

## I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

## PARERI

## COMITATO DELLE REGIONI

82<sup>a</sup> SESSIONE PLENARIA DAL 3 AL 4 DICEMBRE 2009

**Parere del Comitato delle regioni sul pacchetto «Legiferare meglio» 2007-2008**

(2010/C 141/01)

IL COMITATO DELLE REGIONI

- sottolinea che gli enti locali e regionali detengono ampie competenze, esclusive o condivise, per quanto riguarda i servizi pubblici e il contributo allo sviluppo economico e sociale delle loro comunità. Pertanto la loro piena partecipazione, già in una fase precoce, all'elaborazione della legislazione dell'UE e alla sua attuazione sul territorio è indispensabile per il funzionamento della vita democratica dell'UE,
- dà atto che su questo fronte sono stati compiuti dei progressi e plaude all'impegno dimostrato dalla Commissione in questo ambito e ai suoi risultati, ma giudica possibili e necessari ulteriori miglioramenti,
- ritiene che i principi di sussidiarietà e di proporzionalità e l'uso delle valutazioni d'impatto siano fondamentali per promuovere l'affermazione di un modello di *governance* multilivello nell'UE e che essi saranno molto utili per lo sviluppo economico delle regioni e la coesione territoriale dell'Unione europea nel suo insieme. Rammenta che a norma del Trattato le decisioni devono essere adottate al livello più vicino ai cittadini, il quale non coincide sempre con quello del governo centrale; il principio di sussidiarietà deve quindi essere inteso come un modo per tenere maggiormente conto delle esigenze dei cittadini a tutti i livelli della *governance* e per assicurare un processo decisionale più efficiente,
- ritiene che le sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee possano produrre un forte impatto sugli enti regionali e locali, ad esempio nell'ambito degli appalti, con conseguenze che potrebbero non essere state previste nella legislazione iniziale,
- si rammarica infine della confermata tendenza degli Stati membri a praticare il cosiddetto *goldplating* (la «placcatura oro»), e cioè a complicare inutilmente con sovrapposizioni le normative UE, nella fase del loro recepimento nelle rispettive legislazioni nazionali.

**Relatore:** Graham TOPE (UK/ALDE), membro del Consiglio del comune di Sutton (città metropolitana di Londra)

#### Testi di riferimento

Documento di lavoro della Commissione *Seconda relazione sullo stato d'avanzamento della strategia per la semplificazione del contesto normativo*

COM(2008) 33 def.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Secondo esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea*

COM(2008) 32 def.

Relazione della Commissione sulla sussidiarietà e sulla proporzionalità (15a relazione *Legiferare meglio*, 2007)

COM(2008) 586 def.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Terzo esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea*

COM(2009) 15 def.

Documento di lavoro della Commissione *Terza relazione sullo stato d'avanzamento della strategia per la semplificazione del contesto normativo*

COM(2009) 17 def.

## I. OSSERVAZIONI DI CARATTERE GENERALE

### IL COMITATO DELLE REGIONI

1. prosegue la sua collaborazione con la Commissione europea e con le altre istituzioni dell'Unione europea per realizzare con successo il miglioramento normativo a tutti i livelli dell'UE in un autentico spirito di *governance* multilivello;

2. dà atto che su questo fronte sono stati compiuti dei progressi, plaude all'impegno dimostrato dalla Commissione in questo ambito e ai suoi risultati, ma giudica possibili e necessari ulteriori miglioramenti;

3. rammenta l'importante contributo dato da Maij-Weggen, a nome del CdR, nella sua funzione di osservatrice in seno al Gruppo ad alto livello sulla riduzione degli oneri amministrativi. A questo proposito ribadisce il fatto che gli enti locali e regionali e lo stesso CdR sono nella posizione migliore per contribuire al miglioramento del processo legislativo europeo, specialmente in ragione del gran numero di normative UE che vengono attuate a livello regionale e locale e dell'impatto che esse esercitano sulla vita quotidiana dei cittadini;

4. si compiace della maggiore apertura di cui la Commissione europea ha dato prova nella preparazione di nuove proposte e del fatto che essa abbia consultato non solo le istituzioni europee ma anche le parti interessate, e in particolare le associazioni europee rappresentative degli enti locali, oltre ad attuare con entusiasmo il cosiddetto «dialogo strutturato» per il tramite del Comitato delle regioni. È importante che i meccanismi di consultazione siano accessibili e diversificati, onde garantire che nella definizione delle politiche dell'UE si tenga conto

dei punti di vista di un'ampia e rappresentativa fetta dell'opinione pubblica europea: ciò consentirà infatti di rendere più equilibrato il meccanismo decisionale e più efficace l'attuazione, in particolare nei casi in cui l'osservanza della legislazione UE e il rispetto della sua applicazione sono di competenza degli enti locali regionali;

5. sottolinea che gli enti locali e regionali detengono ampie competenze, esclusive o condivise, per quanto riguarda i servizi pubblici e il contributo allo sviluppo economico e sociale delle loro comunità. Pertanto la loro piena partecipazione, già in una fase precoce, all'elaborazione della legislazione dell'UE e alla sua attuazione sul territorio è indispensabile per il funzionamento della vita democratica dell'UE;

6. ritiene che i principi di sussidiarietà e di proporzionalità e l'uso delle valutazioni d'impatto siano fondamentali per promuovere l'affermazione di un modello di *governance* multilivello nell'UE e che essi saranno molto utili per lo sviluppo economico delle regioni e la coesione territoriale dell'Unione europea nel suo insieme. Rammenta che a norma del Trattato le decisioni devono essere adottate al livello più vicino ai cittadini, il quale non coincide sempre con quello del governo centrale; il principio di sussidiarietà deve quindi essere inteso come un modo per tenere maggiormente conto delle esigenze dei cittadini a tutti i livelli della *governance* e per assicurare un processo decisionale più efficiente;

7. ribadisce il proprio impegno nell'opera di sensibilizzazione alla sussidiarietà; al riguardo la Rete di controllo della sussidiarietà è uno strumento utile, non solo per l'impegno dei partner a esercitare tale controllo, ma anche perché essa può fungere da

laboratorio per lo scambio di buone pratiche nell'applicazione della sussidiarietà e della *governance* multilivello;

8. si compiace degli sforzi profusi dalla Commissione europea per ottemperare al principio di proporzionalità nell'esercizio dei suoi poteri normativi, contribuendo all'abrogazione di numerosi strumenti legislativi grazie a proposte di consolidamento; constata che i colegislatori hanno infine approvato 48 proposte di semplificazione. Al riguardo è importante osservare che la posta in gioco non è solo la semplificazione di un certo numero di atti, bensì anche l'effettiva riduzione degli oneri amministrativi;

9. ritiene che, grazie al fatto di verificare la necessità di intervenire al livello dell'Unione europea e di esaminare l'impatto potenziale di tutta una gamma di politiche possibili, le valutazioni d'impatto dovrebbero arrivare a migliorare e semplificare il contesto normativo; una valutazione *ex ante* efficace e sostenibile della nuova legislazione dell'UE è non solo importante per ottenerne una riduzione «netta», ma anche essenziale per mantenere il carico amministrativo a un livello accettabile. Il CdR teme tuttavia che le modifiche e gli emendamenti successivi apportati dal Parlamento europeo e dal Consiglio possano produrre sugli enti regionali e locali effetti di ampia portata non sempre e non del tutto previsti dagli organi decisori;

10. ritiene che le sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee possano produrre un forte impatto sugli enti regionali e locali, ad esempio nell'ambito degli appalti, con conseguenze che potrebbero non essere state previste nella legislazione iniziale;

11. ritiene che, se vuole agire con maggiore trasparenza e rispondere alle preoccupazioni sia dei cittadini, l'UE deve impostare la sua legislazione in modo che questa possa essere compresa dai suoi destinatari; di conseguenza il Comitato invita la Commissione europea a redigere testi più chiari, coerenti e univoci, in modo da assicurarne un'applicazione efficace e uniforme in tutti gli Stati membri; questa esigenza è tanto più importante in quanto i testi adottati da ultimo sono spesso fonte di compromessi non sempre facilmente trasponibili nelle legislazioni nazionali;

12. al riguardo riconosce anche che la maggior parte degli enti regionali e locali, e i loro cittadini, dovranno operare non con la legislazione dell'UE, bensì con quella nazionale che l'avrà recepita; occorre pertanto che tutti i livelli di governo semplifichino e spieghino i nuovi regolamenti e politiche e ne assicurino la coerenza;

13. si rammarica inoltre della confermata tendenza degli Stati membri a praticare il cosiddetto *goldplating* (la «placcatura oro»), e cioè a complicare inutilmente con sovrapposizioni di norme le normative UE, nella fase del loro recepimento nelle rispettive legislazioni nazionali;

14. ricorda infine, pur condividendo l'importanza assegnata alla valutazione *ex ante*, che ai fini di un impegno più ampio per una migliore legislazione non si dovrebbero trascurare i raffronti *ex post* intesi a comparare il risultato ricercato con quello effettivamente conseguito. La maggior parte delle nuove

proposte riguarda la modifica o il completamento dell'*acquis* comunitario esistente. In un processo costante di necessaria verifica dell'adeguatezza della legislazione è importante che nel definire queste nuove proposte si tenga conto della preziosa esperienza degli enti regionali e locali nell'applicazione delle norme comunitarie.

## II. RACCOMANDAZIONI STRATEGICHE

### IL COMITATO DELLE REGIONI

#### **Preparazione di nuove normative: consultazione**

15. auspica che le istituzioni dell'UE e gli Stati membri assicurino un migliore coinvolgimento degli enti regionali e locali nella preparazione ed elaborazione della legislazione dell'UE, in misura proporzionale ai loro poteri, in modo da rafforzare la legittimità democratica del processo decisionale. Sottolinea che le regioni con poteri legislativi sono particolarmente interessate a questa partecipazione, dal momento che spetta a loro trasportare la legislazione comunitaria nei settori di loro competenza. È chiaro a tale proposito che il CdR rappresenta il migliore alleato per gli enti regionali e locali nel loro sforzo di partecipare al processo legislativo: i suoi membri infatti hanno un'esperienza pratica e una conoscenza delle situazioni locali e possono quindi valutare al meglio l'impatto e l'efficacia delle disposizioni legislative;

16. sottolinea la necessità di consultare tutti i livelli decisionali - sia all'interno dell'UE che negli Stati membri. Ricorda che questi ultimi dovranno mettere a punto, per la consultazione degli enti regionali e locali, delle procedure di provata efficacia;

17. pone l'accento sull'importanza crescente della fase preparatoria per il processo legislativo comunitario. Migliorando l'analisi e la consultazione in questa prima fase, l'UE aumenta notevolmente le sue possibilità di produrre una legislazione più efficace, che risulti più facilmente applicabile alle diverse situazioni esistenti nei singoli Stati membri.

#### **Preparazione di nuove normative: valutazione d'impatto**

18. ribadisce il suo impegno a contribuire alla valutazione d'impatto delle nuove proposte legislative destinate a produrre notevoli effetti a livello regionale e locale. Nei casi in cui le nuove proposte riguardino la modifica di normative esistenti, la valutazione d'impatto dovrà riflettere anche le conclusioni della valutazione precedente, istituendo così un collegamento diretto fra la valutazione *ex ante* e quella *ex post*;

19. è consapevole del fatto che la valutazione d'impatto è un lavoro che richiede molto tempo e notevoli risorse: la sua programmazione dovrebbe quindi essere il più possibile di lungo respiro e consentire l'individuazione bilaterale dei dossier prioritari, sulla base rispettivamente della Strategia politica annuale e del Programma legislativo e di lavoro della Commissione, eventualmente nel quadro di un dibattito tecnico su base annuale. Inoltre, le direzioni generali della Commissione europea dovrebbero essere incoraggiate a rivolgersi direttamente al CdR quando ritengano che il loro lavoro di valutazione d'impatto vada arricchito con dati circa le incidenze sul territorio delle iniziative programmate;

20. chiede che nelle valutazioni d'impatto si tenga conto delle regioni con poteri legislativi e che si eviti a livello comunitario ogni tipo di accordo che possa comportare un trasferimento di questi loro poteri e competenze al governo centrale;

21. invita il Parlamento europeo e il Consiglio a rispettare maggiormente l'Accordo interistituzionale (AII) del 2003 *Legiferare meglio* ogniquale volta introducano nelle proposte della Commissione delle modifiche comportanti nuovi carichi amministrativi e finanziari per gli enti regionali e locali. Il CdR e il CESE dovrebbero essere associati a ogni revisione dell'AII;

22. è lieto di essere stato rappresentato, nella persona di Hanja Maij-Weggen (PPE/NL), nel Gruppo ad alto livello sulla riduzione degli oneri amministrativi. Suggerisce che la Commissione europea consulti ufficialmente, in merito alle conclusioni di tale gruppo, il Comitato delle regioni prima della fine del suo mandato (agosto 2010), in modo che esso possa comunicarle, per i temi di interesse rispettivo, a tutti gli enti regionali e locali dell'UE.

#### **Attuazione e trasposizione**

23. plaude all'intenzione di ridurre gli oneri superflui a carico delle PMI e di potenziare l'uso delle tecnologie dell'informazione; uno degli obiettivi della semplificazione del contesto normativo dell'Unione dovrebbe essere quello di rendere la legislazione più semplice, più efficace e quindi più «orientata verso l'utente»;

24. riconosce che l'obiettivo di legiferare meglio implica una valutazione periodica delle normative. Ne consegue che tutti i provvedimenti legislativi comunitari debbono contenere disposizioni standard sulle valutazioni, in modo da permettere a tutti gli interessati di far conoscere le loro esperienze circa le conseguenze pratiche e il rispetto dell'applicazione delle norme considerate;

25. invita le regioni con poteri legislativi a riconoscere che potrebbero trarre notevoli benefici da un ruolo più proattivo nella negoziazione e nella trasposizione delle normative UE. In tale contesto devono svolgere un ruolo di primo piano anche altri tipi di regioni e di enti locali; il CdR raccomanda agli Stati membri di adoperarsi in ogni modo per promuovere tale partecipazione attiva;

26. sottolinea che i Patti territoriali europei, al pari dei Gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT), favoriranno la coesione territoriale e la flessibilità delle politiche a forte

impatto locale. Trattandosi di uno strumento dotato di personalità giuridica, che consente alle parti di creare una struttura giuridica stabile per la cooperazione territoriale, il GECT assicurerà un maggior grado di *governance* multilivello e promuoverà una migliore legislazione a livello regionale e locale nell'intera Europa;

27. invita gli Stati membri a impegnarsi più a fondo nella semplificazione delle legislazioni nazionali e ad adottare le direttive comunitarie adeguatamente e con prontezza. Nell'ambito di questo processo essi dovrebbero consultare gli enti regionali e locali e tener conto delle loro idee e proposte;

28. invita nuovamente i legislatori nazionali ad evitare il cosiddetto *goldplating*, vale a dire la sovrapposizione di ulteriori strati di norme al di là di quanto previsto dalla legislazione UE. Nelle sue relazioni sulla correttezza e tempestività nell'attuazione delle direttive dell'UE, la Commissione potrebbe indicare quali Stati membri abbiano scelto d'imporre maggiori obblighi a livello nazionale;

29. sottolinea che la Commissione e la Corte di giustizia dovrebbero tener conto delle conseguenze che i procedimenti della Corte di giustizia possono avere sugli enti regionali e locali;

30. invita la Commissione europea a definire con esattezza i casi concreti che si configurano come aiuti pubblici, ponendo l'accento sui problemi e sulle situazioni la cui gestione spetta agli enti locali e regionali.

#### **Comunicazione**

31. invita la Commissione europea ad adottare un approccio più orientato ai cittadini nella presentazione del suo programma per il miglioramento normativo. Gli sforzi e la comunicazione dovrebbero privilegiare i settori che agli occhi dei cittadini offrono il maggiore valore aggiunto;

32. raccomanda di utilizzare un linguaggio più chiaro nella redazione delle direttive: ciò consentirebbe di ridurre il rischio di errori interpretativi che potrebbero causarne un recepimento tardivo o scorretto;

33. riconosce che i legislatori nazionali e gli enti regionali e locali, al pari delle loro associazioni rappresentative, hanno un ruolo da svolgere per far conoscere le normative dell'UE e la loro trasposizione nella legislazione nazionale sia ai soggetti preposti alla loro attuazione sia ai normali cittadini.

Bruxelles, 3 dicembre 2009.

*Il Presidente*  
del Comitato delle regioni  
Luc VAN DEN BRANDE