

Parere del Comitato delle regioni sulla «Adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea»

(2013/C 218/04)

IL COMITATO DELLE REGIONI

- riconosce che il proseguire della crisi economica ha concentrato ancor più l'attenzione sui costi della legislazione e sulla sfida di attuare e far rispettare le norme che rientrano già nell'*acquis*;
- è dell'avviso che tutti i livelli di governo debbano fare in modo che la legislazione sia efficace ed efficiente e che le istituzioni dell'UE abbiano la responsabilità particolare di dimostrare il chiaro valore aggiunto della normativa europea, che dovrebbe recare pieni vantaggi a costi minimi e rispettare i principi di sussidiarietà e proporzionalità;
- accoglie con favore la proposta di un nuovo programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT) per individuare in modo sistematico e attuare con trasparenza iniziative volte a consentire una sensibile semplificazione delle disposizioni e riduzione dei costi normativi;
- apprezza la proposta di effettuare un inventario delle aree regolamentari e dei testi legislativi che si prestano a una semplificazione delle disposizioni e a una riduzione dei costi normativi senza che vengano compromessi gli obiettivi di interesse generale, insiste sul fatto che i controlli di idoneità dovrebbero avvalersi dei contributi di tutti i livelli di governo e continua a sostenere l'effettuazione sistematica di valutazioni ex post della legislazione dell'UE in quanto strumento efficiente per legiferare con intelligenza;
- ribadisce l'importanza della semplificazione per uno snellimento dell'ambiente normativo, in particolare per gli enti locali e regionali, le cui risorse per attuare la legislazione sono spesso limitate e in calo;
- accoglie con favore le proposte relative al miglioramento continuo delle valutazioni d'impatto e ribadisce che le valutazioni d'impatto delle proposte legislative e politiche dovrebbero esplorare la dimensione territoriale delle principali opzioni strategiche in esame; qualora la Commissione decidesse di ampliare la composizione del comitato per la valutazione d'impatto (IAB) in modo da accrescerne l'indipendenza, ritiene che gli interessi degli enti locali e regionali dovrebbero esservi rappresentati;
- chiede alla Commissione europea di fare di più per tradurre i documenti di consultazione in tutte le lingue ufficiali dell'UE;
- ribadisce la responsabilità condivisa delle istituzioni di informare i cittadini, le imprese e il pubblico in generale quanto ai benefici che si possono ottenere applicando gli strumenti della legiferazione intelligente.

| | |
|-----------------------------|--|
| Relatore | Graham TOPE (UK/ALDE), membro del consiglio del comune di Sutton (città metropolitana di Londra) |
| Testi di riferimento | Comunicazione della Commissione <i>Adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea</i> COM(2012) 746 final Tenendo conto dei seguenti documenti: <i>Staff Working Document on the Review of the Commission Consultation Policy</i> [Documento di lavoro dei servizi della Commissione sulla Revisione della politica di consultazione della Commissione] SWD(2012) 422 final <i>Staff Working Document on the Action Programme for the Reducing Administrative Burdens in the EU Final Report</i> [Documento di lavoro dei servizi della Commissione sul Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'UE — Relazione finale] SWD(2012) 423 final |

I. RACCOMANDAZIONI POLITICHE

IL COMITATO DELLE REGIONI

Introduzione: la strategia dell'UE Legiferare meglio

1. ricorda che la legislazione europea rappresenta di per sé parte dello sforzo volto a migliorare e a semplificare l'ambiente normativo e a ridurre, di conseguenza, i costi e gli oneri amministrativi;

2. riconosce che il proseguire della crisi economica ha concentrato ancor più l'attenzione sui costi della legislazione e sulla sfida di attuare e far rispettare le norme che rientrano già nell'*acquis*;

3. sposa il punto di vista della Commissione europea secondo cui le amministrazioni nazionali soffrono di limitazioni di risorse sempre maggiori per far fronte al compito di recepire e applicare la legislazione dell'UE e considera questo stato di cose un problema nel cui contesto è necessaria la collaborazione degli enti regionali e locali, ma che non dovrebbe divenire un pretesto per accrescere gli oneri a carico degli altri livelli di governo;

4. è dell'avviso che tutti i livelli di governo, in questo contesto generale, debbano fare in modo che la legislazione sia efficace ed efficiente e che le istituzioni dell'UE abbiano la responsabilità particolare di dimostrare il chiaro valore aggiunto della normativa europea, che dovrebbe recare pieni vantaggi a costi minimi e rispettare i principi di sussidiarietà e proporzionalità;

5. ricorda che i principali elementi della strategia dell'UE *Legiferare meglio* erano:

— l'introduzione di un sistema che consentisse di migliorare l'elaborazione delle principali proposte della Commissione europea e di valutarne l'impatto;

— l'attuazione di un programma di semplificazione della normativa esistente;

— un piano d'azione sulla riduzione degli oneri amministrativi, con un obiettivo concreto in questo senso;

— l'abolizione delle normative e delle proposte legislative obsolete;

— un uso diffuso delle consultazioni delle parti interessate e dei cittadini per tutte le iniziative della Commissione;

— la ricerca di soluzioni alternative alle leggi e alle normative (come l'autoregolamentazione o la coregolamentazione da parte del legislatore e delle parti interessate);

6. accoglie con favore la proposta di un nuovo programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT) per individuare in modo sistematico e attuare con trasparenza iniziative volte a consentire una sensibile semplificazione delle disposizioni e riduzione dei costi normativi;

7. continua a insistere sul fatto che l'obiettivo di legiferare meglio deve essere perseguito nello spirito della *governance* multilivello, ossia tramite un'azione coordinata da parte dell'UE, delle istituzioni nazionali e degli enti locali e regionali;

8. ritiene che la Commissione europea e le altre istituzioni dell'UE dovrebbero essere incoraggiate a coinvolgere in maniera più attiva gli enti regionali e locali al momento di elaborare la legislazione, di valutarne l'impatto o di individuare le modalità di applicazione delle politiche e degli obiettivi europei. La maggior parte delle nuove proposte riguarda infatti la modifica o il completamento dell'*acquis* dell'UE esistente. In un processo costante di necessaria verifica dell'adeguatezza della legislazione è importante che la preziosa esperienza degli enti locali e regionali nell'applicazione delle norme dell'UE venga tenuta presente nella definizione di nuove regole;

9. invita a migliorare ulteriormente la qualità della legislazione, rendendola più chiara, accessibile e facile da rispettare per tutti, nel rispetto delle lingue regionali ufficialmente riconosciute negli Stati membri, ove ciò sia il caso;

10. crede che la strategia dovrebbe essere sostenuta da un approccio partecipativo e di partenariato per quanto riguarda la concezione e attuazione delle politiche dell'UE;

11. senza pregiudizio del principio di autonomia istituzionale e costituzionale degli Stati membri previsto dai trattati, il CdR ricorda l'importanza di coinvolgere gli enti regionali e locali nell'elaborazione e nella valutazione della normativa europea, dato che, nella maggior parte dei casi, tali enti sono competenti per l'esecuzione delle politiche dell'UE.

Adeguatezza della regolamentazione

12. apprezza la proposta di effettuare un inventario delle aree regolamentari e dei testi legislativi che si prestano a una semplificazione delle disposizioni e a una riduzione dei costi normativi senza che vengano compromessi gli obiettivi di interesse generale (secondo la politica «in primo luogo la valutazione»);

13. insiste sul fatto che i controlli di idoneità dovrebbero avvalersi dei contributi di tutti i livelli di governo nei principali settori che interessano gli enti locali e regionali, come la politica di coesione e gli strumenti di finanziamento, la politica urbanistica, la legislazione ambientale, la politica industriale, la legislazione sociale e i trasporti.

Valutazione ex post

14. continua a sostenere l'effettuazione sistematica di valutazioni ex post della legislazione dell'UE in quanto strumento efficiente per legiferare con intelligenza;

15. si rammarica che, nonostante gli inviti contenuti nel suo parere del 2011 sulla legiferazione intelligente e malgrado l'introduzione di tale possibilità nella comunicazione REFIT, il CdR non sia stato invitato a partecipare a una valutazione.

Riduzione degli oneri amministrativi

16. prende atto delle attività del programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi e osserva che i risultati più significativi finora si sono registrati principalmente in settori (come il diritto societario, l'imposta sulle società ecc.) di scarsa rilevanza diretta per gli enti locali e regionali e che sarebbe utile includere settori di rilevanza maggiore per gli enti locali e regionali, come le licenze e le autorizzazioni, ma riconosce che il programma rappresenta un cambiamento della cultura normativa che può finire per recare un vantaggio alle amministrazioni pubbliche;

17. ribadisce l'importanza della semplificazione per uno snellimento dell'ambiente normativo, in particolare per gli enti locali e regionali, le cui risorse per attuare la legislazione sono spesso limitate e in calo. Ciò vale, ad esempio, per quanto riguarda gli estesi obblighi di rendicontazione che spesso ricadono su cittadini e imprese;

18. osserva che la semplificazione può produrre notevoli economie in termini di costi, non solo per le imprese, ma anche per gli enti locali e regionali, liberando così le scarse risorse finanziarie e umane disponibili per altri servizi pubblici fondamentali;

19. riafferma il proprio impegno a contribuire al lavoro del gruppo ad alto livello sulla semplificazione degli oneri amministrativi, in particolare per quanto riguarda il «nuovo» filone di lavoro volto a rendere le pubbliche amministrazioni più efficienti e in grado di rispondere alle esigenze delle parti interessate e delle PMI;

20. sottolinea la necessità di garantire trasparenza e responsabilità nei lavori del gruppo;

21. approva la proposta di dare un seguito al programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi, per far sì che gli sforzi intesi a ridurre gli oneri burocratici del 25 % arrechino un vantaggio alle imprese e alle PMI degli Stati membri;

22. deplora che la comunicazione REFIT non tenga conto delle modalità alternative di regolamentazione, né delle alternative alla regolamentazione stessa.

Valutazione d'impatto e valutazione

23. accoglie con favore le proposte relative al miglioramento continuo delle valutazioni d'impatto, a valutazioni più ampie e critiche fermamente radicate nel processo decisionale, a migliori consultazioni delle parti interessate e a un maggiore sostegno all'attuazione della legislazione dell'UE;

24. ribadisce che le valutazioni d'impatto delle proposte legislative e politiche dovrebbero prevedere obbligatoriamente la dimensione territoriale (aspetti locali e regionali, implicazioni finanziarie e amministrative per le autorità nazionali, regionali e locali) delle principali opzioni strategiche in esame. Il Comitato ricorda che si tratta di una conseguenza del riconoscimento della coesione territoriale in quanto obiettivo dell'Unione (art. 3 del TUE), nonché dell'obbligo di tenere conto «della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono [...] sugli enti regionali o locali [...] siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire» (art. 5 del protocollo 2 del TFUE);

25. si rammarica che la revisione dell'accordo di cooperazione fra il CdR e la Commissione europea non istituisca una base per una cooperazione strutturata in materia di valutazioni d'impatto, ed esorta la Commissione e le sue diverse direzioni generali a considerare il Comitato delle regioni in quanto interlocutore istituzionale nel quadro di tali valutazioni. Il coinvolgimento degli enti locali e regionali fin dalle prime fasi accresce l'applicabilità della legislazione dell'UE e il consenso attorno ad essa;

26. osserva che, se il Parlamento europeo o il Consiglio apportano modifiche considerevoli alle proposte legislative, questo può anche avere ripercussioni significative sugli enti locali e regionali e invita pertanto il Parlamento e il Consiglio a richiedere l'assistenza del CdR quando decidono di effettuare una valutazione d'impatto di tali modifiche;

27. in tale contesto esorta il Parlamento europeo e il Consiglio a migliorare o a istituire propri servizi di valutazione d'impatto, affinché eseguano dette valutazioni da differenti prospettive, compresa quella territoriale, e a creare canali di comunicazione rafforzati con gli enti regionali e locali, in coordinamento con la Commissione;

28. chiede di essere coinvolto nell'aggiornamento degli orientamenti in materia di valutazioni d'impatto che avrà luogo nel 2014, e ricorda di aver contribuito con una consultazione degli enti locali e regionali alla stesura degli orientamenti del 2009;

29. riafferma le proprie riserve nei confronti di una «esternalizzazione» delle valutazioni d'impatto ma, qualora la Commissione decidesse di ampliare la composizione del comitato per la valutazione d'impatto (IAB) in modo da accrescerne l'indipendenza, ritiene che gli interessi degli enti locali e regionali dovrebbero esservi rappresentati, in quanto livello di governo che più probabilmente dovrà partecipare alla realizzazione della proposta in discussione.

Consultazioni

30. accoglie con favore la revisione della politica di consultazione effettuata dalla Commissione europea e invita quest'ultima a dare applicazione concreta ai risultati, in particolare fornendo un più adeguato riscontro ai partecipanti alle consultazioni;

31. incoraggia la Commissione a coinvolgerlo, insieme alle associazioni europee rappresentative del livello di governo locale e regionale, nel lavoro che porterà alla revisione dei requisiti minimi per la consultazione;

32. al riguardo, sottolinea la necessità di dare visibilità al processo di consultazione ed esorta tutte le istituzioni a considerare la possibilità di un utilizzo migliore e interconnesso delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione per pubblicizzare ed effettuare le consultazioni;

33. riconosce l'esigenza di impegnarsi maggiormente nel quantificare i risultati, presentare in forma più chiara le principali conclusioni e consultarsi sui progetti di valutazioni di impatto per permettere agli interessati e, in particolare, agli enti regionali e locali, di influire sulle fasi preliminari del processo e comprenderne meglio i risultati;

34. nell'interesse di una piena trasparenza e di riscontri adeguati, sostiene la pubblicazione dei contributi alle consultazioni. Nelle sue valutazioni di impatto, la Commissione europea dovrebbe anche indicare il seguito che ha dato a tali contributi;

35. chiede alla Commissione europea di fare di più per tradurre i documenti di consultazione in tutte le lingue ufficiali dell'UE e ritiene che una consultazione non possa ritenersi rappresentativa se non si rivolge ai cittadini nella loro lingua;

36. raccomanda alla Commissione una più intensa cooperazione bilaterale: le consultazioni mirate del CdR potrebbero essere pubblicizzate sul sito «La vostra voce in Europa» per garantire una maggiore trasparenza, e le consultazioni della Commissione europea potrebbero essere promosse regolarmente dai canali del CdR, a titolo di integrazione e rafforzamento delle consultazioni dirette degli enti regionali e locali;

37. riconosce che una «consultazione» degli enti consultivi dell'UE non è una consultazione pubblica ai sensi dell'articolo 11 del TUE, bensì un preciso requisito istituzionale formulato dai trattati, ma incoraggia le direzioni generali e i servizi della Commissione europea ad attenersi in modo coerente a tale procedura;

38. s'impegna ad effettuare una revisione integrata dei propri strumenti e delle proprie reti di consultazione, sulla scorta dell'audit della Commissione europea.

La prospettiva nazionale e il goldplating

39. intende con *goldplating* («placcatura in oro» o «infiorettatura») la pratica, messa in campo dagli Stati membri al momento di recepire le direttive dell'UE negli ordinamenti nazionali, di inserire norme che vanno oltre i requisiti minimi delle direttive stesse;

40. ritiene che ci dovrebbe essere una definizione standard di tale pratica valida per tutta l'UE, allo scopo di garantire la certezza del diritto nell'attuazione e applicazione delle norme europee, nonché a fini di analisi comparativa e di valutazione delle asserzioni di quegli Stati membri che sostengono di non infiorettare affatto le norme europee;

41. ritiene che gli Stati membri ricadano in tale pratica quando:

- aggiungono requisiti normativi a quelli già presenti nella direttiva, oppure ne accrescono la complessità;
- ampliano l'ambito d'applicazione oltre quello previsto dalla direttiva;
- non si avvalgono delle deroghe previste dalla direttiva;
- mantengono in vigore norme nazionali che vanno oltre quanto previsto dalla direttiva;
- introducono requisiti nazionali che non rientrano nello scopo della direttiva;
- prevedono date di attuazione più ravvicinate di quelle stabilite dalla direttiva;
- introducono sanzioni più severe di quelle imposte dall'UE;

42. riconosce che l'infioresatura non è proibita dal diritto dell'UE e che in alcuni casi può essere giustificato che la legislazione nazionale o subnazionale introduca un livello più elevato di protezione rispetto a quello stabilito dalla direttiva europea da recepire, come nel caso della protezione ambientale (art. 193 del TFUE), della legislazione a tutela dei lavoratori (art. 153, par. 4, del TFUE), dei parametri di qualità e sicurezza degli organi e delle sostanze di origine umana, del sangue e degli emoderivati (art. 168, par. 4, lettera a) e della protezione dei consumatori (art. 169 par. 4, del TFUE);

43. tuttavia, raccomanda che tali misure aggiuntive siano espressamente motivate, per evitare che le norme nazionali e quelle europee siano confuse nella mente dei cittadini, rafforzando l'idea di istituzioni dell'UE colpevoli di «regolamentazione eccessiva»;

44. sottolinea inoltre l'utilità di applicare a tali misure anche una valutazione d'impatto a livello nazionale, tenendo conto delle differenti dimensioni dell'impatto che si gestiscono a livello europeo, compresa la dimensione territoriale o di impatto regionale;

45. ribadisce il punto di vista, proprio e della Commissione, secondo cui gli Stati membri devono smettere di infioresare la legislazione dell'UE in un modo che aumenta la complessità e i costi delle nuove leggi per gli enti locali e regionali, le imprese e i cittadini.

Sussidiarietà

46. esprime soddisfazione per il fatto che la Commissione europea riconosce il ruolo dei parlamenti nazionali in materia di legiferazione intelligente, in particolare per quanto riguarda la corretta applicazione del principio di sussidiarietà;

47. invita la Commissione e il Parlamento europeo a tener conto delle posizioni dei parlamenti regionali con poteri

legislativi e indica la propria piattaforma REGPEX nel quadro della Rete di monitoraggio della sussidiarietà come possibile fonte di informazioni;

48. ritiene che l'assistenza in materia di attuazione offerta dalla Commissione europea agli Stati membri dovrebbe tener conto delle specificità locali o regionali, inoltre, ove la competenza di attuazione ricada sugli enti regionali o locali, detti enti dovrebbero essere assistiti direttamente.

Il ruolo del Comitato delle regioni

49. propone un ruolo significativo per il CdR e gli enti locali e regionali nel quadro del nuovo programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT);

50. apprezza la posizione della Commissione europea secondo cui la legiferazione intelligente è un compito comune di tutte le istituzioni dell'UE, compreso quindi il Comitato delle regioni, e incoraggia il Parlamento europeo e il Consiglio a portare avanti il programma «Legiferare con intelligenza» e il programma REFIT in un modo altrettanto determinato che riduca al minimo gli oneri aggiuntivi eventualmente risultanti dai loro emendamenti legislativi;

51. constata con soddisfazione che il rinnovato accordo di cooperazione con la Commissione europea tiene conto delle attività del Comitato riguardanti l'intero spettro di applicazione della legiferazione intelligente, e propone al Parlamento europeo e al Consiglio di negoziare con loro accordi di cooperazione analoghi;

52. ribadisce la responsabilità condivisa delle istituzioni di informare i cittadini, le imprese e il pubblico in generale quanto ai benefici che si possono ottenere applicando gli strumenti della legiferazione intelligente, e s'impegna a portare tali benefici all'attenzione degli enti locali e regionali.

Bruxelles, 30 maggio 2013

*Il presidente
del Comitato delle regioni*
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO