

IT

IT

IT



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 8.10.2010
COM(2010) 543 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Legiferare con intelligenza nell'Unione europea

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Legiferare con intelligenza nell'Unione europea

1. CHIUDERE UN CICLO: DALL'OBIETTIVO DI LEGIFERARE MEGLIO APPRODARE A QUELLO DI LEGIFERARE CON INTELLIGENZA

I problemi economici e finanziari degli ultimi due anni hanno comportato insegnamenti di rilievo in materia di politica normativa, confermando in primo luogo che i mercati non hanno vita a sé stante. Esistono per offrire a tutti una prosperità sostenibile, ma non sempre riusciranno da soli a conseguire questa finalità. La normativa ha un ruolo positivo e necessario da svolgere. La crisi ha messo in luce l'esigenza di porre rimedio, spesso con vera urgenza, a una regolamentazione incompleta e scarsamente efficace nei suoi esiti.

Le nostra impostazione normativa deve favorire gli interessi dei cittadini e contribuire fattivamente al raggiungimento di tutti gli obiettivi di interesse generale, dalla stabilità finanziaria alle misure per contrastare il mutamento climatico. Le normative dell'Unione contribuiscono inoltre a garantire la competitività delle imprese sostenendo il mercato unico e superando l'onerosa frammentazione del mercato interno determinata da norme nazionali differenziate. Nel contempo, dato che il ripristino di una crescita sostenibile dipende dalla vitalità delle nostre imprese, in particolare di quelle piccole e medie, occorre limitare allo stretto necessario gli oneri che imponiamo loro, affinché siano in grado di operare e competere efficacemente.

In sostanza, è indispensabile dotarci di una legislazione confacente se vogliamo conseguire gli ambiziosi traguardi di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva definiti nella strategia Europa 2020¹.

Il programma per legiferare meglio ha già portato sensibili cambiamenti nel modo in cui la Commissione elabora le proprie politiche e propone normative. Le consultazioni con i soggetti interessati e le valutazioni d'impatto sono ormai dispositivi essenziali del processo decisionale. Entrambi hanno contribuito ad accrescere la trasparenza e la responsabilizzazione, favorendo l'elaborazione delle politiche sulla base di elementi concreti. Questo sistema è giudicato una buona pratica all'interno dell'Unione e delle sue istituzioni, in grado di contribuire fattivamente al processo decisionale². La Commissione ha semplificato gran parte della legislazione esistente e compiuto notevoli progressi nel ridurre gli oneri amministrativi.

La Commissione è del parere che sia giunto il momento di passare alla velocità superiore. Da migliorata, la normativa deve diventare intelligente e integrarsi maggiormente nella cultura operativa della Commissione. Il presidente della Commissione ha assunto un impegno diretto a legiferare con intelligenza e la presente comunicazione illustra cosa ciò significhi in pratica.

¹ COM(2010) 2020 "Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva".

² Relazione speciale della Corte dei conti europea n. 3/2010 "Le valutazioni d'impatto nelle istituzioni dell'Unione europea costituiscono un supporto al processo decisionale?".

Essa si fonda su una serie di contributi, tra cui la recente risoluzione del Parlamento europeo sul programma "Legiferare meglio"³, una consultazione pubblica⁴, la relazione della Corte dei Conti europea sulla valutazione d'impatto nelle istituzioni UE⁵ e le relazioni del comitato per la valutazione d'impatto (IAB)⁶. Su tale scorta, la Commissione ha individuato una serie di messaggi essenziali.

Anzitutto, legiferare con intelligenza si riferisce all'intero ciclo politico - dall'ideazione di un atto alla sua attuazione, applicazione, valutazione e revisione. Dobbiamo fondarci sugli elementi di forza del sistema di valutazione d'impatto per elaborare nuove misure legislative. Questo investimento deve però accompagnarsi a iniziative analoghe per gestire e attuare l'intera legislazione esistente, onde garantire che produca i benefici preventivati. Ciò richiede maggiore consapevolezza, da parte di tutti i soggetti, del fatto che attuare correttamente la legislazione esistente e modificarla alla luce dell'esperienza acquisita è altrettanto importante che proporre nuovi provvedimenti legislativi.

In secondo luogo, legiferare con intelligenza è una responsabilità che deve rimanere condivisa tra le istituzioni europee e gli Stati membri. Tutti questi soggetti hanno fatto progressi in varia misura, e la Commissione continuerà a lavorare con loro per garantire che tutti si impegnino fattivamente ad applicare il programma. Contestualmente occorre prendere maggiore consapevolezza del fatto che legiferare con intelligenza non costituisce un fine di per sé, ma deve formare parte integrante dei nostri sforzi collettivi in tutti i settori politici.

Da ultimo, le opinioni di coloro che la normativa investe più direttamente sono essenziali se si vuole legiferare con intelligenza. La Commissione ha compiuto grandi progressi nel coinvolgere le parti interessate nell'elaborazione delle proprie politiche. Per introdurre un ulteriore miglioramento, allungherà la durata delle sue consultazioni e procederà a un'analisi dettagliata dei loro esiti, nell'intento di dare maggiore spazio alle opinioni dei cittadini e delle parti interessate. Ciò contribuirà a dare attuazione pratica alle disposizioni del trattato di Lisbona sulla partecipazione democratica⁷.

Le sezioni qui di seguito illustrano le misure previste per affrontare questi aspetti.

2. GESTIRE LA QUALITÀ DELLA NORMATIVA NELL'ARCO DELL'INTERO CICLO DI ELABORAZIONE DELLE POLITICHE

Nel legiferare con intelligenza ci si prefigge di ideare e produrre una normativa che rispetti i principi di sussidiarietà e proporzionalità, senza venir meno ai massimi requisiti di qualità⁸. Questo obiettivo va perseguito nell'arco dell'intero processo di definizione delle politiche, dal momento in cui un testo normativo viene ideato alla fase della sua revisione. L'impegno con cui la Commissione si è investita nelle valutazioni d'impatto sta dando i suoi frutti in termini di migliore qualità dei nuovi provvedimenti. Stante che però benefici e costi in massima parte sono riconducibili all'intero corpus legislativo, dobbiamo compiere uno sforzo equivalente per coordinarlo in modo più sistematico. Nel legiferare con intelligenza si annetterà pertanto

³ Risoluzione del Parlamento europeo del 9 settembre su "Legiferare meglio" (P7_TA(2010)0311).

⁴ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/smart_regulation/consultation_it.htm

⁵ Si veda la nota 2.

⁶ SEC(2009) 1728 "Impact Assessment Board Report for 2009" (Relazione 2009 del comitato per la valutazione d'impatto).

⁷ Cfr. articolo 11 del trattato sull'Unione europea.

⁸ La Commissione ha stilato una relazione distinta in materia di sussidiarietà: 17^a relazione "Legiferare meglio".

maggiore importanza, rispetto al passato, a una valutazione del funzionamento e dell'efficacia della legislazione esistente.

2.1 Migliorare la legislazione UE in vigore

Semplificare la legislazione UE e ridurre gli oneri amministrativi

La Commissione precedente ha varato due esercizi intesi a migliorare la legislazione in vigore. Anzitutto, il programma di semplificazione ha generato cospicui vantaggi per i cittadini e per le imprese⁹. 155 proposte sono state adottate, e l'aggiornamento 2010 del programma comprende 46 nuove iniziative. In secondo luogo, il programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi¹⁰ è in procinto di superare l'obiettivo di ridurre l'eccessiva burocrazia del 25% entro il 2012. La Commissione ha presentato proposte che, se verranno adottate, produrranno annualmente economie dell'ordine di 38 miliardi di euro per le imprese europee, su oneri complessivi stimati a 124 miliardi di euro – con una riduzione pari al 31%. Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato di recente una proposta in materia d'imposta sul valore aggiunto che permetterà di realizzare 18,4 miliardi di euro di queste economie, e stanno discutendo un'altra proposta che dovrebbe permettere a oltre 5 milioni di micro-imprese di essere esonerate dalla normativa contabile UE¹¹.

Queste iniziative proficue vanno proseguite a livello sia dell'Unione che dei singoli Stati membri per completare il programma entro il 2012. La Commissione è però del parere che, oltre ad applicare questo programma, occorrerà adoperarsi ulteriormente per ridurre il più possibile gli oneri amministrativi. Un obiettivo del genere va inquadrato in un'impostazione più ampia, la quale tenga conto di tutti i fattori che determinano l'efficacia della legislazione.

La Commissione sta pertanto concentrando i propri sforzi su una riduzione degli oneri amministrativi contestuale a una semplificazione della legislazione. Ciò permetterà di rispondere alle preoccupazioni delle parti interessate, secondo le quali le imprese non sempre avvertono un beneficio dalla riduzione degli oneri amministrativi, tra l'altro a causa di obblighi che generano "irritazione" pur non comportando costi elevati. La Commissione ha prolungato il mandato del gruppo ad alto livello di parti interessate indipendenti, affinché formuli un parere su questi aspetti entro la fine del 2012, data alla quale la semplificazione e la riduzione degli oneri amministrativi saranno stati integrati nell'impostazione della Commissione per gestire la legislazione vigente. Come in passato, la Commissione baderà a garantire che le misure intese a semplificare o a ridurre gli oneri amministrativi non pregiudichino il conseguimento degli obiettivi strategici della legislazione.

Valutazione costi-benefici della legislazione in vigore

La valutazione a posteriori della legislazione costituirà uno strumento essenziale della nuova impostazione¹². La Commissione vanta una lunga tradizione nel valutare i programmi di spesa. Essa ha iniziato a valutare l'impatto della legislazione in determinati ambiti politici quali i pubblici appalti, le qualifiche professionali e le condizioni di lavoro. Ora

⁹ COM(2009) 17 "Terza relazione sullo stato d'avanzamento della strategia per la semplificazione del contesto normativo".

¹⁰ COM(2007) 23 "Programma d'azione per la riduzione gli oneri amministrativi nell'Unione europea".

¹¹ COM(2009) 544 "Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'UE – Piani settoriali di riduzione e azioni 2009".

¹² Rientrano in questo termine tutte le attività di valutazione condotte successivamente all'approvazione di una misura.

l'impostazione va estesa affinché le valutazioni della legislazione diventino parte integrante di una politica normativa intelligente. Valutare l'efficacia della legislazione UE contribuirà a migliorare la qualità dell'elaborazione delle politiche e a individuare nuove opportunità per semplificare la legislazione e ridurre gli oneri amministrativi. Le consultazioni pubbliche hanno messo in evidenza un notevole interesse per questo tipo di valutazione. È peraltro emerso che pochi Stati membri la praticano. Dato che le amministrazioni nazionali generalmente hanno maggiore dimestichezza con il funzionamento della legislazione nella pratica, la Commissione dovrà tuttavia lavorare a stretto contatto con loro per sviluppare questa impostazione.

Da una valutazione delle singole iniziative non sempre riesce a emergere un quadro completo, e spesso è necessaria una prospettiva più strategica. La necessità di un'impostazione del genere è stata evidenziata da valutazioni più globali delle politiche comuni in materia di agricoltura e pesca, nonché delle politiche strutturali¹³. La Commissione si fonderà su questa esperienza e integrerà la valutazione dei vari testi legislativi con valutazioni strategiche più ampie. Si tratta di un "check-up" inteso a vagliare se il quadro normativo per un dato ambito d'azione risulti adeguato all'obiettivo perseguito, e cosa occorra eventualmente modificare. Lo scopo è individuare gli oneri eccessivi, le incoerenze e le misure obsolete o inefficaci, e contribuire a determinare l'effetto cumulativo della legislazione.

La valutazione e il "check-up" devono entrambi essere strettamente connessi con il lavoro in corso in materia di attuazione, applicazione e infrazioni, illustrato più oltre nella sezione 2.3. Mettere in comune le informazioni ottenute grazie a queste attività contribuirà a tratteggiare un quadro eloquente del funzionamento della legislazione in vigore e dei cambiamenti necessari.

Alla luce di quel che precede, la Commissione si propone di intensificare l'impegno per migliorare la qualità della legislazione esistente, attraverso le iniziative seguenti.

- i) Badare a che tutte le proposte rilevanti di nuova legislazione o di revisione della normativa vigente siano di massima fondate su una valutazione della disciplina in atto. Essa imposterà questo approccio nell'arco del mandato in corso e procederà a un riesame degli orientamenti per le valutazioni, onde garantire che queste ultime accertino se la legislazione produce i benefici preventivati, oltre a quantificare i relativi costi.
- ii) Garantire la trasparenza pubblicando su un sito web apposito le valutazioni programmate, in modo da permettere agli Stati membri e alle parti interessate di elaborare tempestivamente i loro contributi.
- iii) Effettuare i quattro "check-up" avviati nel 2010 in materia di ambiente, trasporti, politica occupazionale/sociale e politica industriale, allargando questa impostazione ad altri ambiti d'azione nel 2011 sulla base di queste esperienze.

¹³ http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm
http://ec.europa.eu/agriculture/eval/index_en.htm
http://ec.europa.eu/fisheries/reform/index_en.htm
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/expost_reaction_en.htm

- iv) Completare il programma di riduzione degli oneri amministrativi entro il 2012 e integrare le esperienze maturate grazie al programma e alle attività di semplificazione nel processo di valutazione e di elaborazione delle politiche.
- v) Migliorare il sito internet di consultazione, onde permettere alle parti interessate di esprimere più facilmente le proprie preoccupazioni in ordine agli oneri amministrativi e alla semplificazione¹⁴.
- vi) Invitare gli Stati membri ad avvalersi delle possibilità di esenzione offerte dalla normativa dell'Unione per determinate imprese come le PMI. La Commissione ha chiesto che il gruppo ad alto livello di parti interessate indipendenti presenti entro il novembre 2011 una relazione sulle migliori pratiche negli Stati membri per un'attuazione meno onerosa della legislazione UE. Contestualmente, la Commissione approfondirà l'analisi del fenomeno delle "regole aggiuntive" (il cosiddetto "*gold plating*"¹⁵) e riferirà su ogni risultanza significativa.
- vii) Adattare eventualmente la composizione del gruppo ad alto livello di parti interessate indipendenti, affinché rispecchi il lavoro più ampio in materia di semplificazione normativa e di riduzione degli oneri amministrativi, garantendo una rappresentanza alle PMI e al settore non commerciale.

Nel contempo, la Commissione continuerà a spronare il Parlamento europeo e il Consiglio ad approvare celermente le proposte che ha già presentato in materia di semplificazione e riduzione degli oneri, nonché le nuove proposte che metterà in campo nel corso del prossimo anno. Essa esorta gli Stati membri a dare rapida attuazione a questi provvedimenti.

2.2 Garantire la massima qualità della nuova legislazione

La Commissione ha posto in essere un sistema di valutazione d'impatto affinché il processo decisionale possa fondarsi su riscontri oggettivi e i benefici e costi delle scelte politiche risultino trasparenti¹⁶. Un elemento essenziale del sistema è il comitato per la valutazione d'impatto che procede a un controllo di qualità indipendente delle valutazioni d'impatto elaborate dalla Commissione. Da quando fu insediato nel 2006, tale comitato ha formulato oltre 400 pareri che il pubblico può consultare in libero accesso¹⁷.

La Corte dei conti europea ha confermato che il sistema di valutazione d'impatto regge favorevolmente il confronto con altri metodi all'interno dell'Unione e può ritenersi effettivamente un esempio di buona pratica per numerosi ambiti. Essa ha riscontrato che il comitato fornisce un egregio controllo di qualità, che le valutazioni d'impatto sono diventate parte integrante del processo di elaborazione delle politiche all'interno della Commissione, oltre a essere utili al Parlamento europeo e al Consiglio in sede di esame delle proposte della Commissione stessa. La Corte dei conti europea ha avallato altresì l'impostazione integrata della Commissione che si fonda su un'analisi costi-benefici e tiene conto di tutti i pertinenti risvolti economici, sociali e ambientali. Si tratta di un approccio ambizioso che contrasta con la visuale più ristretta che in vari Stati membri si focalizza sui costi e sugli oneri

¹⁴ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/online-consultation/index_it.htm

¹⁵ Il termine *gold-plating* si riferisce alla prassi delle autorità nazionali di regolamentare oltre i requisiti imposti dalla legislazione UE, in sede di recepimento o di attuazione in uno Stato membro.

¹⁶ http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/impact_en.htm

¹⁷ Consultabili sul sito: http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2010_en.htm

amministrativi. La Commissione reputa essenziale garantire che le misure da lei proposte risultino necessarie, economicamente sostenibili e di elevata qualità.

In questo contesto, la Commissione consoliderà il sistema attuale, badando a che esso dispieghi appieno il suo potenziale. Sulla scorta dei miglioramenti suggeriti dalla Corte dei conti, i quali in gran parte si ricollegano a osservazioni formulate dal comitato per la valutazione d'impatto o dalle parti interessate in sede di pubblica consultazione, essa ha individuato i seguenti aspetti fondamentali.

- i) Seppure la Corte dei conti ha confermato l'efficacia dell'operato del comitato per la valutazione d'impatto, il presidente ne ha potenziato ulteriormente il ruolo, rendendo di massima obbligatorio un parere positivo del comitato stesso prima che la Commissione possa presentare una proposta¹⁸. L'indipendenza del comitato è poi comprovata dalla schiettezza dei suoi pareri¹⁹ e dal fatto che non si perita di chiedere che i servizi della Commissione procedano a una nuova analisi qualora lo reputi necessario. La Commissione non considera pertanto necessario affidare a un organismo esterno il controllo delle proprie valutazioni d'impatto, come suggerito da alcune parti interessate. A suo giudizio un organismo esterno non risulterebbe compatibile con il diritto di iniziativa di cui la Commissione dispone o con i ruoli istituzionali del Parlamento europeo e del Consiglio, ai quali compete esaminare, modificare e infine adottare le proposte della Commissione. Le valutazioni d'impatto sono un elemento del processo decisionale interno della Commissione e non sarebbe opportuno offrire a uno specifico gruppo di esperti esterni o alle parti interessate la possibilità di prendervi parte in modo privilegiato.
- ii) È essenziale che l'attività di valutazione dell'impatto venga programmata in modo trasparente, affinché le parti interessate possano prendere parte quanto prima al processo. Dal 2010 la Commissione pubblica tabelle di marcia per tutte le proposte che potrebbero avere un impatto significativo, compresi gli atti delegati e di esecuzione, indicando se è prevista o meno una valutazione d'impatto e per quali motivi²⁰. I servizi della Commissione consultano e informano le parti interessate con svariate modalità nelle varie fasi di elaborazione della valutazione d'impatto, onde garantire che l'analisi risulti completa, coerente e precisa. Nella sezione 4 vengono individuati ulteriori miglioramenti che è possibile apportare al processo di consultazione. Di conseguenza la Commissione non reputa necessario consultare le parti interessate, come alcune hanno chiesto, su una prima stesura delle valutazioni d'impatto.
- iii) Onde rafforzare le valutazioni d'impatto integrate, la Commissione ha elaborato orientamenti specifici per il vaglio delle ripercussioni sociali²¹, oltre a creare un servizio di assistenza in materia di oneri amministrativi.

¹⁸ C(2010) 1100 "I metodi di lavoro della Commissione 2010-2014".

¹⁹ Si veda la nota 17.

²⁰ Le tabelle di marcia per le iniziative che la Commissione intende prendere, illustrano i problemi da risolvere, i risvolti di sussidiarietà, le possibili soluzioni e le ripercussioni probabili
http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/roadmaps_2010_en.htm

²¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=760&langId=en&preview=cHJldmllld0VtcGxQb3J0YWwh>

- iv) Per rispecchiare il nuovo status giuridico della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la Commissione potenzierà la valutazione delle incidenze sui diritti fondamentali, e a tal fine elaborerà orientamenti specifici.
- v) Le valutazioni d'impatto dovrebbero, ogniqualvolta risulti possibile, quantificare costi e benefici. La Commissione intensificherà il proprio impegno per apportare miglioramenti in quest'ambito, restando comunque inteso che vi sono limiti a quel che è possibile quantificare a livello di 27 Stati membri: spesso i dati disponibili sono ridotti e l'impatto della legislazione UE dipende in numerosi casi dal modo in cui le amministrazioni nazionali la attuano. Ciò significa altresì che non avrebbe molto senso presentare dati aggregati relativi a costi e benefici della legislazione UE nel tempo, come richiesto da alcune parti interessate. Miglioramenti nelle modalità di consultazione (si veda la sezione 4) dovrebbero tuttavia contribuire a ottenere dati migliori, e la Commissione cercherà con accorgimenti pratici di migliorare la disponibilità dei dati, per esempio facendo ricorso al Comitato delle regioni e alla sua rete di consultazione degli enti locali e regionali.

2.3 Migliorare l'attuazione della legislazione

La legislazione UE deve essere attuata correttamente se si vogliono conseguire gli obiettivi che essa si prefigge. Si tratta di una responsabilità che compete in primo luogo agli Stati membri, ma la Commissione opera in stretta collaborazione con loro. Essa ha posto in essere una serie di misure per aiutarli²², alcune delle quali sono di tipo "preventivo": dare maggiore importanza, nelle valutazioni di impatto, all'aspetto del recepimento e dell'applicazione fin dalla fase di ideazione di nuove normative²³; offrire sostegno agli Stati membri nella fase di attuazione, onde prevenire problemi ed evitare procedimenti per infrazione in un secondo tempo; organizzare seminari dedicati al recepimento di nuove direttive, per esempio in materia di professioni regolamentate, assicurazioni, banche, contabilità e audit; elaborare orientamenti per aiutare gli Stati membri ad attuare nuove normative, come nel caso di REACH. È possibile altresì migliorare l'applicazione definendo una scala di priorità nei procedimenti per infrazione e accelerandone lo svolgimento. La Commissione pubblica relazioni annuali sull'applicazione della legislazione UE che trattano di questi aspetti²⁴.

Per migliorare le modalità di recepimento, attuazione e controllo dell'applicazione della legislazione UE la Commissione prenderà le iniziative seguenti.

- i) Rafforzare l'analisi di questi aspetti nelle valutazioni a posteriori della legislazione, badando a garantire che gli esiti trovino riscontro nelle valutazioni d'impatto relative alle proposte nuove o rivedute.
- ii) Sviluppare ulteriormente il ricorso ai piani di attuazione per la nuova legislazione UE, continuando a chiedere che gli Stati membri producano tavole di corrispondenza dalle quali si evinca come la legislazione nazionale recepisca gli obblighi imposti dalle direttive UE. La Commissione provvederà a monitorare e pubblicare i risultati degli Stati membri²⁵.

²² COM (2007) 502: "Un'Europa dei risultati – applicazione del diritto comunitario".

²³ Si vedano gli Orientamenti per le valutazioni di impatto, pagg. 42 – 43:

http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/commission_guidelines_en.htm

²⁴ http://ec.europa.eu/community_law/infringements/infringements_annual_report_it.htm

²⁵ http://ec.europa.eu/community_law/directives/directives_communication_en.htm

- iii) Continuare a migliorare l'efficacia del dispositivo EU Pilot, inteso a offrire risposte rapide ed esaurienti alle domande dei cittadini e delle imprese sulla legislazione dell'Unione, e spronare un maggior numero di Stati membri a prendervi parte²⁶.
- iv) Esaminare le modalità per migliorare SOLVIT e promuoverlo presso le PMI²⁷.

2.4 Rendere la legislazione più chiara e più accessibile

Gestire la qualità della legislazione significa anche adoperarsi per renderla il più possibile chiara e accessibile. La Commissione vaglia tutte le nuove proposte legislative per accertarsi che diritti e obblighi vi siano enunciati in termini semplici, onde agevolarne l'attuazione e la concreta applicazione. Quanto alla normativa in vigore, la Commissione continuerà a codificare, rifondere e consolidare i testi legislativi. Lo farà riducendo il volume della legislazione con l'abrogazione delle disposizioni obsolete. Da ultimo, per migliorare l'accesso elettronico all'intero corpus della legislazione UE, assieme alle altre istituzioni dell'Unione si sta allestendo un nuovo portale EUR-Lex. La Commissione incita gli Stati membri a consolidare la normativa nazionale che recepisce la legislazione dell'Unione e a rendere accessibili per via elettronica i testi consolidati, anche attraverso il portale EUR-lex.

3. UNA RESPONSABILITÀ CONDIVISA

3.1 Parlamento europeo, Consiglio e organi consultivi

Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno un ruolo fondamentale da svolgere per elaborare una normativa intelligente. Molte parti interessate hanno insistito affinché entrambi adottino più rapidamente le proposte pendenti di semplificazione e di riduzione degli oneri amministrativi, esortandoli a rispettare gli impegni assunti nell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio". Seppure queste due istituzioni hanno concordato di analizzare l'impatto di qualsiasi modifica sostanziale apportata alle proposte della Commissione, ciò è stato fatto raramente. La Commissione esorta il Parlamento europeo e il Consiglio a impegnarsi maggiormente su questo aspetto. Essa continuerà a rispondere in modo costruttivo, caso per caso, alle richieste che il Parlamento europeo e il Consiglio formuleranno per approfondire determinati aspetti delle sue valutazioni d'impatto iniziali.

La relazione della Corte dei conti ha dimostrato che gli utenti di entrambe le istituzioni giudicavano utili le valutazioni d'impatto in sede di discussione delle proposte della Commissione, anche se raramente esse venivano utilizzate ufficialmente nelle riunioni. Si tratta di un dato incoraggiante, suscettibile di ulteriori sviluppi. Benché spetti al Parlamento europeo e al Consiglio decidere in ordine alle proprie procedure interne, sembra chiaro che se si vuole legiferare sistematicamente con intelligenza, ogni commissione parlamentare e ogni formazione del Consiglio dovrebbero considerare che le valutazioni d'impatto formano parte integrante dei loro dibattiti. Un maggiore coinvolgimento nel processo di elaborazione di una normativa intelligente favorirebbe altresì un trattamento più rapido delle proposte in materia di semplificazione e di riduzione degli oneri amministrativi, nonché di codificazione e di rifusione normativa.

Presso il Parlamento europeo si registrano varie iniziative in tal senso: la commissione "Mercato interno e protezione dei consumatori" ha dichiarato di voler analizzare

²⁶ http://ec.europa.eu/community_law/infringements/application_monitoring_it.htm

²⁷ <http://ec.europa.eu/solvit/>

sistematicamente le valutazioni d'impatto della Commissione, mentre la commissione "Diritti della donna e uguaglianza di genere" ha dato l'incarico di analizzare quale impatto avrebbero le modifiche che intende proporre a un progetto di direttiva riguardante il congedo di maternità²⁸. La Commissione si rallegra di questa evoluzione.

Da ultimo, il Comitato economico e sociale europeo²⁹ e il Comitato delle regioni³⁰ manifestano un interesse persistente per l'obiettivo di legiferare con intelligenza. A giudizio della Commissione, l'esperienza e le reti che questi due organi sono in grado di mobilitare possono costituire una fonte cospicua di informazione per preparare le valutazioni d'impatto.

3.2 Stati membri

Agire esclusivamente a livello dell'Unione non basterà per centrare gli obiettivi in materia di normativa intelligente. Quest'ultima deve poi essere attuata a livello nazionale, giacché in determinati settori fondamentali come il diritto societario, il regime fiscale o la previdenza sociale, la massima parte della legislazione emana dalle autorità nazionali, senza contare che, come già detto, compete in primo luogo agli Stati membri garantire la corretta attuazione della legislazione UE. Ai sensi del Trattato di Lisbona, i parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà nelle proposte della Commissione e possono contribuire con ciò a garantire una legislazione di migliore qualità.

Alcuni Stati membri hanno segnato progressi di rilievo in ambiti come la riduzione degli oneri amministrativi, pochi hanno però posto in essere un sistema per legiferare meglio di così ampia portata come quello applicato dalla Commissione. Quest'ultima è consapevole del fatto che non esiste un'impostazione unica in materia di normativa intelligente in grado di risolvere tutti gli aspetti, ed è per questo che esorta gli Stati membri a definire priorità in funzione delle capacità umane e istituzionali disponibili. Vi sono però tre aspetti su cui è necessario insistere.

Anzitutto, la Corte dei conti europea ha suggerito che le valutazioni d'impatto nazionali potrebbero utilmente integrare quelle effettuate dalla Commissione, oltre ad agevolare le discussioni in Consiglio sulle modifiche da apportare alle proposte della Commissione e ad aiutare gli Stati membri in sede di recepimento e applicazione della legislazione UE. Esse potrebbero anche contribuire a risolvere le difficoltà di reperimento di dati evidenziate in precedenza. La Commissione continuerà a cooperare con gli Stati membri all'interno del gruppo ad alto livello di esperti nazionali in materia di regolamentazione da lei costituito, per approfondire la questione e intavolare uno scambio di punti di vista e di migliori pratiche sull'obiettivo di legiferare con intelligenza in generale.

In secondo luogo, il trattato sul funzionamento dell'Unione europea conferisce agli Stati membri la facoltà, a determinate condizioni, di presentare su propria iniziativa proposte nel campo della cooperazione giudiziaria in materia penale e della cooperazione di polizia³¹. La Commissione è del parere che queste proposte dovrebbero essere corredate da valutazioni d'impatto.

²⁸ COM(2008) 637 - Proposta di direttiva recante modifica della direttiva 92/85/CEE del Consiglio concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento.

²⁹ Parere della sezione del CESE "Mercato unico, produzione e consumo", 8 luglio 2010, INT 489. <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-section>

³⁰ Parere del Comitato delle regioni sul pacchetto "Legiferare meglio" 2007/2008, 3-4 dicembre 2009, CdR 199/2009.

³¹ Si veda l'articolo 76 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Da ultimo, la Commissione caldeggia che gli Stati membri coinvolgano le parti interessate nella discussione relativa alle misure di recepimento o all'applicazione della legislazione UE. In tal modo si potrebbe garantire che le preoccupazioni delle parti interessate vengano prese in considerazione e al tempo stesso accrescere la loro consapevolezza dei diritti e degli obblighi che discendono dalla legislazione UE.

4. DARE PIÙ VOCE AI CITTADINI E ALLE PARTI INTERESSATE

Consultare i cittadini e le parti interessate in sede di elaborazione delle politiche non meno che di valutazione della loro efficacia costituisce un elemento fondamentale nel processo per legiferare con intelligenza. La Commissione consulta in svariate forme, sulla base di requisiti minimi istituiti fin dal 2002³². Le reazioni del pubblico nel corso della consultazione relativa alla presente comunicazione hanno messo in evidenza che le parti interessate apprezzano gli sforzi della Commissione in questo settore, ma ritengono necessari ulteriori miglioramenti. Numerose sono state le richieste di allungare i tempi delle consultazioni e di renderle più accessibili, dato che i cittadini e le altre parti interessate non hanno la stessa capacità di elaborare contributi e non tutti dispongono di un accesso in linea.

La Commissione tiene a sottolineare che tali preoccupazioni vanno considerate nel quadro dell'intera gamma di opportunità offerte ai cittadini e alle altre parti interessate per contribuire al processo decisionale. Spesso la consultazione pubblica su otto settimane è solo un aspetto di un processo più lungo, nell'arco del quale i servizi della Commissione comunicano con le parti interessate in altre forme. La crescente disponibilità di tabelle di marcia (cfr. 2.2) e la pianificazione del lavoro di valutazione a posteriori permetteranno anch'esse ai cittadini e alle altre parti interessate di programmare i loro contributi al processo di elaborazione delle politiche e di far valere i loro punti di vista in una fase molto più precoce che in passato. Nondimeno, per tener conto delle preoccupazioni espresse, la Commissione:

- i) porterà a dodici settimane il periodo di consultazione pubblica. Il nuovo termine entrerà in vigore dal 2012, in modo da poter essere debitamente integrato nella pianificazione delle iniziative future;
- ii) procederà a un riesame della sua politica di consultazione, entro il 2011³³, incentrato sugli aspetti seguenti:
 - come migliorare la qualità dei documenti di consultazione e la disponibilità della pianificazione delle consultazioni pubbliche;
 - come avvalersi meglio di strumenti quali il portale internet di informazione "Your Europe"³⁴, il gruppo pilota di imprese europee³⁵, la consultazione delle PMI (*SME panels*)³⁶, il Registro dei rappresentanti di interessi³⁷, lo strumento per l'elaborazione interattiva delle politiche (IPM)³⁸ e altre applicazioni web 2.0³⁹;

³² COM(2002) 704 "Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo - Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione".

³³ Conformemente a quanto annunciato nel COM(2007) 127 "Seguito del libro verde Iniziativa europea per la trasparenza".

³⁴ <http://ec.europa.eu/youreurope>

³⁵ http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/index_it.htm

³⁶ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/listening-to-smes/index_en.htm

³⁷ <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/welcome.do?locale=en>

³⁸ http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/index_en.htm

- come servirsi meglio dei canali di consultazione negli Stati membri, con cui le parti interessate hanno dimestichezza, per far conoscere le consultazioni della Commissione e sollecitare contributi;
- come servirsi meglio del processo di consultazione per raccogliere dati e prove utili alle valutazioni d'impatto e di altro tipo;
- come garantire una migliore osservanza dei requisiti minimi.

5. CONCLUSIONI

La presente comunicazione ha tratteggiato le misure che la Commissione intende prendere per garantire la qualità della normativa lungo l'intero processo decisionale, dall'ideazione delle politiche alla loro valutazione e al loro riesame. Passando alla velocità superiore e legiferando con intelligenza, si potrà contribuire al conseguimento degli ambiziosi obiettivi definiti nella strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Legiferare con intelligenza costituisce tuttavia una responsabilità condivisa, il cui successo dipenderà da un'attiva partecipazione di tutte le istituzioni e delle parti interessate coinvolte nella formulazione e nell'attuazione delle politiche UE. La Commissione riferirà sui progressi raggiunti nell'attuazione del programma per una normativa intelligente nel secondo semestre 2012.

³⁹ <http://www.epractice.eu/>