003 l'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità è stata nel complesso soddisfacente. Il numero limitato di cause davanti alla Corte di giustizia per una presunta violazione di questi principi e la corrispondente assenza di sentenze di condanna dell'Unione per questo tipo di violazione tendono a confermare questa valutazione. Il fatto che nel 2003, nonostante il notevole incremento delle attribuzioni dell'Unione, siano state presentate meno di 400 proposte legislative (la metà rispetto al dato del 1990) fornisce un'altra indicazione indiretta di un'applicazione rigorosa di tali principi. Anche l'esame del contenuto di queste proposte conferma questa valutazione: i regolamenti e i provvedimenti dettagliati sono stati di gran lunga l'eccezione e la loro scelta è stata sistematicamente giustificata con argomentazioni valide.

La qualità del dialogo interistituzionale è stata buona nel 2003. Nella maggior parte dei casi questo dialogo ha aiutato a trovare soluzioni equilibrate. La Commissione ha spesso riconosciuto la validità delle tesi addotte dal Parlamento europeo e dal Consiglio e ha modificato le sue proposte di conseguenza. Tuttavia, in varie occasioni la Commissione ha ritenuto che gli emendamenti proposti dal legislatore aumentassero la complessità e non considerassero sufficientemente i principi di sussidiarietà e proporzionalità. La Commissione intende continuare a restare vigile durante tutto l'iter legislativo, anche nel caso in cui il Parlamento europeo e il Consiglio raggiungano un accordo in fase di conciliazione.

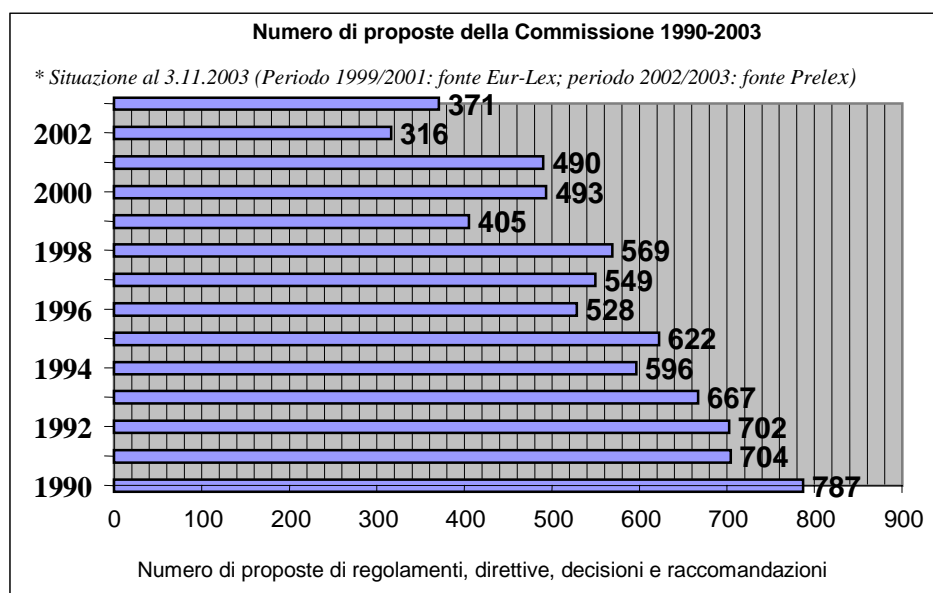
La sussidiarietà è di per sé un concetto dinamico: consente che l'azione della Comunità sia ampliata laddove le circostanze lo richiedano e, inversamente, ristretta e sospesa laddove essa non sia più giustificata. Quest'anno ha offerto esempi sia in un senso sia nell'altro. Ma come la Commissione ha affermato nel suo programma di lavoro per il 1997: "La sussidiarietà o la proporzionalità non devono essere un pretesto per rimettere in causa quanto già acquisito sul piano comunitario o per tornare al metodo intergovernativo". Ne soffrirebbero sia la democrazia sia l'efficienza.

Occorre vigilanza su tutti i fronti. L'adozione del quadro elaborato dalla Convenzione europea in materia di sussidiarietà e proporzionalità avrebbe il vantaggio di aumentare tale vigilanza con il coinvolgimento dei parlamenti nazionali, senza però rallentare eccessivamente il meccanismo decisionale dell'Unione.

Allegato 1 - Attività legislativa nel 2003

I dati aggregati relativi al 2003 confermano la tendenza registrata sin dal completamento del mercato interno: il volume dell'attività legislativa annuale si è significativamente ridotto, collocandosi per il secondo anno consecutivo al di sotto delle 400 proposte⁹⁰.

Analizzata sotto il profilo settoriale, l'attività legislativa nel 2003 è stata per un terzo orientata verso le relazioni esterne dell'Unione (in particolare la politica commerciale comune) e l'allargamento. Gli altri settori più attivi sono stati, in ordine decrescente: l'agricoltura e la pesca, la sanità, l'industria, i trasporti e l'energia, e infine l'ambiente. La produzione normativa in questi settori è analoga ai dati degli anni precedenti⁹¹.



⁹⁰ I dati relativi al 2003 coprono le proposte adottate tra il 1° gennaio e il 3 novembre.

⁹¹ Per seguire l'evoluzione di questo modello, cfr. le precedenti relazioni annuali: COM (1993) 545 del 24 novembre 1993; COM (1994) 533 del 25 novembre 1994; COM (1995) 580 del 20 novembre 1995; CSE (96) 7 del 27 novembre 1996; COM (1997) 626 of 26 novembre 1997; COM (1998) 715 del 1° dicembre 1998; COM (1999) 562 del 3 novembre 1999; COM (2000) 772 del 30 novembre 2000; COM (2001) 728 del 7 dicembre 2001; e COM (2002) 715 dell'11 dicembre 2002.

Allegato 2 - Consultazioni pubbliche nel 2003

Le consultazioni pubbliche costituiscono uno strumento indispensabile per migliorare la qualità delle proposte e l'attuazione delle politiche (il rischio di incomprensioni e di reazioni ostili, e quindi di conseguire scarsi risultati politici, diminuisce con un coinvolgimento precoce delle parti interessate). Consentono di individuare meglio la necessità di un intervento, le aspettative e i tipi di azione da intraprendere. Ciò è particolarmente importante per quei settori ancora in fase di sviluppo o che richiedono un intervento legislativo costante e nei quali la Commissione è titolare di ampi poteri.

La Commissione vanta una lunga tradizione nel campo delle consultazioni ampie⁹² realizzate attraverso molteplici strumenti: libri verdi, libri bianchi, comunicazioni, forum (come il forum europeo dell'energia e dei trasporti), workshop e consultazioni via Internet⁹³. In settori specifici la Commissione è impegnata anche in varie forme di dialogo istituzionalizzato con le parti interessate: quello più sviluppato è il dialogo sociale.

Nel **2003** la Commissione ha pubblicato **5 libri verdi e 142 comunicazioni**. Ha inoltre pubblicato **73 relazioni** e organizzato **60 consultazioni via Internet** attraverso il punto d'accesso unico per le consultazioni della Commissione, denominato "La vostra voce in Europa"⁹⁴. Inoltre la Commissione è impegnata nell'istituzione di un gruppo pilota di imprese europee (European Business Test Panel – EBTP) che servirà a raccogliere il parere delle imprese su nuove proposte legislative, sull'applicazione delle norme attuali e su iniziative politiche (<http://europa.eu.int/yourvoice/ebtp>).

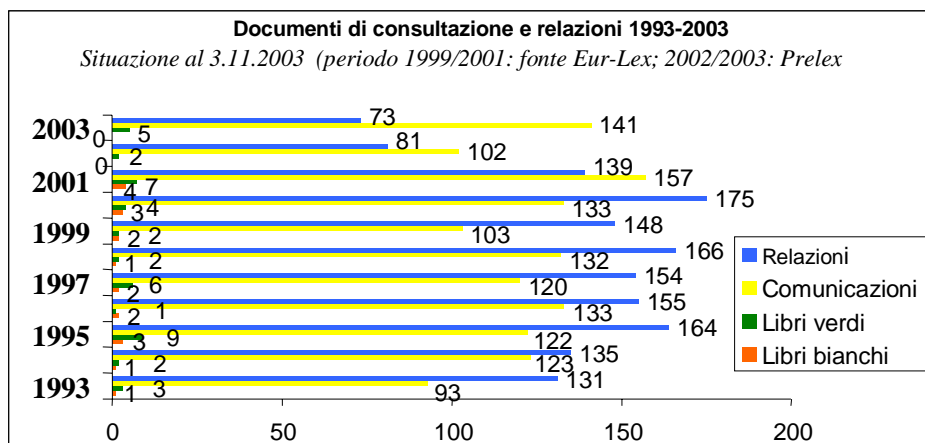
Questi dati numerici mostrano l'impegno della Commissione a fornire informazioni complete sulle sue attività e sulla sua riflessione politica e l'analogo impegno in tema di consultazioni. In particolare è aumentato il numero dei libri verdi e delle comunicazioni⁹⁵. I dati degli ultimi 10 anni sono altrettanto eloquenti: la Commissione ha pubblicato in totale nei diversi settori 43 libri verdi, 19 libri bianchi, oltre 1350 comunicazioni e quasi 1500 relazioni sulle azioni della Comunità.

⁹² Con il termine "consultazione" si intendono le procedure utilizzate dalla Commissione durante la fase di elaborazione delle politiche e finalizzate a promuovere il contributo delle parti esterne interessate prima dell'adozione di una decisione.

⁹³ Cfr. in particolare l'iniziativa di elaborazione interattiva delle politiche - IPM (<http://europa.eu.int/yourvoice/ipm>); essa consta di due strumenti basati su Internet per la raccolta di informazioni fornite spontaneamente dai cittadini, dai consumatori e dalle imprese sui loro problemi correnti connessi alle varie politiche dell'UE. Questo meccanismo che consente a tutta la Commissione di avere un "feedback" è stato varato a febbraio del 2003. Ogni anno vengono raccolti migliaia di casi e varie Direzioni generali hanno già iniziato ad utilizzare queste informazioni come contributo all'elaborazione delle politiche.

⁹⁴ Visitare http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_it.htm

⁹⁵ Comunicazioni adottate tra il 1° gennaio e il 3 novembre: 142 nel 2003; 96 nel 2002; 125 nel 2001; 112 nel 2000 e 77 nel 1999.



Nel 2003 il modello settoriale delle consultazioni è risultato nel complesso analogo a quello degli anni precedenti. Il maggior numero di consultazioni ha riguardato, in ordine decrescente, i seguenti settori: l'agricoltura, l'occupazione e la politica sociale, le relazioni esterne, l'industria, la giustizia e gli affari interni, i trasporti e l'energia, l'ambiente, la politica economica e la società dell'informazione.

Sempre nel 2003 si è avuto invece un profondo cambiamento, sotto il profilo procedurale, dell'attuazione delle consultazioni pubbliche da parte della Commissione. Conformemente agli impegni assunti nel libro bianco sulla governance europea, la Commissione ha introdotto **requisiti minimi per le consultazioni pubbliche** che si applicano a tutte le principali iniziative politiche⁹⁶. Come primo passo, questi requisiti minimi sono stati applicati a tutte le proposte che richiedevano una valutazione d'impatto estesa.

Le principali innovazioni sono: la definizione di un periodo minimo per la consultazione⁹⁷, l'obbligo di presentare i risultati della consultazione, l'obbligo di fornire un ritorno (feedback) adeguato alle osservazioni ricevute e l'istituzione di un punto unico d'accesso per le consultazioni pubbliche.

Da un'analisi delle valutazioni d'impatto estese conclusasi il 3 novembre 2003, la Commissione ha potuto rilevare che nella maggior parte dei casi sono stati rispettati i requisiti minimi concernenti la pubblicazione in un punto unico d'accesso, i limiti di tempo per la partecipazione alla consultazione e per la presentazione dei risultati. Il tempo concesso ai partecipanti alla consultazione è stato spesso superiore a quello previsto come requisito minimo. Solo in un numero molto limitato di occasioni la scelta dei gruppi da far partecipare alla consultazione è stata contestata. Tuttavia

⁹⁶ Comunicazione della Commissione "Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo - Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione", COM (2002) 704 dell'11 dicembre 2002. I nuovi requisiti sono stati adottati dopo un'ampia consultazione nel corso della quale la Commissione ha anticipato l'applicazione delle migliori pratiche che stava proponendo. Prima di adottare la comunicazione, la Commissione ha in effetti chiesto ai cittadini, ai gruppi di interesse, alle associazioni e agli operatori di esprimere il proprio parere [cfr. COM (2002) 277 del 5 giugno 2002], ha presentato i risultati in una relazione e dato un feedback sulle osservazioni raccolte.

⁹⁷ Perlomeno otto settimane per ricevere le reazioni nel quadro di una consultazione scritta o 20 giorni lavorativi di preavviso per le riunioni.

occorre ancora un impegno particolare per migliorare il feedback offerto a coloro che partecipano alle consultazioni. Nella maggior parte dei casi non si è dato sufficientemente conto di come le osservazioni siano state prese in considerazione nella proposta o del perché non siano state considerate. Le risposte ricevute dai servizi indicano anche che i nuovi requisiti sono stati applicati al di là delle consultazioni connesse alla valutazione d'impatto estesa. In alcuni casi sporadici il ritardo nell'adozione di una proposta è stato attribuito all'applicazione di tali requisiti. Non è stato possibile stabilire nessi causali tra l'introduzione dei nuovi requisiti e il numero dei contributi ricevuti o la loro rappresentatività⁹⁸.

⁹⁸ Il numero dei contributi è risultato compreso in un range molto ampio, tra 30 contributi per la consultazione su questioni altamente tecniche ad oltre 6400 per proposte su tematiche relative all'ambiente e alla salute umana, come il regolamento concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH).

Allegato 3 - Valutazione d'impatto estesa

Nel 2002 la Commissione ha adottato un nuovo metodo di valutazione di tutte le principali iniziative della Commissione, che considera non solo l'impatto economico ma anche l'impatto sociale e ambientale di una proposta⁹⁹. Consta di due fasi: una valutazione d'impatto preliminare e, per un certo numero di proposte di rilievo, un'analisi più approfondita nota come **valutazione d'impatto estesa** (VIE). Questa procedura, impiegata a fianco delle consultazioni formali, fornisce al Parlamento europeo e al Consiglio elementi concreti da porre al centro del dibattito legislativo. In ultima analisi essa dovrebbe migliorare la qualità e la coerenza delle politiche dell'UE.

L'approccio prescelto è consistito nell'introduzione graduale di questa nuova procedura a decorrere dal 2003. Nel corso del primo anno di applicazione, la Commissione aveva in programma l'utilizzo della procedura per il 17% delle sue proposte prioritarie (cfr. allegato 1 del programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2004). Nel 2004 circa la metà delle principali iniziative della Commissione verrà redatta sulla base di una valutazione d'impatto estesa¹⁰⁰.

In termini quantitativi la Commissione stima che entro la fine di dicembre del 2003¹⁰¹ sarà concluso circa il 50% delle valutazioni d'impatto estese originariamente in programma. A quanto pare, questa percentuale di attuazione relativamente modesta si inquadra in un problema generale connesso a una programmazione ottimistica, a una mancanza di risorse e a difficoltà d'ordine politico¹⁰². Tuttavia, in un numero pur limitato di casi, i servizi della Commissione hanno riferito che il ritardo nell'adozione delle proposte era in parte imputabile alla valutazione d'impatto estesa, che rappresenta un compito impegnativo e una novità procedurale cui i servizi hanno dovuto adattarsi.

Da un punto di vista qualitativo le conseguenze dirette e indirette dell'introduzione della nuova procedura sono state in larga misura positive. In primo luogo la nuova procedura è stata scrupolosamente applicata. Le Direzioni generali hanno adottato un approccio costruttivo, attraverso un investimento delle risorse umane e finanziarie disponibili a favore di questa attività e anche mediante una cooperazione attiva con altri servizi della Commissione. In molti casi la valutazione d'impatto ha facilitato

⁹⁹ COM (2002) 276 del 5 giugno 2002.

¹⁰⁰ In termini assoluti la differenza è meno rilevante (43 valutazioni d'impatto estese per il 2003 contro 46 previste per il 2004). Ciò è collegato al fatto che la Commissione ha deciso di limitare il suo elenco di priorità per il 2004 a 72 proposte.

¹⁰¹ Tra le proposte più importanti fondate su una valutazione d'impatto estesa figurano: la legislazione sugli strumenti flessibili di Kyoto, la revisione del regime dello zucchero, la revisione del regime applicabile al tabacco, gli orientamenti sulle reti transeuropee e la legislazione in materia di sostanze chimiche (REACH).

¹⁰² A metà novembre 2003, la percentuale di attuazione del piano di lavoro della Commissione era circa la stessa per le proposte fondate sulla valutazione d'impatto estesa e per le proposte che non prevedevano una valutazione completa dell'impatto. Va altresì osservato che molte valutazioni d'impatto estese sono state rinviate solo di alcuni mesi e la loro adozione è prevista all'inizio del 2004.

notevolmente il coordinamento interservizi - dato questo che è stato riconosciuto, ad esempio, a proposito della legislazione in materia di sostanze chimiche recentemente proposta. Nel complesso la valutazione d'impatto estesa ha sollecitato la Commissione e i servizi della Commissione "a proiettarsi oltre il proprio orizzonte nell'elaborare soluzioni" e la procedura ha contribuito notevolmente all'individuazione di soluzioni più equilibrate¹⁰³.

Da questo anno di sperimentazione emerge che la Commissione deve affrontare una serie di problemi tipici della fase iniziale. In primo luogo è ovvio che la capacità dei servizi di valutare l'impatto al di là del rispettivo settore sia spesso limitata; di conseguenza, benché la maggior parte delle valutazioni d'impatto estese affronti nominalmente tutti gli aspetti dello sviluppo sostenibile, l'analisi dettagliata tende a concentrarsi su un solo aspetto. I profili ambientali e sociali sono particolarmente poco sviluppati. In secondo luogo le valutazioni d'impatto dovrebbero esaminare più approfonditamente i principi di sussidiarietà e proporzionalità, in particolare la validità delle varie forme di regolamentazione. In terzo luogo l'analisi tende a concentrarsi su una sola opzione politica; le alternative dovrebbero essere analizzate più diffusamente. In quarto luogo la quantificazione degli impatti, per non parlare della loro monetizzazione, resta finora limitata: ciò condiziona la credibilità di alcune valutazioni d'impatto. Infine l'impegno dovrebbe essere volto a rendere le valutazioni d'impatto estese più accessibili al grande pubblico.

Per eliminare queste carenze d'ordine quantitativo e qualitativo, il Segretariato generale e altri servizi "orizzontali" della Commissione promuoveranno una serie di nuove iniziative. Continueranno a fornire consulenza e orientamenti ai servizi operativi cui compete lo svolgimento delle valutazioni d'impatto estese, e a incoraggiare i servizi a condividere maggiormente le rispettive capacità di valutazione. Effettueranno anche un controllo di qualità sulle valutazioni d'impatto (in modo da garantire, in particolare, che tutte le dimensioni vengano affrontate in modo equilibrato e che vengano valutate tutte le opzioni politiche praticabili, in modo da preparare il terreno per decisioni politiche informate). Ad oltre 400 funzionari della Commissione verrà offerta una formazione in materia di valutazione d'impatto. I funzionari avranno, inoltre, a loro disposizione indicatori e uno strumento quantitativo il cui sviluppo è attualmente affidato a fornitori esterni incaricati dalla Commissione.

¹⁰³ La valutazione d'impatto estesa, ad esempio, ha influenzato direttamente l'elaborazione delle proposte di seguito citate. In relazione alla legislazione sul meccanismo di flessibilità di Kyoto, la valutazione d'impatto ha contribuito a una soluzione equilibrata che tenesse conto sia degli aspetti economici sia di quelli ambientali. Successivamente alla valutazione d'impatto, la direttiva sulle pratiche commerciali sleali ha visto l'introduzione di una nuova opzione che comportava minori costi per le imprese. Anche la proposta sulle sostanze chimiche (REACH) si è basata sulla valutazione d'impatto che ha preso in considerazione i costi per le imprese, stabilendo un equilibrio tra essi e gli obiettivi ambientali e di salute umana.

Allegato 4: Nuovi orientamenti sulla raccolta e sull'utilizzazione dei pareri degli esperti

Raccogliere e utilizzare adeguatamente i pareri degli esperti: ecco un tema al tempo stesso essenziale e delicato. Ovviamente è indispensabile che le scelte politiche siano effettuate e aggiornate sulla base delle migliori conoscenze a disposizione. Talvolta, però, le questioni da affrontare, i dati esaminati e le interpretazioni possono essere molto controversi. Affinché la credibilità sia garantita, risultano particolarmente importanti, da un lato, la dimostrazione di un livello qualitativo adeguato dei pareri raccolti e, dall'altro, la trasparenza in merito alle modalità di individuazione e scelta degli esperti, nonché in merito all'utilizzazione dei risultati. Non basta che la raccolta e l'utilizzo dei pareri siano credibili; devono soprattutto essere efficaci. Dato che le risorse sono limitate, occorre che i sistemi siano proporzionati al compito da svolgere.

La Commissione, a seguito dell'impegno assunto nel libro bianco sulla governance europea e nel suo piano d'azione "Scienza e società", ha adottato nel dicembre del 2002 una comunicazione nella quale vengono definiti principi e orientamenti che costituiscono buone pratiche in relazione ai pareri degli esperti¹⁰⁴. Queste pratiche, che promuovono la qualità, l'apertura e l'efficacia, si applicano ogniqualvolta i servizi della Commissione raccolgano e utilizzino il parere di esperti esterni.

Si è iniziato ad attuare questi orientamenti a vari livelli. Prima di tutto l'esigenza della massima trasparenza è stata presa in considerazione nella definizione del nuovo "modello di relazione" e del quadro relativo alla "valutazione d'impatto estesa". Qualora la Commissione si sia fondata su pareri di esperti esterni per la preparazione di una proposta, la relazione allegata alla proposta deve comprendere una breve sintesi della metodologia utilizzata, l'elenco degli esperti consultati, la consulenza ottenuta, il modo in cui il parere è stato preso in considerazione e eventualmente indicare come reperire le relazioni degli esperti. Anche le valutazioni di impatto estese devono contenere informazioni dettagliate sulla raccolta e sull'utilizzazione dei pareri degli esperti¹⁰⁵.

Inoltre sono state intraprese iniziative volte ad ampliare e rendere sistematica la raccolta dei pareri di esperti in determinati settori¹⁰⁶. Sono stati istituiti dodici "gruppi

¹⁰⁴ Comunicazione della Commissione sulla raccolta e l'utilizzazione dei pareri degli esperti da parte della Commissione, COM (2002) 713 dell'11 dicembre 2002.

¹⁰⁵ Cfr. ad es. "Le régime d'aide au secteur du tabac" (Disciplina degli aiuti al settore del tabacco) (pagg. 50-54); "Verso una riforma della politica dello zucchero dell'Unione europea" (pagg. 39-42); proposta di modifica della decisione n. 1692/96/CE sulla rete transeuropea dei trasporti; direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, riguardo ai meccanismi basati sui progetti del Protocollo di Kyoto; comunicazione su immigrazione, integrazione e occupazione.

¹⁰⁶ Nel 2003 l'Autorità europea per la sicurezza alimentare ha fornito oltre 100 pareri scientifici in materia di salute e benessere degli animali e di salute vegetale; in precedenza questo compito era svolto da vari comitati scientifici della Commissione. È stato varato anche un programma per migliorare i pareri scientifici e tecnici per la gestione comunitaria della pesca, tra l'altro attraverso un rafforzamento della cooperazione con gli Stati membri e le istituzioni

consultivi" chiamati a fornire consulenza alla Commissione sui vari temi del sesto programma quadro di ricerca e sviluppo. Nel 2003 il loro lavoro si è concentrato sulla revisione e sull'aggiornamento dei programmi di lavoro, in preparazione alla pubblicazione della nuova serie di inviti a presentare proposte. I nuovi orientamenti sono stati applicati anche ai fini della preparazione del "piano d'azione volto a conseguire l'obiettivo del 3%" varato dal Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002¹⁰⁷. Infine la Commissione ha realizzato significativi progressi per quanto riguarda il "sostegno scientifico delle politiche" che costituisce una delle priorità del programma quadro. È stata sviluppata la rete "SINAPSE" basata su Internet (Scientific INformation for Policy Support in Europe - Informazioni scientifiche per il sostegno delle politiche in Europa) e la fase pilota verrà avviata all'inizio del 2004. Questa rete elettronica, aperta a tutti gli scienziati, alle organizzazioni scientifiche e a chiunque abbia un interesse per la scienza, persegue principalmente un triplice obiettivo: aumentare la divulgazione e l'impiego della consulenza scientifica attraverso lo sviluppo di una biblioteca elettronica dei pareri scientifici disponibili e delle consulenze fornite in Europa e altrove, consentire alla Commissione di effettuare consultazioni scientifiche informali, dare alla comunità scientifica e alle altre parti interessate la possibilità di mandare alle autorità pubbliche europee segnali di allarme preventivo, sensibilizzandole ai temi scientifici.

Infine è stato progressivamente introdotto un sistema di controllo e riesame, dal momento che la Commissione considera l'attuazione dei principi e degli orientamenti come un processo evolutivo. Le Direzioni generali hanno presentato relazioni sulle loro esperienze in materia di attuazione degli orientamenti ed è stata avviata una collaborazione interservizi al fine di condividere le esperienze sulla raccolta e sull'utilizzazione dei pareri di esperti.

scientifiche [COM (2003) 625 del 27 febbraio 2003]. Altre iniziative che hanno richiesto l'utilizzazione particolare di pareri di esperti esterni comprendono il "piano d'azione per le tecnologie pulite" che verrà presentato dalla DG ambiente a dicembre e la proposta di rifusione del regolamento del Consiglio relativo all'Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia, COM (2003) 483 del 5 agosto 2003.

¹⁰⁷ L'obiettivo del piano d'azione è l'incremento degli investimenti per la ricerca e lo sviluppo tecnologico, in modo che entro il 2010 essi siano pari al 3% del PIL dell'Unione.

Allegato 5: Aggiornamento e semplificazione dell'acquis comunitario

Attraverso il **quadro d'azione "Aggiornare e semplificare l'acquis comunitario"**¹⁰⁸ adottato a febbraio 2003 la Commissione ha varato un programma ambizioso al fine di garantire che il diritto comunitario sia chiaro, comprensibile, aggiornato e accessibile. Il programma, concepito come l'inizio di un lungo processo, prevede un periodo di avvio intenso della durata di due anni, articolato in tre fasi: fase I da febbraio a settembre 2003, fase II da ottobre 2003 a marzo 2004 e fase III da aprile a dicembre 2004. La Commissione ha presentato a ottobre 2003¹⁰⁹ una prima relazione sull'attuazione del piano d'azione.

Gli obiettivi del programma sono: semplificare e aggiornare i contenuti dell'acquis e ridurre il volume (attraverso la consolidazione, la codificazione ed l'eliminazione della legislazione obsoleta)¹¹⁰ e garantire un'organizzazione e una presentazione dell'acquis più affidabili e accessibili. Lo scopo non è quello di deregolamentare, bensì quello di sostituire i precedenti approcci strategici (*policy approach*) con strumenti normativi più adeguati e proporzionati.

La *semplificazione dell'acquis* rappresenta senz'altro la maggiore sfida. La Commissione, dopo aver definito indicatori di priorità¹¹¹ che consentano di individuare meglio le opportunità e le esigenze di semplificazione, sta attualmente esaminando quasi 20 settori di politica che presentano un potenziale di semplificazione. Circa 170 direttive e regolamenti sono già stati individuati come candidati certi o potenziali alla semplificazione e vengono ora sottoposti all'attento esame della Commissione¹¹². Alla fine della fase I, la Commissione aveva adottato 18 proposte di semplificazione. Nel corso della fase II (da ottobre 2003 a marzo 2004) la Commissione ha in programma di adottare altre 23 proposte di semplificazione.

Per quanto riguarda la *riduzione del volume dell'acquis*, a giugno 2003 è stato completato il programma di consolidazione¹¹³ avviato nel 1996. Sono state

¹⁰⁸ COM (2003) 71 dell'11 febbraio 2003.

¹⁰⁹ La prima relazione intermedia delinea i risultati conseguiti durante la fase I e traccia il programma di lavoro per la fase II [cfr. COM (2003) 623 e SEC (2003) 1085 adottati il 24 ottobre 2003].

¹¹⁰ Tale finalità è coerente con l'obiettivo fissato nel 2001 dal presidente della Commissione per la riduzione del 25% del volume dell'acquis entro la scadenza del suo mandato.

¹¹¹ A norma del programma pluriennale a favore dell'impresa e dell'imprenditorialità adottato dal Consiglio il 20 dicembre 2000 (GU L 333 del 29 dicembre 2000, pag. 84), la Commissione intende svolgere un ulteriore studio per migliorare la coerenza e la qualità di questi indicatori.

¹¹² La Commissione ha invitato gli Stati membri e in generale i soggetti interessati ad analizzare la legislazione comunitaria e indicare se esista un'esigenza di semplificazione. La *Task Force Better Regulation*, che è un organismo indipendente istituito dal governo britannico, ha annunciato l'intenzione di presentare nel 2004 proposte relative a settori della legislazione comunitaria in cui occorre una semplificazione.

¹¹³ La consolidazione consiste in una ricomposizione redazionale, al di fuori di qualsiasi procedura legislativa, di testi legislativi dispersi relativi ad una materia specifica (consiste in altre parole nel riunire in un unico testo l'atto originario e le successive modificazioni). Questa

consolidate oltre 2200 famiglie di atti legislativi¹¹⁴, disponibili on line su EUR-Lex. Va osservato che la riduzione dell'*acquis* è stata realizzata in tutte le lingue ufficiali e con l'allargamento il numero delle lingue ufficiali è passato da 11 a 20.

Il programma di codificazione, che è ancor più impegnativo¹¹⁵ ed è stato avviato a novembre del 2001, procede ora a pieno ritmo e, nonostante significativi ostacoli, dovrebbe essere completato entro la fine del 2005 nel rispetto della scadenza prevista. Nella fase I la Commissione ha adottato 7 atti codificati della Commissione e 15 proposte di codificazione che dovranno essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Nel corso della fase II la Commissione prevede di adottare o di proporre circa 150 codificazioni.

In materia di aggiornamento dell'*acquis*, gli intensi lavori volti ad eliminare la legislazione obsoleta attraverso l'abrogazione o attraverso lo strumento supplementare della "dichiarazione di obsolescenza" stanno iniziando a produrre risultati concreti, nonostante i ritardi registrati. Nell'ambito della fase I si dovrebbe giungere tra breve all'eliminazione di 30 atti normativi obsoleti, mentre altri 600, attualmente in esame, potrebbero essere in parte eliminati nel corso della fase II.

È proseguito il *miglioramento dell'organizzazione e della presentazione dell'acquis*. Entro la fine del 2003 saranno adottate misure intese ad agevolare l'accesso al diritto comunitario. Successive misure riguardano una presentazione più mirata del diritto derivato di applicazione generale attualmente in vigore (attraverso CELEX e EUR-Lex).

Rispettando l'impegno per un processo *trasparente*, la Commissione presenta relazioni periodiche sullo stato di avanzamento dei lavori al termine di ognuna delle tre fasi citate, compreso un quadro di valutazione relativo ai risultati conseguiti in materia di codificazione, abrogazioni e dichiarazioni di obsolescenza.

I risultati della prima fase di attuazione del quadro d'azione non sono uniformi, ma non sono neppure insoddisfacenti. Il completamento del programma di consolidazione costituisce un importante servizio che va, in ultima analisi, a beneficio dei cittadini e degli operatori. Un altro importante risultato è rappresentato dalla crescente partecipazione di vari servizi ai lavori di semplificazione della legislazione, giacché ciò dimostra che si è di fronte a un mutamento della cultura normativa. I punti deboli riguardano principalmente le azioni a breve e a medio termine intese a ridurre il volume della legislazione comunitaria (codificazione ed eliminazione della legislazione obsoleta). Ciononostante la Commissione è soddisfatta del fatto che il processo avviato a febbraio 2003 si stia affermando ed è convinta che tale processo debba proseguire a beneficio dei cittadini e degli altri utenti del diritto comunitario.

operazione di chiarimento non comporta l'adozione di un nuovo atto e il testo che ne deriva non produce effetti giuridici formali.

¹¹⁴ Una "famiglia" di atti legislativi comprende un atto di base e le modifiche dello stesso.

¹¹⁵ La codificazione comporta l'adozione di un atto giuridico nuovo, che integra e abroga gli atti oggetto della codificazione (atto di base e atto che lo modifica/atti che lo modificano) senza modificarne la sostanza. Può essere anche definita come una consolidazione formale o ufficiale.

Allegato 6: Qualità redazionale

La conferenza intergovernativa del 1997 ha allegato al trattato di Amsterdam una dichiarazione con la quale il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione erano invitati a definire, di comune accordo, orientamenti per migliorare la qualità redazionale della legislazione comunitaria.

Il 22 dicembre 1998 le tre istituzioni coinvolte nell'iter legislativo hanno adottato l'accordo interistituzionale sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria¹¹⁶. Si sono impegnate ad adottare le seguenti misure per garantire l'applicazione degli orientamenti: elaborazione di una guida pratica comune destinata a coloro che contribuiscono alla redazione dei testi legislativi, organizzazione di procedure interne, creazione di cellule di redazione, offerta di formazione alla redazione legislativa, sviluppo di strumenti informatici per la redazione, collaborazione tra i servizi del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione incaricati di controllare la qualità redazionale e infine cooperazione con gli Stati membri.

La *guida pratica comune*, redatta nel 2000, è stata rivista per la pubblicazione nel 2002. Tra breve sarà disponibile al pubblico su EUR-Lex (la pagina legislativa del sito Internet EUROPA). Per quanto riguarda l'*organizzazione delle procedure interne*, la consultazione interservizi offre la possibilità di migliorare la qualità redazionale dei testi fin dalla fase iniziale della loro stesura. Ora i giuristi revisori propongono in tale fase i suggerimenti redazionali che vengono inclusi nel parere del Servizio giuridico (nel 2002 questa procedura ha interessato 1100 progetti di testo e nei primi undici mesi del 2003 è stata applicata a 1750 progetti). Anche l'impegno relativo alle *cellule di redazione* è stato rispettato. I servizi della Commissione che svolgono una notevole attività in campo legislativo dispongono ora di proprie unità giuridiche dove sono accentrate le competenze in materia redazionale. Tutte le direzioni generali hanno propri coordinatori legislativi le cui funzioni comprendono il controllo della qualità delle proposte legislative e dei progetti di legislazione dei rispettivi servizi. Dal 2001 i giuristi revisori impartiscono *formazione nella redazione giuridica* a favore delle direzioni generali della Commissione maggiormente coinvolte nel processo legislativo. La prossima fase prevede l'offerta di corsi più avanzati che si concentrino sui testi effettivamente prodotti dai servizi. La Commissione ha infine elaborato uno *strumento informatico*, denominato LegisWrite, per armonizzare e migliorare la struttura generale degli atti legislativi. È in corso un ulteriore sviluppo di questo strumento, il cui impiego si va ulteriormente estendendo.

Si sta inoltre rafforzando la *collaborazione tra i giuristi revisori delle tre istituzioni* coinvolte nel processo legislativo. Un ulteriore stimolo a tali contatti viene dall'esigenza di completare l'acquis comunitario nelle lingue dei paesi candidati. Si stanno inoltre stabilendo rapporti più stretti con i servizi competenti di altri soggetti

¹¹⁶ GU C 73 del 17 marzo 1999, pag. 1.

come la Banca centrale europea e l'Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali delle Comunità Europee (UPUCE).

Infine alcuni seminari sulla qualità della legislazione destinati a funzionari della Commissione e degli Stati membri coinvolti nel processo legislativo hanno accresciuto la *cooperazione con gli Stati membri*.