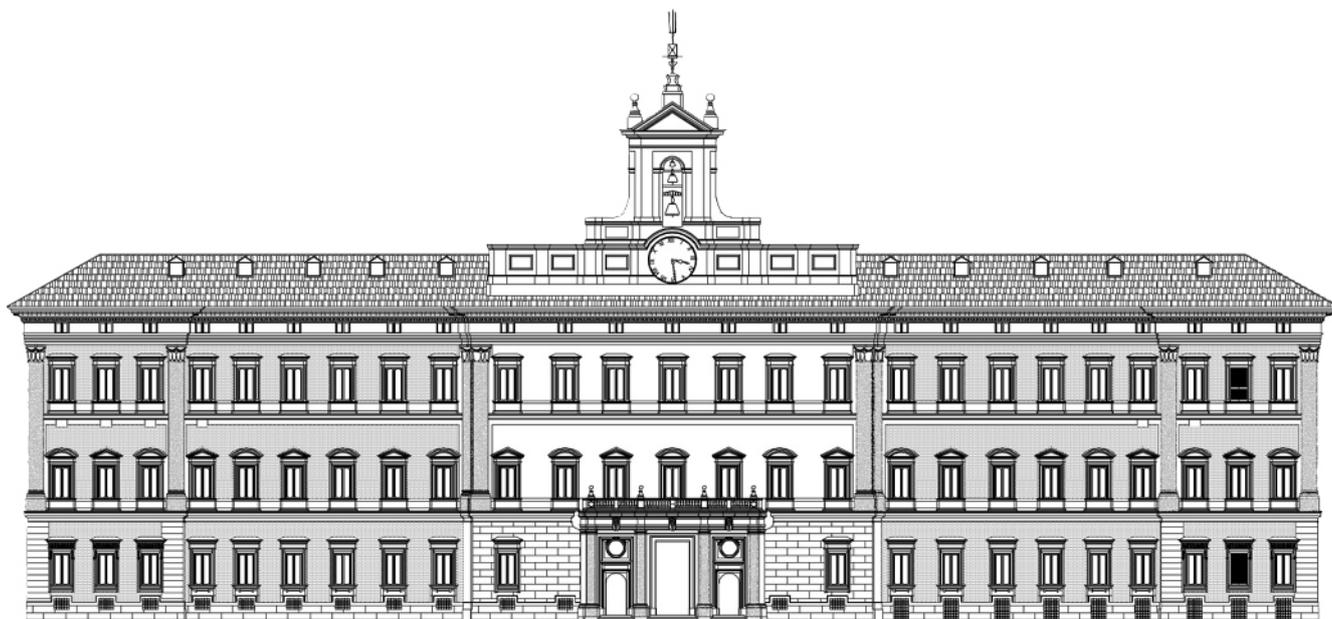




Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni
ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

La Comunicazione della Commissione europea "Legiferare meglio: bilancio e perseveranza dell'impegno" del 15 aprile 2019
(COM(2019)178)

n. 20

7 maggio 2019



Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

La Comunicazione della Commissione europea
"Legiferare meglio: bilancio e perseveranza
dell'impegno" del 15 aprile 2019
(COM(2019)178)

n. 20

7 maggio 2019

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA**
(☎ 066760.2145 - ✉ cdrue@camera.it)

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

SCHEDA DI LETTURA	1
DATI IDENTIFICATIVI	3
LA COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA “LEGIFERARE MEGLIO: BILANCIO E PERSEVERANZA DELL’IMPEGNO” DEL 15 APRILE 2019	5
• Premessa.....	5
• Le attività della Commissione europea in tema di legiferare meglio.....	6
• Miglioramenti e indicazioni per il futuro.....	10
• Le valutazioni dell’OCSE	16

Scheda di lettura

DATI IDENTIFICATIVI

Tipo di atto	<i>Comunicazione della Commissione europea</i>
Data di adozione	<i>15 aprile 2019</i>
Settori di intervento	<i>Elaborazione delle politiche, semplificazione legislativa, trasparenza amministrativa</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>La comunicazione è stata trasmessa al Consiglio dell'UE e al Parlamento europeo il 15 aprile</i>
Assegnazione	<i>18 aprile 2019 - Commissione XIV</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>18 aprile 2019</i>

LA COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA “LEGIFERARE MEGLIO: BILANCIO E PERSEVERANZA DELL’IMPEGNO” DEL 15 APRILE 2019

Premessa

La Commissione europea ha presentato il 15 aprile 2019 una comunicazione intitolata “*Legiferare meglio: bilancio e perseveranza dell’impegno*” ([COM\(2019\)178](#)) nella quale traccia un **bilancio delle iniziative condotte dell’attuale Commissione** in tale ambito per il **periodo 2015-2018** e fornisce **indicazioni di prospettiva** per il futuro.

La comunicazione si basa sui **risultati** della **consultazione pubblica** avviata dalla Commissione europea sulle sue attività in merito alla qualità della legislazione che si è conclusa il 23 ottobre 2018 e i cui risultati sono esposti nel documento di lavoro ([SWD\(2019\)156](#)) che accompagna la comunicazione.

La Commissione europea nella comunicazione ricorda che l'introduzione di principi per legiferare meglio trae le proprie origini dalla volontà di conseguire una migliore *governance* europea e di **ancorare lo sviluppo sostenibile all’elaborazione delle politiche dell’Unione** attraverso un **esame congiunto degli impatti economici, sociali e ambientali** e che legiferare meglio consiste nel prendere in considerazione **modalità alternative per conseguire risultati**, evidenziando che l’attività legislativa non deve mai essere fine a se stessa. Le azioni a livello dell’UE dovrebbero, infatti, sempre comportare un **valore aggiunto rispetto a ciò che può essere conseguito a livello nazionale, regionale o locale**.

La Commissione rileva come le **ragioni alla base delle iniziative per legiferare meglio** e per l’elaborazione delle politiche fondate su elementi fattuali e concreti sono divenute **più importanti che in passato** alla luce di un contesto globale in cui la disinformazione, le casse di risonanza dei media sociali e la propaganda vera e propria si combinano per minare il tessuto del dibattito democratico e l’autorità scientifica. La trasformazione ad un ritmo sempre più rapido delle tecnologie rende sempre più importante comprendere gli effetti intersettoriali e identificare le possibilità di sinergie per elaborare e attuare le soluzioni politiche appropriate lungo l’intero ciclo di elaborazione delle politiche, dalla valutazione all’attuazione.

In tal senso, la Commissione sottolinea come gli strumenti e le procedure per legiferare meglio abbiano lo scopo di **sostenere il processo decisionale politico e non quello di sostituirlo**.

Le attività della Commissione europea in tema di legiferare meglio

Si ricorda che l'attuale Commissione europea, nel solco di iniziative già avviate dalle precedenti Commissioni, ha presentato, nel maggio del 2015, la comunicazione "*Legiferare meglio per ottenere risultati migliori – Agenda dell'UE*" ([COM\(2015\)215](#)) nella quale aveva promosso un programma di iniziative volte a migliorare la qualità dell'attività legislative dell'UE e garantire che:

- il **processo decisionale dell'UE sia aperto e trasparente**;
- i cittadini e le parti interessate possano contribuire all'elaborazione e all'esecuzione delle politiche e dei processi decisionali dell'UE;
- le **azioni dell'UE si basino su prove concrete e tengano conto dei relativi impatti**;
- gli **oneri normativi** per le imprese, i cittadini e le pubbliche amministrazioni **siano ridotti al minimo**.

In particolare, nella nuova **comunicazione del 15 aprile 2019**, la Commissione europea:

- **fa presente di procedere sistematicamente ad una pianificazione e un'analisi approfondite** prima di intervenire a livello legislativo e proporre un nuovo atto legislativo;
- evidenza di avere **migliorato e ampliato il processo di consultazione**, volto a consentire ai cittadini e alle parti interessate di esprimere un parere o contributi su eventuali iniziative legislative;

In proposito, la Commissione europea ricorda di avere introdotto **l'obbligo di svolgere consultazioni pubbliche** per tutte le **valutazioni di impatto e le valutazioni retrospettive** (*v. infra*), ha aumentato il numero delle consultazioni pubbliche tradotte in tutte le lingue dell'UE e ha istituito un nuovo sito internet [Di la tua dedicato alle consultazioni](#) attraverso il quale è possibile avere tutte le informazioni sulle consultazioni avviate, aperte e concluse e partecipare a quelle in corso rispondendo ai relativi questionari. Dal 2015 al 2018 la Commissione ha svolto 417 consultazioni pubbliche, la percentuale delle consultazioni svoltesi in tutte le lingue dell'UE è passata dal 26% del 2015 al 71% del 2018.

- correda **ogni nuova proposta di una valutazione d'impatto**, in cui si analizza il suo possibile **impatto economico, sociale o ambientale**. A partire dal 2017 tutte le valutazioni di impatto sono disponibili *on line* su un apposito [sito](#). **Dal 2015 al 2018 la Commissione ha effettuato 218 valutazioni di impatto**;
- ha istituito nel 2015 il [Comitato per il controllo normativo](#)¹, indipendente rispetto alle Istituzioni dell'UE, con il compito di controllare la qualità di tutte le valutazioni d'impatto;

¹ Il comitato per il controllo normativo è composto da un presidente (a livello di direttore generale) e da sei membri a tempo pieno, tre dei quali sono esterni alla Commissione. Tutti i

Affinché la Commissione adotti un'iniziativa accompagnata da una valutazione d'impatto, il **Comitato deve emettere un parere positivo**. In caso di parere negativo, il progetto di relazione deve essere riesaminato e ripresentato alla Commissione. A partire dal 2017 tutti i **pareri del comitato** sono [pubblicati online](#) dopo che la Commissione ha adottato la relativa proposta. Il Comitato esercita anche un controllo sulla qualità delle valutazioni più importanti sulla legislazione in vigore. Il Comitato è composto da sette membri, tre dei quali nominati al di fuori della Commissione europea. Tutti i membri lavorano per il Comitato a tempo pieno, senza poter assumere altra responsabilità politica.

- a partire dal 2015 si è impegnata a valutare sistematicamente la legislazione prima di proporre una revisione attraverso **valutazioni e controlli dell'adeguatezza della legislazione e dei programmi di finanziamento europei in vigore** volti a verificare l'ottenimento dei risultati attesi delle azioni europee e se rimangono pertinenti e adeguati alle loro finalità. **Dal 2015 al 2018 la Commissione ha effettuato 259 valutazioni** e circa il 75% delle valutazioni di impatto a sostegno di revisioni legislative è ora accompagnato da una valutazione.

La valutazione esamina una legislazione specifica, una politica o un programma di finanziamento dell'UE per verificarne: l'efficacia; l'efficienza; la pertinenza; la coerenza; il valore aggiunto dell'UE. Il controllo dell'adeguatezza è una valutazione che prende in considerazione diverse azioni connesse con l'obiettivo di valutare in che modo legislazioni, politiche e programmi diversi interagiscono, individuare le incongruenze o le sinergie e il loro impatto collettivo. Le valutazioni sono programmate su base pluriennale e sono comunicate al pubblico mediante [tabelle di marcia](#) accessibili. Chiunque può fornire un parere sui progetti di valutazioni e di controlli di idoneità e partecipare alle consultazioni pubbliche sulle valutazioni in corso.

- ha consolidato il **programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT)** volto a semplificare la legislazione dell'UE e ridurre i costi della regolamentazione in particolare per le **PMI**, che era stato già avviato nel 2012, con l'istituzione nel **2015 di una piattaforma REFIT di esperti degli Stati membri**;

La **piattaforma REFIT riunisce esperti di alto livello provenienti da tutti i 28 Stati membri, dal Comitato economico e sociale europeo e dal Comitato delle regioni, nonché da imprese, parti sociali e società civile, nominati attraverso una procedura aperta e trasparente**. Le parti interessate che desiderino esprimere le proprie preoccupazioni o formulare suggerimenti possono presentare

membri del comitato sono indipendenti e agiscono a titolo personale in base alle rispettive competenze individuali. Il comitato controlla la qualità delle valutazioni d'impatto, dei controlli dell'adeguatezza e delle valutazioni principali. Questo controllo della qualità riguarda anche la sussidiarietà e la proporzionalità.

alla piattaforma, attraverso uno [specifico sito](#), le proprie opinioni sull'incidenza della legislazione dell'UE e indicare possibili miglioramenti sulla cui base ogni anno la Commissione avvia una serie di iniziative di semplificazione. Tra il 2015 e il 2018 la Commissione ha presentato 150 misure per semplificare la legislazione dell'Unione e la piattaforma REFIT ha esaminato 684 contributi da parte dei portatori di interessi e ha adottato 89 pareri. Ogni anno la Commissione presenta i risultati degli sforzi compiuti² ed elabora un quadro di valutazione³.

- ha definito **nel luglio 2017** una [serie di orientamenti sulla *Better regulation*](#) volti a dare indicazioni al suo interno sulle migliori prassi da seguire nelle attività connesse a tutto il ciclo di programmazione legislativa;

Gli orientamenti prevedono che la Commissione esegua un'analisi della sussidiarietà al momento di esaminare una nuova iniziativa nei settori che non sono di esclusiva competenza dell'Unione e di valutare la pertinenza e il **valore aggiunto europeo di un intervento esistente**. La Commissione tiene conto della sussidiarietà per quanto riguarda sia le iniziative legislative sia quelle non legislative. L'obiettivo dell'analisi è duplice: in primo luogo, consiste nel valutare se l'azione a livello nazionale, regionale o locale sia sufficiente per conseguire lo scopo perseguito; in secondo luogo, si traduce nel valutare se un'azione dell'Unione possa apportare un valore aggiunto rispetto all'azione degli Stati membri. In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati⁴. Il rispetto del principio di proporzionalità consiste nel garantire che l'approccio e il livello dell'intervento normativo di una politica si conformino all'obiettivo.

- ha promosso la conclusione dell'[Accordo interistituzionale “Legiferare meglio”](#) tra Parlamento europeo, Consiglio dell'UE e Commissione europea, entrato in vigore il **13 aprile 2016**.

L'accordo che sostituisce il precedente accordo del 2003, rimasto in gran parte non attuato, prevede, in particolare: una **cooperazione** più stretta tra le istituzioni dell'UE nell'ambito della **programmazione legislativa** annuale e pluriennale; il **rafforzamento delle valutazioni d'impatto ex ante delle nuove iniziative e delle valutazioni ex post della legislazione esistente**, con la previsione che il Parlamento europeo e il Consiglio, se lo ritengono opportuno e necessario, effettuino valutazioni d'impatto in relazione a modifiche da loro apportate nel corso dell'iter legislativo; una **maggiore trasparenza e consultazione pubblica** nell'iter legislativo.

² Si veda ad esempio l'indagine annuale sugli oneri 2018: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/2018-annual-burden-survey_it.

³ <http://publications.europa.eu/webpub/com/refit-scoreboard/en/index.html>.

⁴ Articolo 5, paragrafo 4, del trattato sull'Unione europea.

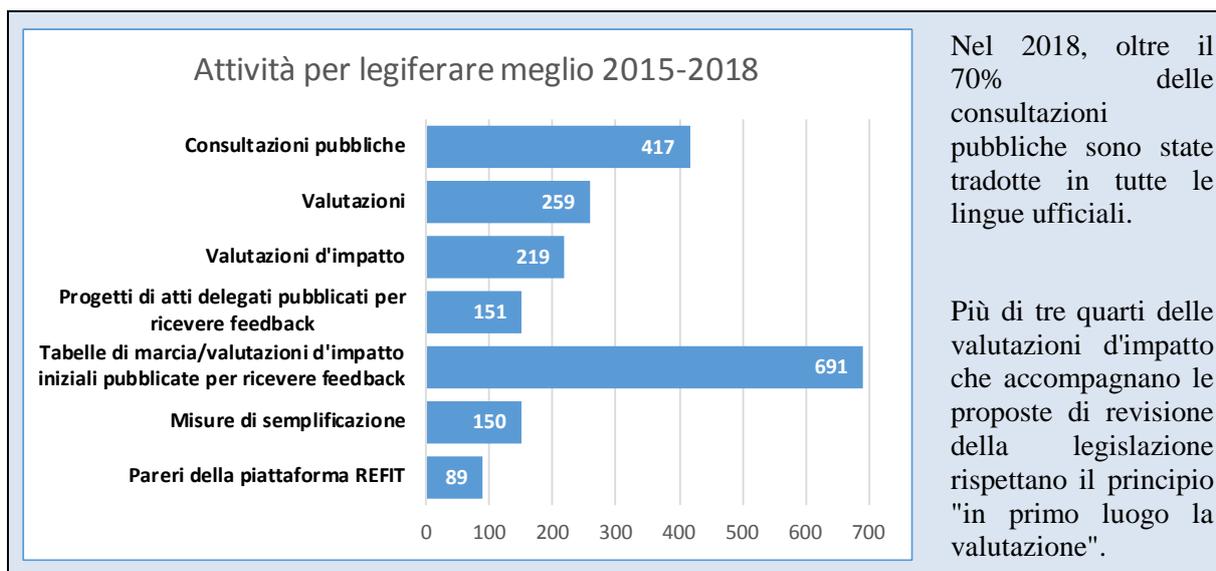
In particolare, la **Commissione conculterà sia il Consiglio che il Parlamento europeo** prima di adottare il proprio **programma di lavoro annuale** e terrà conto del loro parere nell'iter per la sua adozione. Successivamente all'adozione del programma di lavoro della Commissione, le tre istituzioni concordano una **dichiarazione comune sulla programmazione interistituzionale annuale** ("dichiarazione comune"), firmata dai presidenti delle tre istituzioni, che fissa gli obiettivi e le priorità di massima per l'anno successivo e individua i **punti di maggiore rilevanza politica** che, fatti salvi i poteri conferiti dai trattati ai co-legislatori, dovrebbero essere **trattati in via prioritaria nell'iter legislativo**.

Prima di adottare una proposta la Commissione condurrà **consultazioni pubbliche**, incoraggiando in particolare la partecipazione diretta delle PMI.

Nell'ambito del processo teso al miglioramento della qualità degli atti legislativi dell'UE saranno **rafforzate le valutazioni d'impatto delle nuove iniziative**, che terranno maggiormente conto delle conseguenze dei nuovi atti legislativi sulla competitività, in particolare per quanto concerne le **PMI** e del **costo della "non Europa"** (il costo di non intraprendere alcuna azione a livello europeo).

In tema di **semplificazione** l'accordo prevede l'impegno a usare con maggiore frequenza la tecnica legislativa della **rifusione**, a **promuovere l'armonizzazione e il riconoscimento reciproco**, nonché a cooperare al fine di aggiornare e semplificare la legislazione e di **evitare l'eccesso di regolamentazione e gli oneri amministrativi** per i cittadini, le amministrazioni e le imprese, incluse le PMI, garantendo nel contempo che gli obiettivi della legislazione siano raggiunti. Per quanto riguarda in particolare i **Parlamenti nazionali**, l'accordo prevede che i risultati finali delle valutazioni di impatto delle iniziative legislative siano messi a disposizione, oltre che del Parlamento europeo e del Consiglio dell'UE, anche dei Parlamenti nazionali (paragrafo 13), evidenziando peraltro che i Parlamenti nazionali debbano poter esercitare pienamente le prerogative attribuite loro dai trattati grazie alle informazioni loro fornite (paragrafo 37).

Si riporta di seguito una tabella, estratta dalla comunicazione della Commissione europea, che reca una panoramica riepilogativa delle attività per legiferare meglio, per il periodo 2015-2018.



Miglioramenti e indicazioni per il futuro

La Commissione rileva come la consapevolezza dell'importanza della qualità della legislazione abbia indotto ad un **cambiamento culturale negli gli uffici e nel personale della Commissione europea** che però necessita di essere **ulteriormente consolidato al fine di renderlo irreversibile**.

Per quanto riguarda le prospettive future, in linea generale la Commissione rileva che occorre uno **sforzo comune e una maggiore collaborazione** da parte di **tutti gli attori coinvolti nel processo legislativo dell'UE**.

In particolare, la Commissione indica a titolo esemplificativo che: a) la **qualità delle valutazioni** dipende da una comprensione condivisa con i colegislatori e gli Stati membri di quale sia il momento migliore per procedere a una valutazione, quali indicatori e quadri di riferimento utilizzare per misurare le prestazioni e come raccogliere efficientemente le informazioni di monitoraggio necessarie; b) l'**utilità e la rilevanza delle valutazioni d'impatto** dipendono inoltre dal fatto che anche gli impatti delle eventuali modifiche sostanziali apportate alle proposte della Commissione siano valutati, dato che i colegislatori si sono impegnati a fare tutto ciò che è opportuno e necessario⁵; c) il conseguimento dei benefici derivanti dagli **sforzi di semplificazione** profusi nelle proposte della Commissione dipende dal mantenimento delle relative disposizioni da parte dei colegislatori e dalle scelte compiute degli Stati membri in materia di attuazione; d) la **portata delle consultazioni** pubbliche dipende dal coinvolgimento proattivo di altre istituzioni e dei governi a livello nazionale, regionale e locale.

La Commissione individua **quattro aree** in cui è possibile operare alcuni **miglioramenti**:

⁵ Si veda il punto 15 dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio".

- **aprire** ulteriormente il **processo di elaborazione delle politiche**;
- **migliorare gli strumenti esistenti**, in particolare le valutazioni di impatto delle nuove proposte legislative, le valutazioni dell'adeguatezza della legislazione esistente e l'attività del Comitato per il controllo normativo;
- **mantenere la legislazione esistente adeguata alle sue finalità**;
- **condividere** maggiormente lo **sforzo per legiferare meglio**.

Aprire il processo di elaborazione delle politiche

La Commissione rileva come le **consultazioni e la trasparenza** sono i due ambiti in cui al tempo stesso sono stati compiuti i **maggiori progressi** dal 2015 e che maggiormente **richiedono miglioramenti** nel futuro.

In particolare, le opportunità di partecipazione alle attività di elaborazione delle politiche della Commissione sono ancora relativamente poco conosciute ed occorre più trasparenza nel modo in cui la Commissione comunica i risultati delle consultazioni pubbliche.

In tale ambito, la Commissione intende:

- **intensificare la propria collaborazione** con il Comitato delle regioni, il Comitato economico e sociale europeo, le rappresentanze della Commissione negli Stati membri, le autorità nazionali e altre associazioni rappresentative per **accrescere la consapevolezza generale sulle opportunità per contribuire alle attività di elaborazione delle politiche della Commissione**;
- **migliorare la qualità delle consultazione e dei relativi questionari**, spiegando più chiaramente in che modo verranno tenuti in considerazione i risultati, al fine di promuovere la partecipazione dei portatori di interessi.

Migliorare gli strumenti esistenti

Valutazioni d'impatto

La Commissione rileva che **non tutte le iniziative sono accompagnate da una valutazione d'impatto**. Talvolta una simile valutazione non sarebbe rilevante e in alcuni casi sarebbe impossibile. Tra il 2015 e il 2018, l'8,5 % delle proposte della Commissione annunciate nei programmi di lavoro della Commissione non è stato sostenuto da una valutazione d'impatto. Tale percentuale è più elevata di quanto auspicato dalla Commissione, ma deve essere considerata alla luce del contesto politico e dell'urgente necessità di rispondere rapidamente agli sviluppi, ad esempio nei settori della migrazione e della sicurezza. La Commissione indica che sussisteranno sempre situazioni che giustificano il ricorso a deroghe, ma riconosce la necessità di comunicare tali circostanze e spiegarne i motivi il prima possibile.

Una seconda questione è quella del **livello adeguato della valutazione d'impatto**. I portatori di interessi vogliono che le valutazioni d'impatto siano **più comprensibili** per gli utilizzatori, ma che allo stesso tempo presentino un'analisi

più approfondita. Tali **due esigenze** sono, a giudizio della Commissione, **divergenti** e devono essere attentamente **equilibrate**.

Per quanto riguarda, in particolare, le **valutazioni della sussidiarietà** presentate nelle valutazioni d'impatto che possono spesso essere generiche, eccessivamente tecniche sotto il profilo giuridico e formalistiche, la **Commissione europea indica che si è impegnata ad integrare la "griglia" comune proposta dalla Task force** per la valutazione della sussidiarietà e della proporzionalità nelle valutazioni d'impatto.

Si ricorda nel **gennaio del 2018**, sulla base di una proposta del Presidente della Commissione europea, Jean- Claude Juncker, è stata istituita una **[Task force sulla sussidiarietà e proporzionalità](#)**, che, a conclusione dei propri lavori nel **giugno 2018**, ha presentato un **rapporto finale** con alcune **raccomandazioni** per migliorare l'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Al fine di dare attuazione a tali raccomandazioni, la **Commissione europea** ha presentato il **23 ottobre 2018** la **comunicazione** intitolata **["I principi di sussidiarietà e proporzionalità: rafforzare il ruolo nel processo di definizione delle politiche dell'UE" \(COM\(2018\)703\)](#)** nella quale ha annunciato per quanto riguarda, in particolare, la valutazione di impatto e di sussidiarietà le seguenti **iniziative**:

- **Promozione di un'interpretazione comune della sussidiarietà e proporzionalità**, con i seguenti obiettivi:
 - integrare la griglia di valutazione della sussidiarietà e della proporzionalità proposta dalla *Task force* negli orientamenti per legiferare meglio e utilizzare la stessa per presentare le sue conclusioni nelle valutazioni d'impatto, nelle valutazioni e nelle valutazioni e relazioni;
 - utilizzare la griglia come orientamento nelle comunicazioni con i Parlamenti nazionali. In particolare, la Commissione ritiene che i Parlamenti nazionali dovrebbero utilizzare la griglia di valutazione, adattandola, se necessario, alle loro esigenze. La Commissione ritiene che in questo modo rafforzerebbero l'impatto dei loro pareri motivati, senza che questo impedisca loro di formulare altre riserve nei pareri non relativi alla sussidiarietà e alla proporzionalità;
 - sensibilizzare maggiormente il Parlamento europeo e il Consiglio, in ogni procedura legislativa, sulle reazioni degli enti locali e regionali alle sue proposte;
- **Miglioramento della valutazione di impatto delle proposte legislative e la sua presentazione**, con i seguenti obiettivi:
 - modificare gli orientamenti per legiferare meglio allo scopo di sottolineare l'importanza di individuare e valutare gli impatti territoriali;
 - presentare in modo più chiaro le valutazioni sulla sussidiarietà, la proporzionalità e le informazioni sui soggetti interessati (chi e in che modo) nelle valutazioni d'impatto, valutazioni e relazioni.

- **Valutazione della legislazione vigente dal punto di vista della sussidiarietà**, con i seguenti obiettivi:
 - assicurare che, nella valutazione della legislazione in vigore, sia riservata un'attenzione maggiore alla sussidiarietà, alla proporzionalità, alla densità legislativa e al ruolo degli enti locali e regionali;
 - avviare le modifiche del campo di applicazione e della composizione della piattaforma REFIT per ridefinirla e affrontare tali questioni in sede di valutazione del programma *legiferare meglio*;
 - assicurare che i pertinenti atti delegati e di esecuzione siano presi sistematicamente in esame nell'ambito delle valutazioni.

Valutazioni della legislazione in vigore

La Commissione, riconoscendo che occorre **migliorare la qualità delle valutazioni della legislazione in vigore dell'UE**, che le loro tempistiche non sono sempre adeguate, evidenzia alcuni importanti ostacoli pratici e politici da superare per conseguire tale obiettivo.

Innanzitutto, **il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione non hanno ancora adottato un approccio coerente alla valutazione della legislazione**, malgrado gli impegni assunti nell'accordo interistituzionale "*Legiferare meglio*"⁶. In molti casi, la **Commissione non dispone di informazioni adeguate sull'applicazione della legislazione dell'Unione negli Stati membri**, poiché la legislazione adottata dai colegislatori non mantiene le misure proposte atte a consentire la raccolta dei dati necessari a una corretta valutazione. In altri casi i colegislatori aggiungono prescrizioni riguardanti una serie di riesami diversi o fissano termini per la valutazione della legislazione che scadono prima che sia stato possibile maturare sufficiente esperienza pratica riguardo all'applicazione delle norme. A tale riguardo, la Commissione auspica una **maggiore cooperazione tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione** e indica che presterà particolare attenzione **all'inserimento di disposizioni riguardanti il monitoraggio e la rendicontazione nelle sue proposte future**, sollecitando fermamente il loro mantenimento in particolare nella legislazione riguardante il futuro quadro finanziario pluriennale.

In secondo luogo, la Commissione evidenzia come non sempre viene fatto un uso ottimale delle valutazioni. In particolare, le **valutazioni e le valutazioni d'impatto dovrebbero essere meglio collegate tra loro**, in modo che le risultanze delle prime siano utilizzate più efficacemente per le conclusioni delle seconde. Inoltre, **il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero essere invitati a prendere anch'essi in considerazione le valutazioni** nella loro attività. La Commissione indica, inoltre, che conformemente alle raccomandazioni della

⁶ Si vedano i punti 22 e 23 dell'accordo interistituzionale "*Legiferare meglio*".

Task force sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità è opportuno concentrarsi sulle modalità per **migliorare la collaborazione con i soggetti direttamente coinvolti nell'applicazione della legislazione dell'Unione a livello locale e regionale.**

Comitato per il controllo normativo

La Commissione indica la necessità di **accrescere la consapevolezza del pubblico circa il Comitato** e di **sfruttarne meglio le competenze ed esperienze in seno alla Commissione** affinché possano sostenere più efficacemente il miglioramento generale delle valutazioni d'impatto e delle valutazioni.

Mantenere la legislazione esistente adeguata alle sue finalità

La Commissione rileva come i suoi **sforzi volti a semplificare e ridurre gli oneri normativi superflui** pur apprezzati, **non sono stati tuttavia comunicati efficacemente** e sono ancora considerati **insufficienti**.

La Commissione considera importante **evitare di spingere gli sforzi di quantificazione dei costi e dei benefici oltre limiti ragionevoli**. Sebbene sia utile, la quantificazione è spesso limitata dalla natura qualitativa di taluni impatti o dalla disponibilità e solidità dei dati. Il problema è particolarmente complesso quando si cerca di quantificare i benefici, per i quali sarebbero spesso più opportuni metodi qualitativi. La Commissione rimane **scettica sull'utilità dei tipi di approcci basati su obiettivi in materia di riduzione degli oneri** che il Consiglio e alcuni Stati membri in particolare hanno chiesto di introdurre. Secondo la Commissione, gli **approcci basati su obiettivi tendono a trascurare il fatto che è legittimo e necessario imporre alcuni costi nel perseguimento di importanti obiettivi sociali**. La Commissione preferisce concentrarsi sui costi che non sono necessari per il raggiungimento degli obiettivi della legislazione, sulla base degli elementi disponibili e con il coinvolgimento dei portatori di interessi. Tale approccio è più trasparente e meno arbitrario ed è poco incline a provocare effetti di deregolamentazione che potrebbero compromettere il raggiungimento degli obiettivi strategici auspicati.

Per quanto riguarda la **piattaforma REFIT** la Commissione rileva che la piattaforma stessa è soddisfatta del proprio contributo agli sforzi compiuti nell'ambito di REFIT e ritiene che **dovrebbe mantenere la sua forma attuale**⁷. A giudizio della Commissione, occorrono **maggiori sforzi per sfruttare pienamente il potenziale della piattaforma REFIT** ed indica che in futuro la piattaforma REFIT potrebbe essere rafforzata attraverso: la **razionalizzazione delle sue modalità di lavoro**; una maggiore **promozione della sua attività**

⁷ Parere XXII.10.a della piattaforma REFIT, dal titolo "REFIT *Platform Survey* – Future prospects" [Indagine della piattaforma REFIT – prospettive future], adottato il 14 marzo 2019: https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii10a-refit-platform-survey-future-prospects_it.

presso i cittadini e l'ampliamento della sua attività anche ai **profili della sussidiarietà, proporzionalità e densità legislativa**. A tal fine, la Commissione suggerisce che potrebbero essere esaminate modalità per **accrescere la portata delle sue competenze** e il **grado di partecipazione degli enti locali e regionali** responsabili dell'attuazione di buona parte della legislazione dell'Unione. Anche le attività del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale europeo potrebbero dare impulso all'attività della piattaforma.

Condividere lo sforzo di legiferare meglio

La Commissione rileva che **l'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 2016 ha già prodotto risultati importanti** per quanto riguarda la dichiarazione comune firmata dai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione che elenca le proposte che dovrebbero beneficiare di un trattamento prioritario nel processo legislativo e per quanto riguarda gli atti delegati e gli atti di esecuzione, sotto il profilo della sostituzione delle vecchie procedure con quelle previste dal trattato di Lisbona e nella definizione comune di criteri riguardanti le circostanze in cui è opportuno ricorrere ad atti delegati o ad atti di esecuzione⁸ e nell'apertura della procedura di elaborazione degli atti delegati⁹.

La Commissione rileva, altresì che in **altri ambiti contemplati dall'accordo, i progressi compiuti non sono altrettanto netti** ed auspica una maggiore cooperazione per gettare le basi e rendere disponibili i dati necessari ai fini di una migliore valutazione della legislazione dell'Unione.

In particolare la Commissione rileva che gli **Stati membri non danno ancora prova di trasparenza nella comunicazione delle misure nazionali adottate in attuazione della normativa UE**, specie quando vanno oltre quanto richiesto dal diritto dell'UE (la cosiddetta "sovraregolamentazione" o "*Gold-plating*")¹⁰. La Commissione ha investito in una piattaforma informatica volta a promuovere una maggiore trasparenza al riguardo, ma solo due Stati membri hanno notificato disposizioni pertinenti negli ultimi tre anni. La Commissione sottolinea come sia

⁸ La scelta tra atti delegati (articolo 290 TFUE) e atti di esecuzione (articolo 291 TFUE) è spesso oggetto di accese discussioni tra il Parlamento europeo e il Consiglio. I criteri hanno lo scopo di rendere meno controverse tali scelte.

⁹ Nel dicembre 2017 è stato istituito un nuovo registro congiunto degli atti delegati, accessibile al pubblico. Il registro consente ora al pubblico di consultare le varie fasi di preparazione, adozione, esame e pubblicazione degli atti delegati: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home>.

¹⁰ Il paragrafo 43 dell'accordo interistituzionale Legiferare meglio prevede che le tre istituzioni invitino gli Stati membri a comunicare chiaramente ai loro cittadini le misure che essi adottano per recepire o attuare la legislazione dell'Unione o per garantire l'esecuzione del bilancio dell'Unione. Quando, in fase di recepimento delle direttive nel diritto nazionale, gli Stati membri scelgono di aggiungere elementi che non sono collegati in alcun modo alla legislazione dell'Unione in questione, tali aggiunte dovrebbero essere rese identificabili tramite l'atto o gli atti di recepimento, oppure tramite i documenti connessi.

importante che gli **Stati membri evitino**, con le loro scelte in materia di recepimento e attuazione, di **aggiungere ulteriori strati di complessità**.

La Commissione ritiene che vi sia margine per migliorare il modo in cui le procedure per legiferare meglio a livello dell'UE e nazionale possano interagire positivamente. In particolare, come osservato dall'OCSE¹¹, gli **Stati membri potrebbero informare meglio i rispettivi portatori di interessi circa le opportunità offerte dalle consultazioni della Commissione** o fornire elementi e informazioni migliori in fase di progettazione degli atti normativi, così da **integrare le pratiche esistenti della Commissione europea** (*v. infra*).

Le valutazioni dell'OCSE

Secondo una **valutazione comparativa eseguita nel 2018 dall'OCSE** sui sistemi per legiferare meglio dei suoi paesi membri¹² mostra che i cambiamenti apportati dalla Commissione a partire dal 2015 hanno determinato miglioramenti significativi. Complessivamente l'OCSE ha classificato la **politica di regolamentazione della Commissione ai primi posti**.

In particolare, la Commissione si colloca al **primo posto** nella classifica dell'OCSE sul **coinvolgimento dei portatori di interessi**, al **terzo posto** per quanto riguarda la sua politica sulle **valutazioni d'impatto**, e al **quarto posto** nella classifica relativa alle **valutazioni**.

Alla **fine del 2017 tutti i Paesi dell'OCSE e i Paesi candidati all'adesione avevano una politica di regolazione comprensiva di tutti i livelli di governo** e avevano affidato ad un organo governativo la responsabilità di promuovere e coordinare la qualità della regolamentazione nell'insieme dell'amministrazione. Essi avevano anche compiuto progressi nell'adozione degli strumenti "tradizionali" di gestione della regolamentazione, in particolare il coinvolgimento delle parti interessate e la valutazione dell'impatto della regolamentazione. Ciò nonostante, secondo l'OCSE¹³ vi sono **margini di miglioramento**. In particolare:

- **i risultati delle consultazioni** potrebbero essere **meglio presi in considerazione in fase di elaborazione della regolazione**;
- è necessario un impegno più incisivo, una **maggiore trasparenza e una migliore comunicazione** per assicurare che cittadini e le imprese si sentano coinvolti nel processo di formulazione delle politiche pubbliche;

¹¹ OCSE (2019), *Better Regulation Practices across the European Union* [Migliori pratiche di regolamentazione nell'Unione europea], OECD Publishing, Parigi, <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en>.

¹² <http://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>.

¹³ <http://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>.

- in alcune giurisdizioni la **valutazione di impatto è diventata troppo procedurale** e non viene applicata alle leggi e alle regolamentazioni più importanti;
- i paesi hanno dimostrato di essere **più efficienti nelle prime fasi, quelle di elaborazione di leggi e regolamenti**, che in quelle successive di applicazione e valutazione della regolamentazione;
- non esiste ancora un **approccio sistematico** che consenta di valutare se leggi e regolamenti conseguano effettivamente i rispettivi obiettivi;
- **mancano politiche comprensive di tutti i livelli di governo** per promuovere strutture e processi di migliore “governance”; Solo pochi Paesi hanno una visione comprensiva di tutti i livelli di governo e la governance dell’esercizio di valutazione resta molto frammentata. In molti Paesi, la responsabilità della supervisione regolatoria è distribuita tra numerose istituzioni ed è quindi essenziale un coordinamento efficace;
- è necessaria **un’attività di cooperazione regolatoria internazionale** e di approcci innovativi per mobilitare le competenze e il coordinamento dei Paesi su questioni complesse che superano sempre più i confini amministrativi.

Tali valutazioni sono sostanzialmente confermate nel **rapporto “[Better Regulation Practices across the European Union](#)”** pubblicato dall’OCSE nel **marzo 2019** e che misura i progressi realizzati dai paesi OCSE nei **tre ambiti**: a) del **coinvolgimento delle parti** interessate nelle **procedure di consultazione**; b) della **valutazione dell’impatto della legislazione proposta** e c) della **valutazione ex post della legislazione in vigore**.

In tale ultimo rapporto, l’OCSE rileva che, malgrado i recenti progressi fatti registrare dagli Stati membri dell’UE, rimangono i seguenti **elementi di criticità**:

- gli Stati membri dell’UE hanno complessivamente investito meno degli Stati OCSE non UE in tutti i tre i sopracitati ambiti e **la differenza tra Stati membri dell’UE e Stati OCSE non UE è particolarmente marcata per quanto riguarda le procedure e i risultati della valutazione ex post della legislazione**;
- gli Stati membri dell’UE **non facilitano il precoce coinvolgimento dei cittadini nelle proposte legislative della Commissione europea**, in particolare non fornendo sufficienti informazioni sulle possibilità di fornire contributi. Il coinvolgimento delle parti appare al momento limitato alla fase di trasposizione nell’ordinamento nazionale delle direttive dell’UE già adottate. Gli **Stati membri dell’UE dovrebbero avviare iniziative** volte a garantire una migliore informazione in tale ambito, in modo da **coadiuvare le attività di consultazione della Commissione europea**;

- nei **casi in cui gli Stati membri aggiungano** nella fase di trasposizione del diritto dell'UE nei rispettivi ordinamenti nazionali **disposizioni ulteriori e aggiuntive** sarebbe importante che quest'ultime siano **soggette ad un processo di consultazione e valutazione di impatto adeguate**;
- gli sforzi messi in atto dagli Stati membri dell'UE per migliorare la comunicazione con le parti sociali nei processi di legislativi non hanno fino ad ora prodotto i risultati potenzialmente attesi. In particolare, a giudizio dell'OCSE, occorre **migliorare** in tutti i paesi OSCE e non solo in quelli UE, la **capacità di rendere conto dell'esito e degli effettivi risultati dei processi di consultazione**;
- gli Stati membri dell'UE **non operano una valutazione in modo sistematico delle alternative all'opzione legislativa** e la valutazione di impatto di solito inizia quasi sempre dopo che le proposte legislative sono state presentate dei Governi;
- nelle politiche regolatorie, il **profilo della supervisione** è quello ancora **meno sviluppato**. Gli Stati dell'UE e l'UE stessa sono più capaci di adottare legislazione e meno ad assicurare che tale legislazione continui a produrre benefici per le comunità. In quasi tutti gli Stati dell'UE la **legislazione non è sottoposta ad una sistematica valutazione ex post della sua adeguatezza**, che in particolare valuti se gli obiettivi regolatori all'origine sono stati realizzati, creando il rischio di disposizioni obsolete ancora in vigore.