

III

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

510^a SESSIONE PLENARIA DEL CESE DEL 16 E 17 SETTEMBRE 2015

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Legiferare meglio per ottenere risultati migliori — Agenda dell'UE»

[COM(2015) 215 final]

(2016/C 013/28)

Relatore: Bernd DITTMANN

La Commissione europea, in data 1^o giugno 2015, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 304 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Legiferare meglio per ottenere risultati migliori — Agenda dell'UE

[COM(2015) 215 final].

Il sottocomitato «Legiferare meglio», istituito conformemente all'articolo 19 del Regolamento interno e incaricato di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il suo progetto di parere in data 2 settembre 2015.

Alla sua 510^a sessione plenaria, dei giorni 16 e 17 settembre 2015 (seduta del 16 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 174 voti favorevoli, 3 voti contrari e 9 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Legiferare meglio, ossia in modo più intelligente, è un compito comune di tutte le istituzioni europee e degli Stati membri, con cui ci si prefigge l'obiettivo prioritario di accrescere la qualità della legislazione europea per il bene dei cittadini, delle imprese, dei consumatori e dei lavoratori. Il miglioramento normativo, tuttavia, non si sostituisce alle decisioni politiche e costituisce un processo in continua evoluzione. In tal senso, è stato già possibile conseguire parecchi risultati, ma vi è ancora potenziale per ulteriori miglioramenti.

1.2. Il CESE si occupa ampiamente del tema del miglioramento normativo già da molto tempo, come si può vedere dall'elenco dei pareri più importanti adottati in materia ⁽¹⁾. Il Comitato, dunque, si è assunto una responsabilità specifica nel sostenere il diritto europeo e il suo miglioramento nonché la loro accettazione nella società civile.

1.3. Il CESE fa notare che, nell'agenda per legiferare meglio, esso non viene considerato in misura sufficiente, adeguata al ruolo e alla funzione affidatigli dai Trattati europei e dagli accordi di cooperazione con la Commissione europea e il Parlamento europeo (PE). E chiede pertanto che gli organi consultivi dell'UE siano presi in considerazione nell'accordo interistituzionale (AII).

1.4. Il CESE è favorevole a un ampio coinvolgimento dei soggetti interessati attraverso consultazioni da effettuare lungo l'intero ciclo di vita delle misure delle politiche europee, e al riguardo rinvia al proprio parere sulla valutazione degli orientamenti per le consultazioni di tali soggetti. Desidera sottolineare che, a suo avviso, lo scegliere con cura i gruppi destinatari e il tener conto della rappresentatività delle parti interessate sono aspetti che assumono un rilievo essenziale nel processo per «legiferare meglio» e che potrebbero essere migliorati.

⁽¹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193>

1.5. Il CESE è dell'avviso che, nella scelta degli esperti chiamati a far parte del comitato per il controllo normativo, della piattaforma REFIT o di ogni altro organo, oppure a partecipare ad audizioni, workshop o altri eventi, si debbano garantire la massima indipendenza, imparzialità e trasparenza possibili.

1.6. Il CESE chiede che l'AIJ sia esteso anche all'autoregolamentazione e alla co-regolamentazione, le quali, ai fini della soluzione giuridica delle questioni di competenza delle politiche europee, vanno prese in considerazione alla stessa stregua delle misure eteronome (ossia di «regolamentazione» in senso stretto).

1.7. Il CESE chiede che si ricorra ai triloghi informali soltanto in specifici casi di emergenza e che la maggioranza degli atti legislativi sia adottata secondo la procedura legislativa normale.

1.8. Il CESE esorta la Commissione a rivolgere una maggiore attenzione alle carenze nel recepimento e nell'attuazione del diritto dell'UE da parte degli Stati membri, e chiede che si adottino regolamenti anziché direttive.

2. L'agenda per legiferare meglio — Una valutazione generale

2.1. Il CESE è convinto che le misure e gli strumenti per legiferare meglio potrebbero contribuire a migliorare la qualità e l'efficacia degli atti normativi europei, a creare norme semplici, comprensibili e coerenti che concorrano all'attuazione degli obiettivi descritti nei Trattati europei, nonché al rafforzamento e al completamento del mercato interno europeo, e costituiscano un valore aggiunto per i cittadini, le imprese, i consumatori e i lavoratori in Europa.

2.2. L'Europa è uno spazio giuridico comune che deve garantire un quadro giuridico valido, affidabile e attuabile. L'approccio dell'agenda per legiferare meglio, che intende focalizzarsi sia sulle misure ex ante a livello dell'UE sia su un recepimento e un'attuazione coerenti del diritto dell'UE negli Stati membri e prevede misure di miglioramento normativo lungo l'intero ciclo di vita ⁽²⁾ di un atto giuridico, recherà un contributo prezioso per l'integrazione europea ed i cittadini se, anziché limitarsi a introdurre nuovi strumenti e procedure tecnocratiche, tutte le istituzioni europee e gli Stati membri si adoperano altresì per creare una cultura del miglioramento normativo.

2.3. La Commissione presenta la sua comunicazione e i relativi documenti come un nuovo punto di partenza. Ed effettivamente le sue proposte si possono senza dubbio definire ambiziose. Il Comitato, però, desidera anche far presente che il tema del miglioramento normativo non è affatto nuovo, ma viene discusso, portato avanti e sviluppato già da parecchi anni. I miglioramenti così ottenuti hanno contribuito a far sì che il diritto dell'UE sia essenzialmente di alta qualità, a beneficio dei cittadini, delle imprese, dei consumatori e dei lavoratori in Europa. Il CESE è dell'avviso che il legislatore europeo operi in base a meccanismi e procedure che, se confrontate con quelle degli Stati membri o di paesi terzi, funzionano bene, garantendo una legislazione di qualità elevata ⁽³⁾, ma anche che — come emergerà nel prosieguo di questo parere — vi sia ancora potenziale per un ulteriore miglioramento. Il CESE riconosce peraltro che, grazie all'approccio «legiferare meglio», si è già fatto molto, anche in termini di risultati raggiunti.

2.4. Di fronte alle critiche crescenti nei confronti di tale approccio, il CESE tiene a sottolineare che, a suo avviso, esso non implica affatto che nell'UE debbano esservi «più» o «meno» atti normativi, e non significa nemmeno deregolamentare determinati settori d'intervento oppure subordinarli ad altre priorità e quindi mettere in forse i valori propugnati dall'UE, ossia tutela sociale, protezione ambientale e diritti fondamentali ⁽⁴⁾. «Legiferare meglio» è in primo luogo uno strumento con cui garantire che gli obiettivi delle politiche siano realizzati sulla base di dati fattuali e concreti e nel rispetto dei suddetti valori, senza comprimere i diritti ambientali o dei consumatori o gli standard sociali e senza determinare uno spostamento di competenze nell'assetto istituzionale attraverso l'istituzione di nuovi organi. Il miglioramento normativo non può e non deve sostituirsi alle decisioni politiche.

⁽²⁾ In tale ottica, il ciclo di vita comprende l'elaborazione di un'iniziativa legislativa all'interno della Commissione dalla fase di preparazione a quella di messa a punto del progetto, l'accettazione della proposta da parte della Commissione, l'iter legislativo, l'entrata in vigore dell'atto, il recepimento e l'applicazione da parte degli Stati membri, la valutazione da parte della Commissione, la verifica nell'ambito del programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT) e, eventualmente, l'aggiornamento, la rielaborazione, la revoca e la ripresentazione di una proposta.

⁽³⁾ Secondo una relazione della Corte dei conti europea del 2010, il sistema della Commissione rappresenta, per trasparenza e completezza, la migliore pratica a livello europeo e internazionale.

⁽⁴⁾ COM(2015) 215 final.

2.5. Il CESE partecipa attivamente all'elaborazione e attuazione democratiche del diritto dell'UE. Il CESE si occupa ampiamente del tema «legiferare meglio» ormai da anni, e ha adottato una serie di pareri in cui formula raccomandazioni concrete per affinare ulteriormente tale approccio. È disponibile un riepilogo di tali raccomandazioni ⁽⁵⁾ che può servire da stimolo e da fucina di idee per migliorare ulteriormente l'agenda «legiferare meglio». E ciò attesta come il CESE si sia assunto una responsabilità specifica in termini di sostegno e accettazione degli obiettivi di miglioramento normativo nella società civile. Il Comitato è sempre disposto a recare il suo contributo a favore di un'agenda per legiferare meglio trasparente, democratica e coerente.

2.6. Il CESE deplora il fatto che la comunicazione della Commissione e l'intero pacchetto di misure per «legiferare meglio» tengano conto solo in misura insufficiente del ruolo, della funzione e della rappresentatività attribuiti al CESE dai Trattati e che, di conseguenza, rimanga inutilizzata la possibilità di avvalersi delle conoscenze e competenze specifiche dei suoi membri e di ottenere dal CESE un contributo all'altezza dei suoi compiti. Una partecipazione del CESE all'agenda per legiferare meglio in esame ha luogo unicamente nell'ambito della piattaforma REFIT (fase ex post), il che non rispecchia in maniera adeguata i compiti e le responsabilità che gli incombono per il rafforzamento della legittimità democratica e dell'efficacia delle istituzioni.

2.7. Il CESE chiede pertanto di ricevere la giusta considerazione nell'ambito dell'agenda per legiferare meglio; e a questo scopo, nel presente parere, formula delle proposte riguardo ai modi e alle fasi in cui dovrebbe essere coinvolto.

3. L'accordo interistituzionale — Verso una cultura comune in tema di miglioramento normativo

3.1. La comunicazione della Commissione prende in esame, tra le altre cose, le misure previste dall'AII. Il CESE ritiene che la proposta di AII costituisca uno degli elementi centrali dell'agenda per legiferare meglio. In tale contesto, occorre appoggiare la Commissione nei suoi sforzi per garantire un'evoluzione costante degli obiettivi di miglioramento normativo coinvolgendo l'intera società civile. Per far ciò, tuttavia, occorre in particolare il sostegno degli organi legislativi dell'UE, ossia il Consiglio ed il PE. La proposta di AII è ambiziosa e può essere realizzata con successo solo con un chiaro impegno da parte di tutte le istituzioni a favore degli obiettivi e dei contenuti di miglioramento normativo e con l'applicazione coerente delle proposte contenute nell'AII alla luce dei Trattati europei. Un fallimento dei negoziati costituirebbe un notevole passo indietro, anche rispetto agli impegni assunti nell'AII del 2003.

3.2. Malgrado il riconoscimento del ruolo e dell'importanza del CESE da parte del PE ⁽⁶⁾, in nessun punto dell'AII si fa riferimento al CESE e al CdR o al ruolo e alla funzione loro conferiti dai Trattati. E questo non è accettabile.

3.3. A condizione che la Commissione lo consulti in tempo utile, il CESE è pronto ad aiutare le istituzioni a elaborare misure di miglioramento normativo, a sviluppare nuove idee, a pronunciarsi in maniera circostanziata, nell'ambito delle sue competenze, sui progetti in programma e a garantirne l'elevata qualità, nonché, eventualmente, a monitorare le iniziative già adottate o, in casi specifici, a fungere da organo di controllo per quelle previste.

3.4. Il CESE chiede pertanto che l'AII includa un riferimento a entrambi gli organi consultivi dell'UE in relazione alle misure per legiferare meglio che rientrano nelle loro prerogative ai sensi dei Trattati europei e degli accordi di cooperazione conclusi con la Commissione e il PE.

3.5. Una valutazione dei contenuti sostanziali concreti dell'AII sarà condotta dal CESE in un parere di iniziativa, una volta che l'accordo sarà stato approvato dal Consiglio e del PE.

4. Valutazione della comunicazione relativa all'agenda per legiferare meglio

4.1. Cambiare il modo di lavorare a livello europeo

4.1.1. La Commissione si propone di migliorare la legislazione e raggiungere risultati migliori grazie al suo nuovo assetto interno e all'allineamento delle proprie misure agli orientamenti politici, all'elaborazione di un programma di lavoro coerente a livello UE e a un'interazione rafforzata con le altre istituzioni.

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193>

⁽⁶⁾ Relazione sul programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT): situazione attuale e prospettive [2014/2150(INI)], relatrice Sylvia Yvonne KAUFMANN, punto 19.

4.1.2. Il CESE accoglie con favore il fatto che la Commissione abbia avviato, con il Consiglio e il PE, uno scambio strutturato in merito al programma di lavoro annuale e alla programmazione pluriennale, e, in conformità dell'accordo di cooperazione, si consulti con il CESE prima della pubblicazione di tale programma di lavoro. Tale scambio dovrebbe coprire l'intero ciclo di programmazione e garantire così degli effetti sinergici grazie a un dialogo regolare del CESE con il PE, la Commissione e il Consiglio, permettendo di monitorare in modo mirato le misure del programma di lavoro anche dopo la loro adozione e di migliorare la cooperazione generale. Il CESE propone che la pianificazione di nuove iniziative e priorità sia effettuata anche alla luce e in considerazione delle strategie e dei piani di integrazione esistenti (come ad esempio la strategia Europa 2020, il programma di crescita annuale e il semestre europeo/le raccomandazioni specifiche per paese) e che debba includere informazioni dettagliate sui modi in cui le misure previste si integrino nelle attuali strategie e ne rispecchino gli obiettivi. Così facendo, si eviterà che certi ambiti d'intervento e determinati obiettivi vengano privilegiati rispetto alle strategie esistenti o subordinati ad esse.

4.2. *Una consultazione migliore, una maggiore apertura e trasparenza*

4.2.1. La Commissione prevede di coinvolgere le parti interessate lungo l'intero ciclo di vita di una misura politica, grazie all'effettuazione di consultazioni. Le parti interessate saranno consultate in merito alle tabelle di marcia, alle valutazioni d'impatto nella fase iniziale, agli atti normativi approvati dal collegio dei commissari, alle valutazioni ex post e ai controlli sull'adeguatezza della normativa in vigore, nonché ai progetti di atti delegati e atti di esecuzione. Inoltre, si dovrà formulare meglio la motivazione degli atti normativi.

4.2.2. L'obiettivo da conseguire, ossia una maggiore trasparenza e una più forte implicazione delle parti interessate lungo l'intero ciclo di vita di un atto normativo, incontra in linea di principio il pieno favore del CESE. Il CESE ha sempre evidenziato l'importanza di una consultazione intensa di tutti gli ambienti coinvolti⁽⁷⁾: prestare ampiamente ascolto alle parti interessate, infatti, può contribuire alla qualità e all'adeguatezza della legislazione, in quanto consente di trovare un punto di incontro tra il conseguimento degli obiettivi delle politiche, da un lato, e la garanzia della semplificazione amministrativa, dall'altro. Una consultazione migliore acuirà la consapevolezza dei problemi e migliorerà l'applicazione delle norme⁽⁸⁾.

4.2.3. Nel luglio 2015, in un parere sulla valutazione delle consultazioni dei soggetti interessati⁽⁹⁾, il CESE ha formulato una serie di proposte volte a migliorare le possibilità di consultazione delle parti interessate, proposte cui si fa pieno riferimento nell'ambito del presente parere. Al riguardo, il CESE riconosce che, nel complesso, gli orientamenti contengono prescrizioni utili al fine di poter svolgere consultazioni qualitativamente adeguate. Tuttavia, come indica chiaramente il parere summenzionato, esistono ancora molti casi (anche recenti) in cui i nuovi orientamenti non vengono applicati con coerenza dai servizi competenti della Commissione. Il CESE chiede pertanto di rendere obbligatoria, in seno alla Commissione, l'applicazione degli orientamenti come standard di qualità per l'audizione delle parti interessate.

4.2.4. Per ottenere le informazioni necessarie, è di fondamentale importanza individuare correttamente il gruppo destinatario di una data consultazione. Il CESE potrebbe, nell'ambito delle sue competenze e in stretta cooperazione con tutte le organizzazioni interessate e con la Commissione, apportare un aiuto all'individuazione delle organizzazioni rappresentative all'interno dei gruppi destinatari⁽¹⁰⁾. Grazie a meccanismi di consultazione rafforzati con i soggetti interessati, il CESE ritiene possibile garantire la necessaria trasparenza nella scelta degli esperti chiamati a far parte degli organi, a partecipare alle conferenze, a sedere nei gruppi di lavoro ecc. Inoltre, si deve tenere in maggior conto la rappresentatività delle parti interessate e prevedere, nella valutazione dei risultati, una ponderazione qualitativa e quantitativa in funzione del rispondente (persona singola od organizzazione rappresentativa della società civile), per cui ai riscontri forniti da un'organizzazione va attribuito un peso adeguatamente maggiore.

4.2.5. La qualità delle domande della Commissione (spesso formulate in modo tale da suggerire una data risposta), la loro scelta e i relativi meccanismi di feedback lasciano in molti casi a desiderare⁽¹¹⁾. Al riguardo, il CESE ha presentato ampie proposte sui modi in cui queste carenze possono essere eliminate⁽¹²⁾. Così il Comitato potrebbe influire sulla stesura dei questionari per le consultazioni e sulla scelta dei relativi temi, contribuendo all'enunciazione delle domande o svolgendo regolarmente la funzione di «organo di controllo» con il compito di verificarne la pertinenza. Una verifica e un monitoraggio delle consultazioni e la creazione di un osservatorio apposito da parte del CESE⁽¹³⁾ potrebbero contribuire in modo adeguato a migliorare la qualità delle consultazioni.

⁽⁷⁾ GU C 48 del 15.2.2011, pag. 48.

⁽⁸⁾ Parere d'iniziativa del CESE sul tema «Valutazione delle consultazioni dei soggetti interessati da parte della Commissione europea» (GU C 383 del 17.11.2015, pag. 57).

⁽⁹⁾ Cfr. la nota 8.

⁽¹⁰⁾ Cfr. la nota 8.

⁽¹¹⁾ Cfr. la nota 8.

⁽¹²⁾ Cfr. la nota 8.

⁽¹³⁾ Cfr. la nota 8.

4.2.6. È poi importante che le consultazioni siano effettuate entro termini appropriati, che consentano di evitare di prolungare inutilmente il processo normativo; e, d'altro canto, termini di 4, 8 o 12 settimane per consultazioni riguardanti iniziative che presentino parti complesse o molto tecniche possono risultare troppo brevi per raccogliere dei contributi utili. Una pianificazione strutturata e costantemente aggiornata delle consultazioni (nelle tabelle di marcia della Commissione) e la comunicazione dei loro obiettivi, con l'indicazione di termini appropriati, possono aiutare le parti interessate a preparare il loro contributo.

4.2.7. Al fine di accrescere ulteriormente la trasparenza e la chiarezza per le parti interessate, il CESE propone di far sì che tutte le consultazioni ⁽¹⁴⁾ aperte delle istituzioni dell'UE, unitamente a quelle delle agenzie europee e degli organismi a valle ⁽¹⁵⁾, nonché tutte le consultazioni riguardanti atti delegati o di esecuzione, siano presentate in modo uniforme e perspicuo sul sito web centrale della Commissione dedicato alle consultazioni e siano meglio pubblicizzate nel quadro di un'ampia strategia di comunicazione a livello europeo.

4.2.8. Particolare apprezzamento merita la consultazione riguardante gli atti legislativi delegati (articolo 290 del TFUE) e gli atti di esecuzione (articolo 291 del TFUE). La mancanza di trasparenza e la palese incertezza giuridica dell'attuale sistema di consultazione sugli atti amministrativi, nonché l'insufficienza del controllo politico su tale sistema, danno infatti adito a critiche frequenti quanto giustificate ⁽¹⁶⁾. Il CESE propone inoltre di introdurre un registro specifico per gli atti delegati, sul modello di quello esistente per i documenti dei comitati («registro comitatologia»). Il ricorso ad atti delegati e di esecuzione deve essere strettamente limitato e motivato in modo specifico; le misure a valle devono seguire in maniera coerente la linea dettata dall'atto legislativo di base; e le decisioni politiche non devono risultare compromesse a livello di atti delegati e di esecuzione.

4.2.9. Si dovrebbe inoltre fare in modo di evitare una duplicazione di consultazioni o di contenuti per quanto riguarda, da un lato, gli atti delegati e di esecuzione e, dall'altro, gli orientamenti delle agenzie europee.

4.2.10. In linea di principio, la consultazione delle parti sociali — conformemente alle pratiche di dialogo sociale di cui agli articoli 154 e 155 del TFUE — e la consultazione pubblica di tutte le componenti interessate della società civile di cui all'articolo 11, paragrafo 3, del TUE dovrebbero essere tenute distinte. Questi due esercizi, infatti, hanno ciascuno una funzione specifica e una diversa legittimità.

4.2.11. È vero che le argomentazioni presenti nello strumentario (toolbox) per legiferare meglio indicano che le consultazioni delle parti sociali non sono soggette agli standard minimi richiesti per le consultazioni in genere e dunque alle prescrizioni valide per le consultazioni pubbliche; il CESE, tuttavia, tiene comunque a segnalare chiaramente che la comunicazione in esame non può in alcun caso essere addotta a pretesto per sottoporre le consultazioni delle parti sociali europee e/o i risultati dei relativi negoziati a un controllo ex ante o ex post tramite consultazioni pubbliche. Il dialogo sociale costituisce una procedura specifica, prevista dal TFUE ⁽¹⁷⁾, che deve essere rispettata. Le consultazioni pubbliche, quindi, non possono sostituirsi alle consultazioni delle parti sociali ⁽¹⁸⁾. L'attuazione dei risultati degli accordi tra le parti sociali deve essere garantita ai sensi delle disposizioni dell'articolo 155 del TFUE ⁽¹⁹⁾.

4.3. Strumenti migliori per soluzioni migliori

4.3.1. La Commissione applicherà i nuovi orientamenti integrati per legiferare meglio ⁽²⁰⁾ alle sue future misure. Essa, inoltre, si impegna a verificare la possibilità di ricorrere a strumenti diversi dalla regolamentazione (eteronoma), quali ad esempio la coregolamentazione e l'autoregolamentazione, e accorda una particolare attenzione al principio «Pensare anzitutto in piccolo» (priorità alle PMI), al test PMI e alla possibilità di esonerare le microimprese dall'applicazione di determinate disposizioni europee.

4.3.2. Il CESE si compiace del fatto che gli orientamenti per legiferare meglio siano stati precisati, riveduti e integrati in una versione consolidata ed elaborati con l'ausilio di un *toolbox* approfondito. Il CESE è dell'avviso che tali strumenti possano apportare un notevole contributo al miglioramento normativo e possano assicurare un ampio sostegno e un'applicazione coerente da parte del personale della Commissione grazie alla loro presentazione unitaria e omogenea in un documento. Il segretariato generale della Commissione dovrebbe garantirne l'osservanza da parte di tutti i suoi servizi.

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_it.htm

⁽¹⁵⁾ In particolare, ad esempio, le autorità di vigilanza EIOPA, ESMA, ABE.

⁽¹⁶⁾ Parere del CESE sul tema «Atti delegati» (cfr. la pag. 145 della presente Gazzetta ufficiale).

⁽¹⁷⁾ Articolo 154, paragrafi 2 e 3, del TFUE.

⁽¹⁸⁾ Così anche la relazione della commissione giuridica del PE sul programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT): situazione attuale e prospettive [2014/2150(INI)], punto 10.

⁽¹⁹⁾ Esempio negativo, l'accordo nel settore dell'acconciatura.

⁽²⁰⁾ SWD(2015) 111

4.3.3. La Commissione ribadisce che gli orientamenti per legiferare meglio «devono continuare ad attribuire priorità alla competitività e allo sviluppo sostenibile dell'UE per quanto riguarda tutte le attività di quest'ultima»⁽²¹⁾. In tal senso, l'azione dell'UE deve essere svolta all'insegna di un equilibrio tra gli obiettivi generali dell'Unione e la promozione della competitività. Da parte sua, il CESE chiede di sottoporre ogni proposta legislativa e non legislativa a una verifica efficace e coerente, in linea con gli obiettivi indicati nell'articolo 3 del TUE, e di eseguire periodicamente un «controllo della competitività».

4.3.4. Il CESE ha costantemente esortato a configurare le procedure con maggiore trasparenza e a tenere sempre conto delle considerazioni economiche e sociali, nonché di tutela dell'ambiente e dei consumatori, in modo completo ed equilibrato⁽²²⁾. Un requisito, questo, il cui rispetto dovrebbe formare sistematicamente oggetto di verifica in ogni valutazione d'impatto. È il CESE, nell'ambito delle proprie competenze, potrebbe contribuire a una valutazione equilibrata di questi strumenti e di queste procedure.

4.3.5. In linea di principio, la legislazione dovrebbe essere configurata in modo tale da poter essere applicata a tutte le imprese nella stessa maniera. È da apprezzare il rinnovato impegno della Commissione, nello specifico, a favore del principio «Pensare anzitutto in piccolo» e l'attenzione rivolta agli interessi delle PMI (ivi comprese le microimprese).

4.3.6. È indiscutibile che una regolamentazione legislativa sia necessaria per tutte le imprese, quale che sia la loro dimensione; in molti casi, però, essa crea dei problemi per le piccole imprese, e in particolare le microimprese, per quanto riguarda la costituzione e la gestione aziendale. Il CESE fa notare che le microimprese non dovrebbero essere escluse in via generale dall'ambito di applicazione degli atti legislativi proposti, ma che in essi si dovrebbe optare per un approccio «caso per caso», basato su un'accurata valutazione d'impatto⁽²³⁾. Nel far ciò si devono tener presenti gli interessi delle microimprese e si deve evitare di comprimere i diritti che tutelano i lavoratori e i consumatori.

4.3.7. Il CESE accoglie con favore la trasformazione del comitato per la valutazione d'impatto in un comitato per il controllo normativo, e chiede di garantire la massima trasparenza, imparzialità e indipendenza possibili degli esperti che vi faranno parte. Il ricorso ad esperti esterni costituisce un passo nella giusta direzione, facendo sì che il nuovo organo offra maggiori garanzie di imparzialità, mentre l'estensione delle competenze del comitato alle valutazioni e ai controlli dell'adeguatezza consentirà di ottenere una maggiore coerenza e sinergia nelle valutazioni d'impatto. L'obiettivo, però, deve rimanere quello di istituire un comitato per la valutazione d'impatto unico e indipendente, che operi per tutti gli organi dell'UE e conduca uno scambio di opinioni con gli organi consultivi già istituiti, vale a dire il CESE e il CdR. Questo organo indipendente dovrebbe avvalersi di esperti esterni, avere un presidente esterno e valutare le proposte della Commissione⁽²⁴⁾. Quest'ultima dovrebbe segnalare con chiarezza che il suo obiettivo è quello di istituire un comitato esterno e indipendente, e che l'assetto attuale va considerato solo come un ulteriore passo intermedio verso il raggiungimento di tale scopo. In tal modo si potrebbero garantire sia trasparenza che competenza tecnica e si potrebbe evitare che la legislazione dell'UE sia guidata da interessi di parte.

4.3.8. In studi⁽²⁵⁾ e pareri⁽²⁶⁾, il CESE ha evidenziato l'importanza dell'autoregolamentazione e della coregolamentazione, nonché le specificità di questi due metodi, nei quali ha ravvisato un caso di «sussidiarietà orizzontale»⁽²⁷⁾. E l'AlI sul miglioramento normativo del 2003 conteneva un capo appositamente dedicato a questo tema. Secondo il CESE, in taluni casi l'autoregolamentazione e/o la coregolamentazione possono costituire uno strumento di prevenzione efficace o complementare, utile per l'azione legislativa purché debitamente inserito nel contesto di un ampio quadro normativo, il quale deve essere chiaro, ben definito e regolato da principi soprattutto di trasparenza, indipendenza, efficacia e responsabilità⁽²⁸⁾.

4.3.9. Si dovrebbe garantire maggiore trasparenza applicando misure per legiferare meglio, soprattutto alla luce del ricorso sempre più massiccio a triloghi⁽²⁹⁾ informali. Tale obiettivo si potrebbe raggiungere pubblicando le conclusioni di ciascuna riunione del trilogio prima dell'adozione dei testi da parte del Consiglio e del PE. Si deve riconoscere che, ricorrendo ai triloghi, l'iter legislativo viene ad essere nel complesso accelerato; ciò, tuttavia, determina un problema fondamentale dell'attuale prassi legislativa, ossia la crescente tendenza, da parte degli Stati membri in seno al Consiglio, a creare dei cosiddetti «schemi di negoziato» tra diversi atti legislativi, al fine di organizzare maggioranze per singole direttive. Ciò avviene troppo spesso in maniera poco trasparente e con tempi molto ristretti, senza coinvolgere in misura sufficiente gli esperti degli Stati membri, del PE e della Commissione e senza una verifica adeguata degli effetti causati dagli elementi centrali di questi schemi di negoziato. Questa tendenza non è priva di conseguenze sulla qualità e la trasparenza della legislazione.

⁽²¹⁾ COM(2015) 215 final, punto 3.1.

⁽²²⁾ GU C 230 del 14.7.2015, pag. 66.

⁽²³⁾ GU C 327 del 12.11.2013, pag. 33.

⁽²⁴⁾ Cfr. la nota 23.

⁽²⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.32948>

⁽²⁶⁾ GU C 291 del 4.9.2015, pag. 29.

⁽²⁷⁾ Cfr. la nota 23.

⁽²⁸⁾ GU C 230 del 14.7.2015, pag. 66, punto 5.10.

⁽²⁹⁾ Nell'ultima legislatura del PE, tale procedura ha riguardato l'80 % della legislazione.

4.3.10. Nell'ambito delle procedure per legiferare meglio, quindi, si deve fare in modo di ricorrere ai triloghi informali soltanto in specifici casi di emergenza, mentre la stragrande maggioranza degli atti legislativi deve essere adottata secondo la procedura legislativa normale. Solo in tal modo è possibile assicurare una piena legittimità e una piena partecipazione democratiche.

4.4. **Rafforzare la valutazione ex post, programma REFIT e piattaforma REFIT**

4.4.1. La Commissione propone inoltre di rivolgere una maggiore attenzione alla valutazione degli atti legislativi lungo il loro intero «ciclo di vita», di configurare il programma REFIT in modo più mirato e di integrarlo nel programma di lavoro, nonché di eseguire controlli dell'adeguatezza (fitness checks). L'attuazione degli atti normativi andrebbe migliorata, e si dovrebbe istituire una piattaforma REFIT alla quale partecipi anche il CESE.

4.4.2. Il CESE saluta con favore la proposta della Commissione di porre l'accento sulle valutazioni e di associare al relativo processo altri organi dell'UE e la società civile. Le valutazioni ex post, in cui gli obiettivi dichiarati vengono confrontati con i risultati accertati, costituiscono importanti strumenti di analisi, specie tenendo conto che, in base al modello del ciclo di vita di un atto normativo, le conclusioni tratte possono confluire direttamente in un'eventuale valutazione d'impatto in vista della revisione di un tale atto. È positivo il fatto che i rappresentanti della società civile organizzata, i rappresentanti delle imprese, dei lavoratori e dei consumatori che di regola sono i destinatari degli atti normativi, siano resi partecipi di questo processo mediante consultazioni pubbliche e mirate. Il CESE, tuttavia, fa notare che le valutazioni dovrebbero essere avviate soltanto dopo che sia trascorso un periodo adeguato dall'attuazione dell'atto in questione, affinché possano essere raccolti e rilevati dati e informazioni pertinenti sull'impatto di quest'ultimo⁽³⁰⁾.

4.4.3. È essenziale che il CESE venga associato a questo processo. Al riguardo, gli accordi di cooperazione conclusi con la Commissione e il Parlamento europeo prevedono una partecipazione del CESE che potrebbe produrre effetti sinergici nella cooperazione con il PE. Nel contesto del modello descritto del ciclo di vita di un atto normativo, verrebbe garantita una considerazione tempestiva del contributo fornito dal CESE. Se necessario, il CESE potrebbe effettuare valutazioni proprie, presentarne i risultati nell'ambito della piattaforma REFIT con altri soggetti interessati, con gli Stati membri e con la Commissione e, in tal modo, migliorare la sua cooperazione con le istituzioni e presentare proposte di valutazione per il programma REFIT. Con l'inclusione del programma REFIT in ogni nuovo programma di lavoro annuale della Commissione, si garantirebbe poi un ulteriore contributo del CESE alla programmazione.

4.4.4. Il CESE si compiace degli sforzi profusi dalla Commissione per migliorare le procedure e gli strumenti del programma REFIT. E al riguardo rimanda ai suoi pareri precedenti⁽³¹⁾.

4.4.5. L'abrogazione di determinati atti normativi obsoleti su impulso della Commissione è ormai una prassi e dovrebbe continuare a essere tale. L'esecuzione di controlli dell'adeguatezza è, in linea di principio, da accogliere con favore⁽³²⁾. La Commissione dovrebbe presentare e pubblicare su un sito Internet tutti i controlli dell'adeguatezza già effettuati, ancora in corso e previsti.

4.4.6. Il CESE accoglie con grande favore la creazione di una piattaforma REFIT in cui sarà rappresentato anche il CESE. La piattaforma dovrebbe raccogliere e analizzare proposte di semplificazione degli adempimenti amministrativi derivanti dalla normativa dell'UE, nonché dal suo recepimento e dalla sua attuazione negli Stati membri. Il CESE raccomanda di prestare attenzione a garantire una composizione equilibrata del gruppo delle parti interessate, un fattore decisivo per il successo della piattaforma. In seno a questo gruppo, il CESE sarà rappresentato da un(a) esperto/a di alto livello. La Commissione, però, dovrebbe chiarire la relazione che intercorre tra il mandato rappresentativo del CESE e del CdR e la piattaforma REFIT. Si dovrebbe tenere conto dello speciale ruolo istituzionale del CESE e del CdR rispetto ad altri soggetti interessati. In linea di principio, il fatto che gli Stati membri siano rappresentati in questo organo va accolta con favore, considerato che dovrebbe offrire la possibilità di avviare in qualsiasi momento uno scambio con i loro rappresentanti. Il PE dovrebbe essere regolarmente informato in merito ai lavori della piattaforma REFIT e avere la possibilità di partecipare alla riunione annuale di quest'ultima.

⁽³⁰⁾ Cfr. la nota 22.

⁽³¹⁾ Cfr. la nota 22.

⁽³²⁾ Cfr. la nota 23.

4.4.7. Il CESE è dell'avviso che una delle maggiori carenze dell'agenda europea per legiferare meglio sia costituita dal fatto che gli Stati membri non sono coinvolti in misura sufficiente. Ciò rappresenta un problema non solo per gli Stati membri, ma anche per l'UE, ragion per cui, in ultima analisi, non sorprende che, in assenza di misure e piani di attuazione accurati e basati su dati fattuali per una trasposizione efficace del diritto dell'UE, gli Stati membri recepiscano tale diritto in modo frammentario, tardivo od erroneo o non la recepiscano affatto.

4.4.8. È deplorabile che la comunicazione della Commissione non faccia alcun riferimento a questo problema e non contenga alcuna proposta sui modi di porvi rimedio. Così, nel 2013 sono state ancora avviate 1 300 procedure d'infrazione contro Stati membri. Fra tali procedure, attualmente sono meno problematiche quelle per recepimento tardivo (alla fine del 2013, ne erano pendenti 390); la maggior parte delle procedure d'infrazione (62 % dei casi), invece, riguarda, come già nel 2012, l'inosservanza degli atti normativi dell'UE in materia di ambiente, tassazione, trasporti, mercato interno e servizi ⁽³³⁾.

4.4.9. Una possibile soluzione sarebbe che la Commissione prestasse una maggiore attenzione ad informare il pubblico su questo problema, dato che, in ultima analisi, sono i governi degli Stati membri che non recepiscono le normative o le recepiscono in modo errato o tardivo, ad averle approvate in seno al Consiglio. Sono loro i responsabili della generale carenza di attuazione dell'acquis dell'UE che viene accertata ogni anno nelle relazioni sull'applicazione del diritto europeo. La Commissione, inoltre, dovrebbe verificare sistematicamente quali misure siano indispensabili per cambiare radicalmente la situazione attuale, e dovrebbe prendere in considerazione le proposte da tempo avanzate dal CESE ⁽³⁴⁾.

4.4.10. Laddove esista la necessità di una regolamentazione, si dovrebbe verificare caso per caso, in funzione del contenuto e del contesto, se sia più appropriato adottare un regolamento o una direttiva. Al fine di evitare, ad esempio, misure di attuazione divergenti o eccessive («sovregolamentazione») ⁽³⁵⁾, si dovrebbe in particolare privilegiare il ricorso ai regolamenti anziché alle direttive ⁽³⁶⁾. Ciò garantirebbe maggiore chiarezza e certezza del diritto.

4.4.11. Il recepimento della legislazione dell'UE e la relativa attuazione, inoltre, sono indicatori importanti per la sua valutazione successiva, che dovrebbe essere effettuata dai singoli governi. L'impegno della Commissione a redigere «piani di attuazione» per le direttive importanti ⁽³⁷⁾, volti ad agevolarne il recepimento negli Stati membri mediante misure di sostegno della Commissione, costituisce un elemento positivo del nuovo pacchetto per legiferare meglio. Rientra in quest'ambito anche la possibilità per la Commissione di invitare gli Stati membri a presentare documenti esplicativi in cui chiariscano la loro strategia nazionale di recepimento e di effettuare una verifica di conformità in due tappe. Il CESE è dell'avviso che questo vada senz'altro considerato un passo nella giusta direzione. Quanto efficaci siano queste misure, poi, bisognerà verificarlo all'atto pratico.

Bruxelles, 16 settembre 2015

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

⁽³³⁾ 31^a relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'UE, COM(2014) 612 final.

⁽³⁴⁾ Cfr. la nota 22.

⁽³⁵⁾ Il CESE sta ultimando un proprio studio specifico in cui tratta diffusamente di questo tema.

⁽³⁶⁾ Rispetto alla legislatura 2000-2004, in cui si sono ancora adottate più direttive (191) che regolamenti (155), nell'ultima legislatura già conclusa (2010-2014) il rapporto tra queste due forme di atto legislativo si è nettamente invertito a favore dei regolamenti (383 contro 136 direttive).

⁽³⁷⁾ Better Regulation Guidelines (Orientamenti per legiferare meglio), SWD(2015) 111 final, capitolo IV: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf

ALLEGATO

Il seguente punto del parere della sezione, che è stato sostituito dal testo di un emendamento adottato dall'Assemblea, ha ricevuto almeno un quarto dei voti espressi:

Punto 4.3.10

Il CESE, pertanto, dà atto dell'iniziativa di sottoporre gli emendamenti rilevanti, e in particolare quelli del Consiglio e del PE, a una valutazione d'impatto (come previsto già nell'AlI del 2003), poiché ciò può migliorare in modo decisivo la qualità della legislazione, e nel contempo deplora che la comunicazione della Commissione non si soffermi in misura sufficiente su questa problematica. Nell'ambito delle procedure per legiferare meglio, quindi, si deve fare in modo di ricorrere ai triloghi informali soltanto in specifici casi di emergenza, mentre la stragrande maggioranza degli atti legislativi deve essere adottata secondo la procedura legislativa normale. Solo in tal modo è possibile assicurare una piena legittimità e una piena partecipazione democratiche.

Esito della votazione: voti favorevoli 59, voti contrari 106, astensioni 19.
