



Bruxelles, 15.4.2019  
COM(2019) 178 final

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

**Legiferare meglio: bilancio e perseveranza nell'impegno**

{SWD(2019) 156 final}

## 1. INTRODUZIONE

La Commissione Juncker si è posta l'obiettivo di fare cose diverse in modo diverso<sup>1</sup>. Concentrandoci in maniera risoluta su dieci priorità politiche, abbiamo conseguito risultati concreti in relazione alle questioni che stanno maggiormente a cuore agli europei. Una di tali priorità era il cambiamento democratico, e nell'ambito dello scorso mandato abbiamo messo i principi per legiferare meglio al centro dei nostri processi di elaborazione delle politiche, poiché un processo decisionale politico più aperto, partecipativo e basato su elementi concreti è essenziale per rafforzare la legittimità dell'azione dell'UE. Abbiamo cambiato radicalmente le nostre modalità di lavoro e i nostri processi di pianificazione interni per integrare un sistema per legiferare meglio in tutte le fasi del ciclo di pianificazione e programmazione e per elaborare programmi di lavoro annuali razionalizzati.

L'introduzione di principi per legiferare meglio trae le proprie origini dalla volontà di conseguire una migliore governance europea<sup>2</sup> e di ancorare lo sviluppo sostenibile all'elaborazione delle politiche dell'Unione<sup>3</sup> attraverso un esame congiunto degli impatti economici, sociali e ambientali. Legiferare meglio significa professionalizzare la formazione delle politiche in tutti i suoi aspetti e mantenerla al passo col mondo attuale. Non si tratta di una procedura burocratica nebulosa. Legiferare meglio significa legiferare quando ciò è necessario per conseguire obiettivi condivisi che possono essere raggiunti efficacemente solo attraverso un'azione comune a livello europeo. Non si tratta di un programma di deregolamentazione occulto. Legiferare meglio consiste nel prendere in considerazione modalità alternative per conseguire risultati, dato che legiferare non deve mai essere uno scopo in sé. Le azioni a livello dell'UE dovrebbero sempre comportare un valore aggiunto rispetto a ciò che può essere conseguito a livello nazionale, regionale o locale.

La Commissione è stata dunque ambiziosa quando doveva essere ambiziosa e modesta quando poteva essere modesta. Abbiamo puntato a conseguire risultati migliori per i nostri cittadini e le nostre imprese. Abbiamo cercato di consolidare la fiducia nelle istituzioni dell'Unione. E abbiamo sollecitato il coinvolgimento attivo dei cittadini e dei portatori di interessi nel decidere ciò che l'Unione fa, dovrebbe fare, dovrebbe fare in modo diverso o non dovrebbe più fare. Istituito un quadro in grado di garantire trasparenza, responsabilità e un processo decisionale basato su elementi concreti, l'impegno della Commissione a legiferare meglio e l'attuazione delle misure chiave annunciate a maggio 2015<sup>4</sup> ci hanno consentito di compiere progressi effettivi verso il conseguimento di tali obiettivi.

### ***Riquadro 1. Misure chiave per legiferare meglio annunciate a maggio 2015***

- Miglioramento della partecipazione dei portatori di interessi attraverso i) opportunità di feedback lungo l'intero ciclo di vita delle politiche, compreso sui progetti di atti delegati e di atti di esecuzione; ii) un impegno a tenere consultazioni per un periodo di 12 settimane su tutte le nuove proposte e valutazioni; iii) un nuovo portale web comune sul quale tutti i portatori di interessi possono ricevere informazioni sulle nuove iniziative ed esprimere il proprio parere.
- Orientamenti integrati e un insieme completo di strumenti destinati al personale della

<sup>1</sup> COM(2014) 910 final del 16 dicembre 2014: "Programma di lavoro della Commissione per il 2015 - Un nuovo inizio".

<sup>2</sup> COM(2001) 428: La governance Europea - Un libro bianco: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:52001DC0428>.

<sup>3</sup> COM(2002) 276: Comunicazione in materia di valutazione d'impatto: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0276:FIN:IT:PDF>.

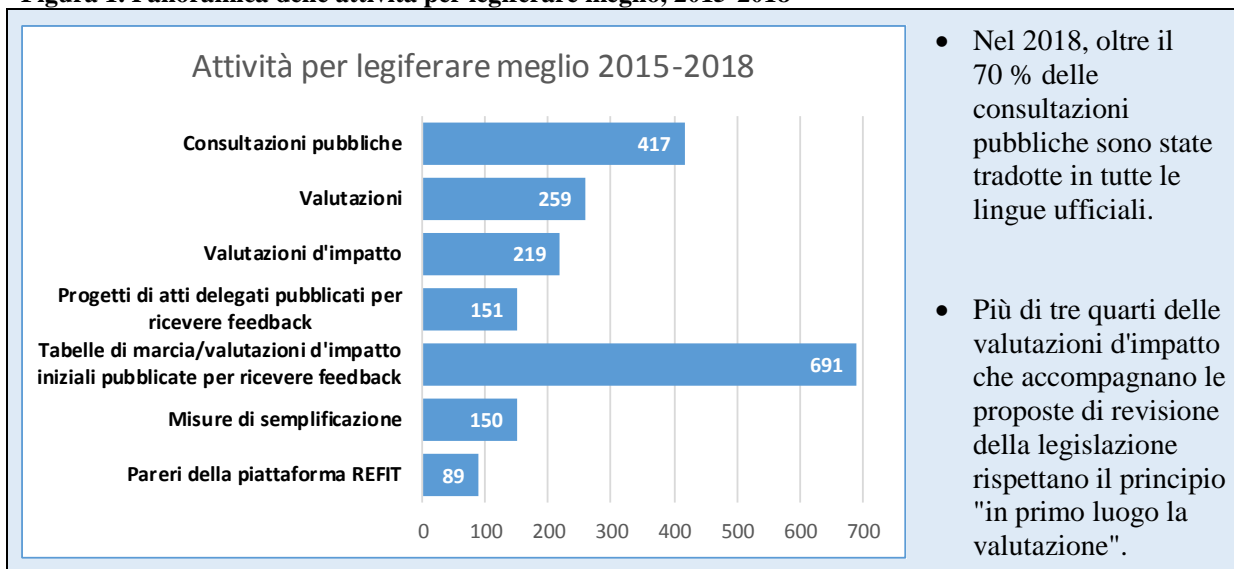
<sup>4</sup> COM(2015) 215 final: Legiferare meglio per ottenere risultati migliori - Agenda dell'UE: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM:2015:0215:FIN>.

Commissione riguardanti le modalità di applicazione dei principi per legiferare meglio attraverso l'intero ciclo di elaborazione delle politiche.

- Un impegno rinnovato a valutare la legislazione vigente prima di proporre modifiche ("in primo luogo la valutazione").
- Un comitato indipendente per il controllo normativo, incaricato di esaminare la qualità di tutte le valutazioni d'impatto e di tutte le valutazioni più importanti e composto da sette membri a tempo pieno che non sono coinvolti nel processo di elaborazione delle politiche, compresi tre membri nominati al di fuori delle istituzioni dell'UE.
- Un nuovo impegno<sup>5</sup> a verificare sistematicamente le possibilità di semplificare e aumentare l'efficienza in sede di revisione della legislazione vigente, senza comprometterne le finalità.
- Una piattaforma REFIT che fornisce alla Commissione sostegno dal basso nello svolgimento del suddetto compito.
- Una proposta in base alla quale il 13 aprile 2016 è stato adottato il nuovo accordo interistituzionale "Legiferare meglio" tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea<sup>6</sup>.

Abbiamo presentato comunicazioni che illustrano i risultati raggiunti negli ultimi anni<sup>7</sup> e relazioni annuali sulla riduzione degli oneri dal 2017<sup>8</sup>.

**Figura 1. Panoramica delle attività per legiferare meglio, 2015-2018**



È giunto il momento di fare un bilancio del funzionamento degli strumenti e delle procedure per legiferare meglio. L'obiettivo è individuare ciò che funziona bene, ciò che presenta problemi e i principali insegnamenti che possiamo trarne. In generale, il messaggio è positivo: i principi per legiferare meglio hanno migliorato il modo in cui vengono elaborate le politiche e dovrebbero rimanere al centro delle nostre modalità di lavoro in futuro. Tuttavia, sono

<sup>5</sup> L'impegno a procedere in tal senso ogniqualvolta venga rivisto un atto legislativo è stato adottato nel programma di lavoro 2017 della Commissione, a seguito di un iniziale consolidamento del programma REFIT contenuto nel programma del maggio 2015.

<sup>6</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2016.123.01.0001.01.ITA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2016.123.01.0001.01.ITA).

<sup>7</sup> COM(2017) 651 final: Completare il programma "Legiferare meglio": soluzioni migliori per conseguire risultati migliori e COM(2016) 615 final: Legiferare meglio: risultati migliori per un'Unione più forte. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/IT/COM-2017-651-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/COM-2016-615-F1-IT-MAIN.PDF>.

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly\\_it](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_it).

possibili ulteriori miglioramenti e abbiamo identificato gli ambiti che dovrebbero essere esaminati nel quadro di un più ampio dibattito sui futuri miglioramenti. Questi ultimi dipenderanno dagli sforzi accresciuti che saranno compiuti congiuntamente da tutte le parti che intervengono nella progettazione e nell'attuazione delle soluzioni proposte.

Nell'ambito di tale bilancio abbiamo passato in rassegna la letteratura sull'argomento, svolto consultazioni pubbliche e chiesto il parere delle altre istituzioni e degli altri organismi nonché dei servizi della Commissione che integrano i principi per legiferare meglio nella loro attività quotidiana. Si è inoltre tenuto conto delle conclusioni della task force per la sussidiarietà e la proporzionalità e per "Fare meno in modo più efficiente" (in appresso "la task force")<sup>9</sup> e degli impegni assunti dalla Commissione in risposta<sup>10</sup>.

Va sottolineato il valore dei contributi forniti dai portatori di interessi all'attività intrapresa per tracciare il presente bilancio, che ci hanno fornito un riscontro circostanziato sul funzionamento attuale del sistema per legiferare meglio. I risultati dettagliati del bilancio tracciato sono presentati nel documento di lavoro che accompagna la presente comunicazione<sup>11</sup>. La presente comunicazione analizza in primo luogo gli insegnamenti generali che è possibile trarre ed esamina poi alcuni ambiti del sistema per legiferare meglio in cui sono possibili ulteriori miglioramenti.

## 2. INSEGNAMENTI GENERALI

*È generalmente riconosciuto che dal 2015 sono stati compiuti progressi in diversi settori. Si registra una richiesta generalizzata di continuare ad applicare i principi per legiferare meglio alle modalità di lavoro della Commissione e un impegno costante a conseguire ulteriori miglioramenti nel futuro.*

Al di là delle specifiche perplessità individuali, tale opinione è ampiamente condivisa da tutti i gruppi di portatori di interessi, il che contrasta con i pareri più polarizzati del passato e riflette la natura globale ed equilibrata del sistema adottato dalla Commissione per legiferare meglio. I servizi della Commissione consultati al riguardo hanno espresso l'opinione che i vari strumenti e principi per legiferare meglio siano adeguati e hanno fornito inoltre numerosi suggerimenti utili che saranno tenuti in considerazione nelle riflessioni su come migliorare gli strumenti per legiferare meglio e la loro utilizzazione in futuro. Un'analisi documentale<sup>12</sup> ha inoltre evidenziato che la comunità di esperti accoglie con favore l'impegno accresciuto della Commissione a elaborare le politiche basandosi su elementi concreti, le indicazioni fornite nei suoi orientamenti e gli strumenti per legiferare meglio, l'importanza del principio "in primo luogo la valutazione" e le maggiori opportunità di partecipazione all'elaborazione delle politiche dell'UE. Infine, una valutazione comparativa eseguita nel 2018 dall'OCSE sui

---

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/commission/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently\\_it](https://ec.europa.eu/commission/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_it).

<sup>10</sup> COM(2018) 703: "I principi di sussidiarietà e di proporzionalità: rafforzarne il ruolo nel processo di definizione delle politiche dell'UE".

<sup>11</sup> SWD(2019)156.

<sup>12</sup> Listorti G., Basyte Ferrari E., Acs S., Munda G., Rosenbaum E., Paruolo P., Smits P. (2019). *The debate on the EU Better Regulation Agenda: a literature review* [Il dibattito sul programma "Legiferare meglio" dell'UE: un esame della letteratura], EUR, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2019, ISBN 978-92-76-00840-8, doi:10.2760/46617, JRC116035.

sistemi per legiferare meglio dei suoi paesi membri<sup>13</sup> mostra che i cambiamenti apportati dalla Commissione nel 2015 hanno determinato miglioramenti significativi. Complessivamente l'OCSE ha classificato la politica di regolamentazione della Commissione ai primissimi posti<sup>14</sup>.

Dal bilancio emergono in maniera evidente l'apprezzamento del sistema per legiferare meglio e la richiesta di portarne avanti l'applicazione e di migliorarlo ulteriormente. *Le ragioni per legiferare meglio oggi sono persino più importanti che in passato.* In un mondo "post-fattuale", 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, l'elaborazione delle politiche sulla base di elementi concreti non rappresenta soltanto una priorità del passato o una normale pratica professionale odierna. Essa rimane un imperativo per il futuro.

Gli strumenti per legiferare meglio vengono applicati in un mondo in continua evoluzione, in cui le sfide e le priorità strategiche si evolvono costantemente. La realizzazione dei nostri obiettivi in materia di cambiamenti climatici e degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite è sempre più urgente. Al tempo stesso, le tecnologie si trasformano ad un ritmo sempre più rapido. In questo mondo sempre più complesso diventa 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. Ad esempio, è importante disporre di una regolamentazione atta a promuovere ma anche a sfruttare l'innovazione a beneficio dell'ambiente, dell'economia e dei cittadini dell'UE e a sviluppare ulteriormente la dimensione digitale della nostra legislazione. Alcuni cambiamenti metteranno in discussione il modo in cui elaboriamo le politiche e sosteniamo le nostre proposte con elementi concreti scaturiti dalle valutazioni e dalle valutazioni d'impatto.

I principi per legiferare meglio dovrebbero costituire una parte integrante della cultura istituzionale di ogni autorità pubblica che esercita funzioni analoghe a quelli che incombono alla Commissione europea. Le conclusioni di questo bilancio, in particolare dei colloqui con il personale, indicano chiaramente che *negli ultimi anni tale cambiamento culturale ha preso piede in seno alla Commissione. Tuttavia, tale cambiamento non è ancora irreversibile.* Per compiere quest'ultimo passo, la Commissione europea dovrà continuare ancora a sottolineare a livello interno ed esterno, l'importanza di legiferare meglio.

*Gli strumenti e le procedure per legiferare meglio hanno lo scopo di sostenere il processo decisionale politico, non di sostituirlo.* Il loro compito è fornire la migliore base possibile per prendere decisioni strategiche tempestive e valide. Talvolta realizzare tale obiettivo può essere difficile a causa dell'emergere di necessità strategiche nuove e urgenti e dei tempi prolungati dei processi necessari a legiferare meglio. Nella pratica si sono quindi resi necessari alcuni adattamenti e alcune deroghe alle procedure per legiferare meglio, e realisticamente ciò si verificherà anche in futuro. La Commissione si è impegnata a ridurre al minimo le deroghe alle norme generali sulla necessità di una valutazione, di una consultazione pubblica e di una valutazione d'impatto, a motivare le deroghe in maniera chiara e trasparente per il mondo esterno e a fare il massimo per rispettare il più possibile i

---

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

<sup>14</sup> Rispetto alla precedente valutazione dell'OCSE (riguardante la situazione antecedente al pacchetto "Legiferare meglio" del maggio 2015), la Commissione ricopre ora la prima posizione nella classifica dell'OCSE sul coinvolgimento dei portatori di interessi, si colloca al terzo posto per quanto riguarda la sua politica sulle valutazioni d'impatto, alla luce dei miglioramenti e dei perfezionamenti apportati, mentre è salita al quarto posto nella classifica relativa alle valutazioni. Nessun paese membro o paese associato ha totalizzato un punteggio più elevato in tutte e tre le dimensioni.

principi per legiferare meglio nel quadro delle circostanze specifiche. Il bilancio mostra che ciò è avvenuto nella maggior parte dei casi, ma non sempre. Occorre compiere, nei limiti del possibile, maggiori sforzi per pianificare e comunicare più efficacemente gli aspetti del miglioramento della legiferazione riguardanti un'iniziativa.

*Le pratiche per legiferare meglio comportano un costo.* Esse richiedono investimenti in termini di risorse economiche e umane e aumentano il tempo necessario a preparare un'iniziativa in vista della sua adozione, tenuto conto dei requisiti formali del processo politico-decisionale. Tale investimento è giustificato dai vantaggi che ne derivano e contribuiscono all'adozione di decisioni più rapide e meglio informate da parte dei colegislatori in merito alle proposte della Commissione. Tuttavia, i costi devono rimanere proporzionati. Le conclusioni del bilancio suggeriscono modi per rendere più efficienti le procedure per legiferare meglio, senza comprometterne le finalità. È necessario riconoscere, condividere e sfruttare meglio le esperienze e le competenze del personale della Commissione e del comitato per il controllo normativo.

*Infine, il bilancio ha confermato ancora una volta che, per legiferare meglio è necessario uno sforzo comune.* Man mano che migliorano gli strumenti e i processi utilizzati dalla Commissione, ulteriori progressi dipendono sempre più da miglioramenti che la Commissione può agevolare, ma non garantire di per sé. Ad esempio, il bilancio ha mostrato chiaramente che 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. 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 necessario<sup>15</sup>. 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. La portata delle consultazioni pubbliche dipende dal coinvolgimento proattivo di altre istituzioni e dei governi a livello nazionale, regionale e locale. In tutti questi ambiti sono necessari ulteriori sforzi di collaborazione.

### **3. QUESTIONI E RIFLESSIONI SPECIFICHE PER IL FUTURO**

#### **3.1. Aprire il processo di elaborazione delle politiche**

Un obiettivo chiave dell'attuale Commissione è stato di promuovere la partecipazione degli europei e della società civile alle nostre attività di elaborazione delle politiche. Abbiamo investito considerevolmente per fornire gli strumenti necessari al conseguimento di tale obiettivo, creando opportunità che consentissero ai portatori di interessi di contribuire lungo l'intero ciclo di elaborazione delle politiche. Abbiamo introdotto l'obbligo di svolgere consultazioni pubbliche per tutte le valutazioni d'impatto e valutazioni e abbiamo aumentato considerevolmente il numero delle consultazioni pubbliche che vengono tradotte in tutte le lingue dell'UE. Il nuovo portale "*Di' la tua*"<sup>16</sup> mette ora a disposizione delle parti interessate un unico punto di accesso alle informazioni riguardanti le attività di elaborazione delle politiche della Commissione e consente di lasciare commenti, opinioni e altre informazioni.

---

<sup>15</sup> Si veda il punto 15 dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio".

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_it](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_it).

Tali misure sembrano aver intensificato il coinvolgimento dei portatori di interessi. Il numero delle visite al portale supera ora le 800 000 all'anno. Il numero medio delle risposte alle consultazioni pubbliche e dei feedback ricevuti è molto vario, ma tendenzialmente si rileva un incremento generale. Alcune consultazioni nel periodo successivo al 1° gennaio 2015 hanno registrato livelli particolarmente elevati di interesse pubblico<sup>17</sup>.

### ***Riquadro 2. Meccanismo di feedback sui progetti di atti delegati: un esempio***

La direttiva (UE) 2018/2001 sulle energie rinnovabili rafforza i criteri di sostenibilità della bioenergia attraverso diverse disposizioni, contemplando anche il potenziale impatto della produzione dei biocarburanti dovuto al cambiamento indiretto della destinazione d'uso dei terreni. Alla Commissione è stato conferito il potere di adottare un atto delegato che stabilisse criteri specifici per individuare i biocarburanti che presentano sia un rischio elevato che un rischio ridotto di provocare un cambiamento indiretto della destinazione d'uso dei terreni. Dopo una serie di riunioni con portatori di interessi, esperti e paesi terzi, è stato elaborato un progetto di atto delegato, pubblicato poi per quattro settimane allo scopo di raccogliere feedback. A seguito di questo processo di consultazione affidabile e alla luce delle numerose risposte ricevute, la Commissione ha deciso di modificare un numero considerevole di parametri contenuti nell'atto delegato<sup>18</sup>, che riguardavano prevalentemente i criteri per la certificazione dei biocarburanti, bioliquidi e combustibili da biomassa a basso rischio di cambiamento indiretto di destinazione d'uso dei terreni, per eliminare le potenziali lacune e prevenire l'abuso di tali disposizioni.

Nel 2018 la valutazione comparativa dell'OCSE ha classificato al primo posto il sistema adottato dalla Commissione per il coinvolgimento dei portatori di interessi<sup>19</sup>. Le risposte alla consultazione pubblica effettuata dalla Commissione hanno messo in luce che le consultazioni e la trasparenza sono i due ambiti in cui sono stati compiuti i maggiori progressi dal 2015. Nel contempo, questi due aspetti sono stati indicati anche come i due ambiti che maggiormente richiedono miglioramenti nel futuro. È ampiamente riconosciuto che l'attuale sistema è avanzato, ma non esplica pienamente il suo potenziale.

La consultazione pubblica ha messo in risalto che le opportunità di partecipazione alle attività di elaborazione delle politiche della Commissione sono ancora relativamente poco conosciute. Viene richiesta inoltre più trasparenza nel modo in cui la Commissione comunica i risultati delle consultazioni pubbliche e delle richieste di feedback e l'utilizzo che ne viene fatto, una richiesta che viene confermata anche dall'esame della letteratura in materia. La task force ha inoltre sottolineato la difficoltà di raccogliere le opinioni delle autorità locali e regionali in tutta l'Unione. In risposta a ciò, il Comitato delle regioni ha istituito una rete pilota di hub

<sup>17</sup> Ad esempio, la consultazione del 2018 sulle [disposizioni relative all'ora legale](#) nell'UE ha ottenuto 4,6 milioni di risposte; la consultazione del 2016 sulla [legislazione in materia ambientale](#) ha registrato 550 000 risposte e quella del 2017 sulla [politica agricola comune](#) oltre 300 000.

<sup>18</sup> C(2019) 2055 final, regolamento delegato della Commissione, del 13 marzo 2019, che integra la direttiva (UE) 2018/2001 per quanto riguarda la determinazione delle materie prime a elevato rischio di cambiamento indiretto di destinazione d'uso dei terreni per le quali si osserva una considerevole espansione della zona di produzione in terreni che presentano elevate scorte di carbonio e la certificazione di biocarburanti, bioliquidi e combustibili da biomassa a basso rischio di cambiamento indiretto di destinazione d'uso dei terreni.

<sup>19</sup> OCSE (2018), OECD Regulatory Policy Outlook 2018 [Prospettive dell'OCSE sulla politica in materia di regolamentazione 2018], OECD Publishing, Parigi, <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>.



regionali per il riesame dell'attuazione delle politiche dell'UE (RegHub), al fine di valutare l'attuazione pratica della legislazione dell'Unione<sup>20</sup>.

La Commissione intensificherà 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. In particolare, esamineremo le modalità per incoraggiare maggiormente le persone ad abbonarsi alle e-mail di notifica del portale web "*Di' la tua*" della Commissione, affinché siano informate dell'avvio di iniziative e consultazioni pertinenti.

Riconosciamo inoltre che le consultazioni costituiscono un'attività che assorbe molte risorse per i portatori di interessi. Più la qualità dei questionari delle consultazioni è elevata e più spieghiamo chiaramente in che modo verranno tenuti in considerazione i risultati, più i portatori di interessi constateranno il valore del loro contributo e vorranno partecipare nuovamente. Ciò renderà le risposte più circostanziate, giustificando così ulteriormente l'investimento della Commissione in attività di consultazione di alta qualità.

Strategie di consultazione preparate in maniera più attenta<sup>21</sup>, sulla base di un'ampia gamma di strumenti di consultazione e di una maggiore consapevolezza dei portatori di interesse circa le opportunità di partecipazione, combinate con documenti di consultazione migliori e risposte più soddisfacenti ai contributi dei portatori di interessi, rappresentano mezzi essenziali per migliorare ulteriormente i meccanismi di consultazione pubblica della Commissione. Dovremmo riflettere su come incrementare e monitorare la qualità delle consultazioni pubbliche e delle comunicazioni in merito. Per assicurare che gli obblighi di consultazione rimangano proporzionati ai loro obiettivi, potrebbe essere necessario riconsiderare il valore aggiunto di alcuni dei requisiti attuali.

### **3.2. Strumenti migliori per politiche migliori**

Le valutazioni d'impatto, le valutazioni, gli strumenti di sostegno (compresi gli orientamenti e gli strumenti per legiferare meglio) e il controllo indipendente della qualità garantito dal comitato per il controllo normativo sono gli strumenti essenziali utilizzati per tradurre gli elementi concreti disponibili e i contributi dei portatori di interessi in un'analisi oggettiva a sostegno del processo decisionale politico.

La consultazione pubblica effettuata e i feedback ricevuti dal personale della Commissione stessa hanno sostenuto ampiamente questo processo di elaborazione delle politiche basato su elementi concreti e hanno messo in luce opinioni generalmente positive sui progressi compiuti dalla Commissione nel miglioramento dei suoi strumenti. Le relazioni annuali del comitato per il controllo normativo documentano tali progressi. Anche i colegislatori, la Corte dei conti europea e le altre istituzioni dell'UE, come pure l'OCSE, esprimono un'opinione ampiamente positiva, condivisa altresì da numerosi studi indipendenti<sup>22</sup>. La maggior parte di tali opinioni, tuttavia, mette in luce anche carenze e ambiti che richiedono miglioramenti.

---

<sup>20</sup> <https://cor.europa.eu/it/engage/Pages/network-regional-hubs-implementation-assessment.aspx>.

<sup>21</sup> I servizi utilizzano un'ampia gamma di strumenti di consultazione, comprese consultazioni pubbliche e mirate. L'obiettivo della strategia di consultazione è quello di sviluppare un approccio consultivo efficace ed efficiente, definendo la portata e gli obiettivi della consultazione, i portatori di interessi pertinenti, le attività consultive previste, le loro tempistiche e il regime linguistico.

<sup>22</sup> Cfr. SWD(2019)156, in particolare la sezione 4.



## *Valutazioni d'impatto*

Le valutazioni d'impatto servono principalmente a orientare il processo decisionale politico della Commissione. Esse giustificano la necessità e il valore dell'azione dell'Unione e presentano informazioni su chi ne sarà interessato e in che modo, assicurando che gli impatti economici, sociali e ambientali siano presi in considerazione congiuntamente. Attualmente le valutazioni d'impatto vengono sistematicamente discusse nelle deliberazioni del Parlamento europeo e del Consiglio sulle proposte della Commissione. Una migliore comprensione degli elementi alla base delle scelte strategiche e delle relative ripercussioni agevola il processo legislativo. Le valutazioni d'impatto costituiscono inoltre un importante strumento di comunicazione per legittimare l'azione dell'UE, dato che illustrano il contenuto delle proposte della Commissione e il peso attribuito agli elementi alla base delle scelte compiute.

Tuttavia, non tutte le iniziative devono essere accompagnate da una valutazione d'impatto. Talvolta una simile valutazione non sarebbe rilevante<sup>23</sup> e in alcuni casi sarebbe semplicemente impossibile. Tra il 2015 e il 2018, l'8,5 % delle proposte della Commissione annunciate nei programmi di lavoro della Commissione<sup>24</sup> non è stato sostenuto da una valutazione d'impatto, nonostante sarebbe stato auspicabile<sup>25</sup>. Tale percentuale è più elevata di quanto avremmo auspicato, ma dovrebbe essere considerata alla luce del contesto politico dominante e dell'urgente necessità di rispondere rapidamente agli sviluppi, ad esempio nei settori della migrazione e della sicurezza. Sussisteranno sempre situazioni che giustificano il ricorso a deroghe, ma riconosciamo la necessità di comunicare tali circostanze e spiegarne i motivi il prima possibile<sup>26</sup>. In tali casi, ci assicuriamo che i documenti di lavoro che accompagnano le proposte della Commissione o le relative motivazioni debitamente comprovate forniscano sistematicamente le informazioni disponibili e un'analisi più circostanziata possibile delle possibilità alternative. Nei casi in cui non si intende effettuare una valutazione d'impatto, il pubblico viene informato mediante tabelle di marcia. Pertanto, è importante accrescere la consapevolezza circa le tabelle di marcia e garantirne la tempestiva pubblicazione.

Una seconda questione essenziale è l'ampiezza della valutazione d'impatto e la comprensibilità delle relazioni. 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 di un insieme variabile di effetti. Questi due imperativi divergenti devono essere attentamente equilibrati. Tuttavia, ne emergono due insegnamenti di carattere generale.

In primo luogo, le valutazioni della sussidiarietà presentate nelle valutazioni d'impatto sono spesso piuttosto generiche, eccessivamente tecniche sotto il profilo giuridico e formalistiche. Sono inoltre distinte dalla valutazione della proporzionalità delle varie alternative strategiche. Abbiamo già risposto in maniera positiva alle raccomandazioni della task force per affrontare la questione<sup>27</sup> e ci siamo impegnati in particolare a integrare la "griglia" comune proposta

---

<sup>23</sup> La Commissione ha inserito precisi orientamenti su quando è necessaria o meno una valutazione d'impatto tra i suoi strumenti per legiferare meglio – cfr. strumento n. 9; [https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-9\\_it](https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-9_it).

<sup>24</sup> Proposte agli allegati 1 e 2 dei programmi di lavoro della Commissione.

<sup>25</sup> Per un'ulteriore 19,5 % non si è ritenuta necessaria una valutazione d'impatto. Per ulteriori dettagli cfr. SWD(2019)156, sezione 4.

<sup>26</sup> SWD(2017) 350: Better Regulation Guidelines, riquadro 1; <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>

<sup>27</sup> COM(2018) 703: "I principi di sussidiarietà e di proporzionalità: rafforzarne il ruolo nel processo di definizione delle politiche dell'UE".

dalla task force per la valutazione della sussidiarietà e della proporzionalità nelle nostre valutazioni d'impatto, nelle nostre motivazioni e negli orientamenti per legiferare meglio.

In secondo luogo, nello stabilire il livello adeguato di analisi, è necessario valutare l'entità dell'effetto atteso e i limiti posti all'approfondimento dell'analisi dai vincoli legati alla disponibilità di dati, tempo e risorse, tenendo conto nel contempo dell'importanza di preservare l'equilibrio e la completezza del processo di valutazione dell'impatto.

### *Valutazioni*

La valutazione è uno dei pilastri fondamentali del sistema per legiferare meglio. Essa consente di verificare se la legislazione europea e i programmi di finanziamento raggiungono i risultati previsti e rimangono pertinenti e adeguati alle loro finalità. Individua i problemi e le loro cause, che confluiscono poi in valutazioni d'impatto e infine in proposte che possono conseguire risultati migliori. Fornisce inoltre gli elementi di cui abbiamo bisogno per semplificare ed eliminare i costi superflui senza compromettere gli obiettivi strategici. Nel 2015 abbiamo introdotto un approccio comune per tutte le valutazioni e ci siamo impegnati in primo luogo a valutare sistematicamente la legislazione prima di proporre una revisione. Entro la fine del 2018 la Commissione ha effettuato 259 valutazioni. Circa tra quarti delle valutazioni d'impatto a sostegno di revisioni legislative sono ora accompagnate da una valutazione.

Il principio "in primo luogo la valutazione" sta quindi funzionando bene. Tuttavia, dal bilancio tracciato emerge inoltre chiaramente che occorre migliorare la qualità delle valutazioni (in particolare in termini di progettazione e oggettività), che le loro tempistiche non sono sempre adeguate e che la loro efficienza potrebbe essere migliorata nella pratica. Rimangono però 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"<sup>28</sup>. 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. Ottenere dati sui risultati e sugli impatti del diritto dell'UE nella pratica in tutti gli Stati membri resta una sfida. 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. La Corte dei conti europea ha recentemente riconosciuto tali lacune. Per rimediare è necessaria una cooperazione tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione<sup>29</sup> che vada oltre quanto offerto nelle recenti conclusioni del Consiglio<sup>30</sup>. Per migliorare la qualità delle valutazioni la Commissione presterà particolare attenzione all'inserimento di disposizioni riguardanti il monitoraggio e la rendicontazione nelle sue proposte future, e solleciterà fermamente il loro mantenimento in particolare nella legislazione riguardante il futuro quadro finanziario pluriennale.

---

<sup>28</sup> Si vedano i punti 22 e 23 dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio".

<sup>29</sup> Relazione speciale n. 16/2018 della Corte dei conti europea: *Riesame ex post della legislazione UE: un sistema ben concepito, ma incompleto*. Si vedano i punti da 52 a 56, i punti da 85 a 87 e la raccomandazione n. 1: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18\\_16/SR\\_BETTER\\_REGULATION\\_IT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_16/SR_BETTER_REGULATION_IT.pdf).

<sup>30</sup> Conclusioni del Consiglio del 29-30 novembre 2018, st14137/18, approvate dal COREPER il 14 novembre 2018: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14137-2018-INIT/it/pdf>.

In secondo luogo, sebbene il principio "in primo luogo la valutazione" venga applicato, non sempre viene fatto un uso ottimale delle valutazioni. Le valutazioni d'impatto della Commissione potrebbero sfruttare meglio le valutazioni come base per la definizione dei problemi, mentre il Parlamento europeo e il Consiglio generalmente non prendono affatto in considerazione le valutazioni nella loro attività<sup>31</sup>. Le valutazioni e le valutazioni d'impatto dovrebbero essere meglio collegate tra loro, in modo che le risultanze delle une siano utilizzate più efficacemente dalle altre. In questo modo aumenterà il ricorso alle valutazioni da parte dei responsabili politici, incentivando così a fornire valutazioni utili e di alta qualità. La qualità delle valutazioni dipende fortemente dalla loro progettazione iniziale, dalla disponibilità di informazioni di buona qualità sul funzionamento della legislazione, dalla rilevanza dei quesiti posti per l'effettiva elaborazione delle politiche e dalla portata dell'analisi. Se la portata è troppo ridotta, potrebbero essere trascurati fattori importanti. Le valutazioni dovrebbero sempre contemplare tutta la legislazione pertinente, compresi gli atti delegati e di esecuzione, come pure l'attuazione nazionale del diritto dell'Unione, dato che anch'essa può essere fonte di problemi. Conformemente alle raccomandazioni della task force<sup>32</sup> 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, così da cogliere le loro esperienze dirette.

### ***Comitato per il controllo normativo***

Nel 2015 abbiamo istituito il comitato per il controllo normativo<sup>33</sup>, che ha preso il posto dell'ex comitato per la valutazione d'impatto. Rispetto al suo predecessore, il nuovo comitato gode di un'indipendenza sostanzialmente maggiore e dispone di più ampie capacità, essendo composto da sette membri a tempo pieno senza alcuna responsabilità nell'elaborazione delle politiche, tre dei quali vengono nominati al di fuori della Commissione. I compiti fondamentali del comitato sono stati ampliati per includervi il controllo della qualità delle valutazioni più importanti e non soltanto delle valutazioni d'impatto, come avveniva in passato. Valutando in maniera critica e rigorosa la qualità delle valutazioni d'impatto e promuovendo i miglioramenti necessari, il comitato svolge un ruolo fondamentale nel garantire l'oggettività e la credibilità dell'insieme di elementi alla base delle decisioni politiche della Commissione. Nei rari casi in cui la Commissione ha preso la decisione politica di procedere con un'iniziativa nonostante l'assenza di un parere positivo del comitato circa l'adeguatezza della valutazione d'impatto alla base, abbiamo illustrato al pubblico le ragioni della nostra scelta. Spesso abbiamo inoltre adattato le nostre proposte affinché tenessero conto di una base di elementi meno solida, proponendo ad esempio misure meno invadenti alla luce delle perplessità espresse dal comitato in alcune valutazioni d'impatto circa la proporzionalità dell'opzione preferita<sup>34</sup>.

Le relazioni del comitato hanno messo in luce che il controllo da esso esercitato ha un'influenza positiva sulla qualità delle valutazioni d'impatto e delle valutazioni<sup>35</sup>. Anche le risposte alla consultazione pubblica hanno confermato i benefici apportati dal comitato. Il personale della Commissione ha dichiarato che dover rispondere alle domande del comitato

---

<sup>31</sup> Punto 63 e punti da 69 a 70 della relazione speciale n. 16/2018 della Corte dei conti europea: *Riesame ex post della legislazione UE: un sistema ben concepito, ma incompleto*.

<sup>32</sup> COM(2018) 703: I principi di sussidiarietà e di proporzionalità: rafforzarne il ruolo nel processo di definizione delle politiche dell'UE: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/ALL/?uri=CELEX%3A52018DC0703>.

<sup>33</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_it](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_it).

<sup>34</sup> Per ulteriori esempi si veda la sezione 4.3 del SWD(2019)156.

<sup>35</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rsb-report-2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rsb-report-2017_en.pdf).

costituisce una buona preparazione per poi spiegare le scelte strategiche della Commissione nei successivi negoziati legislativi. Il contributo positivo del comitato per il controllo normativo all'aumento delle qualità delle proposte legislative è pienamente riconosciuto, benché alcuni portatori di interessi preferirebbero che la composizione del comitato fosse diversa. Il bilancio ha sottolineato allo stesso tempo 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.

### 3.3. Mantenere la legislazione esistente adeguata alle sue finalità

La legislazione dovrebbe rimanere adeguata alle sue finalità e conseguire i risultati previsti dai legislatori dell'UE e attesi dal pubblico. La Commissione si è concentrata sull'eliminazione dei costi superflui, senza mai compromettere i nostri ambiziosi obiettivi strategici. Abbiamo prestato particolare attenzione ad assicurare progressivamente che la legislazione sia adeguata all'era digitale. Rendendo la legislazione più semplice e meno onerosa se ne migliora anche l'attuazione e l'applicazione, e, in ultima analisi, si conseguono risultati migliori. Ciò vale in particolare per quanto riguarda le piccole e medie imprese.

A tal fine abbiamo progressivamente razionalizzato il programma REFIT, sostenendolo con l'istituzione di un gruppo di esperti ad alto livello, la piattaforma REFIT, il cui ruolo è di suggerire misure per ridurre gli oneri esistenti senza compromettere gli obiettivi delle politiche, e abbiamo fornito comunicazioni più ampie in merito ai risultati raggiunti.

Tra il 2015 e il 2018 la Commissione ha presentato 150 misure per semplificare la legislazione dell'Unione. La piattaforma REFIT ha sostenuto tali sforzi. Ha esaminato 684 contributi da parte dei portatori di interessi e ha adottato 89 pareri<sup>36</sup> cui la Commissione ha risposto, anche nel quadro dei suoi programmi di lavoro annuali. Ogni anno la Commissione presenta in modo trasparente i risultati degli sforzi compiuti<sup>37</sup> ed elabora un quadro di valutazione<sup>38</sup> che è adesso disponibile online ed è più facile da consultare. Il riquadro sottostante presenta alcuni esempi.

#### **Riquadro 3. Esempi di semplificazioni normative entrate in vigore nel 2018.**

**Imposta sul valore aggiunto (IVA) per il commercio elettronico transfrontaliero da impresa a consumatore**<sup>39</sup>. Originariamente proposta nel 2016, questa normativa istituisce uno sportello unico attraverso il quale i commercianti che vendono merci online ai loro clienti possono gestire i loro obblighi in materia di IVA servendosi di un unico portale online di facile utilizzo. I commercianti online non dovranno più registrarsi ai fini dell'IVA in ogni Stato membro in cui vendono merci. Nel momento in cui ha avanzato la proposta, la Commissione ha stimato che lo sportello unico avrebbe comportato un risparmio complessivo di 2,3 miliardi di EUR per le imprese e un aumento di 7 miliardi del gettito dell'IVA per gli Stati membri.

**Sportello digitale unico per accedere a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi**<sup>40</sup>. Originariamente proposta nel 2017, questa normativa ha introdotto uno

<sup>36</sup> Riguardanti 129 contributi, dato che diversi contributi dei portatori di interessi contenevano semplicemente richieste di informazioni o vertevano su temi estranei al mandato della piattaforma REFIT.

<sup>37</sup> 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](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).

<sup>38</sup> <http://publications.europa.eu/webpub/com/refit-scoreboard/en/index.html>.

<sup>39</sup> COM(2016) 757.

<sup>40</sup> COM(2017) 256.

sportello digitale unico per garantire ai cittadini e alle imprese dell'UE un accesso centralizzato alle informazioni di cui hanno bisogno per esercitare i propri diritti. Lo sportello integra diverse reti e diversi servizi a livello nazionale e dell'UE e fornisce un'interfaccia di facile utilizzo in tutte le lingue ufficiali dell'Unione. Nel momento in cui ha avanzato la proposta, la Commissione ha stimato che lo sportello digitale unico avrebbe potuto ridurre del 60 % il numero di ore (1,5 milioni) che le persone trascorrono attualmente a compiere ricerche online prima di recarsi all'estero, mentre le imprese avrebbero potuto risparmiare ogni anno dagli 11 ai 55 miliardi di EUR.

**Cooperazione in materia di tutela dei consumatori<sup>41</sup>:** Originariamente proposta nel 2016, questa normativa modernizza i meccanismi di cooperazione per ridurre il danno arrecato ai consumatori dalle violazioni transfrontaliere. Il regolamento garantisce una protezione dei consumatori più tempestiva, facendo nel contempo risparmiare tempo e risorse agli Stati membri e alle imprese. Grazie alle competenze aggiuntive in materia di cooperazione, le autorità possono agire più rapidamente e ridurre le proprie spese intervenendo congiuntamente per fermare le diffuse violazioni online. Le imprese che operano in tutti gli Stati membri o nella maggior parte di essi avranno la possibilità di negoziare impegni a livello dell'UE, che renderanno più semplice, rapido ed economico risolvere i problemi dei consumatori.

**Fondi strutturali e di investimento europei<sup>42</sup>.** Originariamente proposto nel 2016, questo regolamento prevede disposizioni concrete in materia di semplificazione per rendere l'uso dei fondi più semplice per i beneficiari e le autorità e le norme finanziarie più flessibili. Nel momento in cui ha avanzato la proposta, la Commissione ha stimato che tali semplificazioni avrebbero ridotto i costi dell'attuazione delle norme dell'UE e il numero di errori, contribuendo a ottimizzare l'impatto del quadro finanziario pluriennale 2014-2020.

Il bilancio tracciato mostra che gli sforzi della Commissione volti a semplificare e ridurre gli oneri superflui sono apprezzati e ottengono risultati. Questi sforzi, tuttavia, non sono stati comunicati efficacemente e non sono generalmente considerati sufficienti.

Occorre pertanto esaminare i motivi per cui la semplificazione è spesso complicata e la riduzione degli oneri gravosa. È importante evitare di spingere gli sforzi di quantificazione dei costi e dei benefici oltre limiti ragionevoli. L'obiettivo è la semplificazione, non la quantificazione in sé. 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.

Rimangono scettici sull'utilità dei tipi di approcci basati su obiettivi in materia di riduzione degli oneri che il Consiglio e alcuni Stati membri in particolare ci hanno chiesto di introdurre. Abbiamo illustrato dettagliatamente le ragioni della nostra posizione nel 2017 e nessuna di esse è mutata<sup>43</sup>. 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

---

<sup>41</sup> COM(2016) 283.

<sup>42</sup> COM(2016) 605 - L'operato del gruppo ad alto livello di esperti indipendenti sul controllo della semplificazione per i beneficiari dei Fondi strutturali e d'investimento europei, istituito dalla Commissione nel luglio 2015, ha individuato possibilità di eliminare inutili complessità dalle norme della politica di coesione.

<sup>43</sup> Per maggiori dettagli si veda COM(2017) 651: Completare il programma "Legiferare meglio": soluzioni migliori per conseguire risultati migliori; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/IT/COM-2017-651-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>.



provocare effetti di deregolamentazione che potrebbero compromettere il raggiungimento degli obiettivi strategici auspicati.

La Commissione proseguirà la sua riflessione su come individuare nel modo migliore il potenziale di semplificazione e tradurlo in obiettivi di REFIT o su come rendere più agevole e visibile l'adozione di misure di semplificazione. Sarebbe inoltre vantaggioso migliorare le modalità di identificazione dei costi eccessivi nelle valutazioni. La relazione della task force ha sottolineato gli effetti combinati della legislazione (compresi gli atti delegati e gli atti di esecuzione) il cui impatto potrebbe non essere valutato affatto o non essere valutato a sufficienza. Il programma REFIT potrebbe probabilmente svolgere un ruolo più significativo nell'individuare e affrontare la densità legislativa<sup>44</sup> con l'aiuto della piattaforma REFIT.

Le risultanze del bilancio tracciato mettono in luce il sostegno nei confronti della piattaforma REFIT. La piattaforma stessa è soddisfatta del proprio contributo agli sforzi compiuti nell'ambito di REFIT e ritiene che dovrebbe mantenere la sua forma attuale<sup>45</sup>. La maggior parte dei portatori di interessi auspica che la piattaforma sia più produttiva e raccolga maggiori idee ai fini della semplificazione, e che da tali idee scaturiscano più rapidamente cambiamenti concreti. La Commissione concorda con tali obiettivi.

La piattaforma è in grado di mobilitare e incanalare conoscenze sull'attuazione pratica e sull'impatto della legislazione dell'UE. Tuttavia, occorrono maggiori sforzi per sfruttare pienamente tale potenziale in maniera più efficace ed efficiente. La piattaforma richiede investimenti considerevoli da parte dei suoi membri e della Commissione. Un'eventuale altra piattaforma dovrebbe pertanto razionalizzare le sue modalità di lavoro, essere meglio conosciuta dai cittadini e fornire feedback tempestivi. Dovrebbe concentrarsi maggiormente su questioni quali la sussidiarietà, la proporzionalità e la densità legislativa, in aggiunta all'attenzione attualmente prestata alla semplificazione<sup>46</sup>. A tal fine 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.

Le attività del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale europeo potrebbero dare impulso all'attività della piattaforma. I membri stessi della piattaforma potrebbero avviare attività legate alle valutazioni programmate della legislazione, sfruttando i loro contatti con le reti esistenti negli Stati membri. I contributi forniti alla task force potrebbero rappresentare un buon punto di partenza<sup>47</sup>.

### **3.4. Condividere lo sforzo di legiferare meglio**

L'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 2016<sup>48</sup> sancisce la responsabilità comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione di garantire che la legislazione dell'Unione sia di alta qualità e si fondi sui principi per legiferare meglio, sulla trasparenza e sulla cooperazione lungo l'intero ciclo legislativo. L'accordo è piuttosto recente, ma ha già

---

<sup>44</sup> La densità legislativa è definita come il numero di atti legislativi in un dato ambito strategico.

<sup>45</sup> 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](https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii10a-refit-platform-survey-future-prospects_it).

<sup>46</sup> Sezione 4.5 del COM(2018) 703 - *I principi di sussidiarietà e di proporzionalità: rafforzarne il ruolo nel processo di definizione delle politiche dell'UE*.

<sup>47</sup> Allegato VI della relazione della task force.

<sup>48</sup> Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea; GU L 123 del 12.5.2016; [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2016.123.01.0001.01.ITA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2016.123.01.0001.01.ITA).

conseguito successi notevoli. La dichiarazione comune firmata dai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione elenca le proposte che dovrebbero beneficiare di un trattamento prioritario nel processo legislativo. Per quanto riguarda gli atti delegati e gli atti di esecuzione, sono stati compiuti progressi nella sostituzione delle vecchie procedure con quelle previste dal trattato di Lisbona<sup>49</sup>, nella definizione comune di criteri riguardanti le circostanze in cui è opportuno ricorrere ad atti delegati o ad atti di esecuzione<sup>50</sup> e nell'apertura della procedura di elaborazione degli atti delegati<sup>51</sup>. La Commissione presenta attualmente un'analisi annuale degli oneri legati alla semplificazione della legislazione dell'Unione.

In altri ambiti contemplati dall'accordo, i progressi compiuti non sono altrettanto netti. Ad esempio, il Servizio ricerca del Parlamento europeo fornisce periodicamente analisi iniziali della qualità delle valutazioni d'impatto della Commissione europea e ha effettuato 40 valutazioni d'impatto su modifiche sostanziali proposte dal Parlamento europeo. Il Consiglio ha predisposto capacità proprie per la valutazione delle modifiche sostanziali da esso apportate, ma non le ha ancora utilizzate.

Come sottolineato in precedenza, occorre una maggiore cooperazione per gettare le basi e rendere disponibili i dati necessari ai fini di una migliore valutazione della legislazione dell'Unione. Inoltre, 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")<sup>52</sup>. 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<sup>53</sup>. Gli Stati membri devono evitare, con le loro scelte in materia di recepimento e attuazione, di aggiungere ulteriori strati di complessità.

Vi è margine per migliorare il modo in cui le procedure per legiferare meglio a livello dell'UE e nazionale possono interagire positivamente. Come osservato recentemente dall'OCSE, diversi Stati membri potrebbero informare meglio i rispettivi portatori di interessi circa le opportunità offerte dalle consultazioni della Commissione e dai meccanismi di feedback o fornire elementi e informazioni migliori in fase di progettazione degli atti normativi, così da integrare le pratiche esistenti della Commissione europea<sup>54</sup>.

---

<sup>49</sup> Il Parlamento europeo e il Consiglio (in qualità di colegislatori) possono conferire alla Commissione il potere di adottare atti di diritto derivato dell'Unione. Tali conferimenti di poteri sono conformi agli articoli 290 e 291 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Tuttavia, nel diritto dell'Unione sono tuttora in vigore numerosi conferimenti di poteri che seguono la precedente procedura di regolamentazione con controllo e che devono essere aggiornati. La Commissione ha presentato la proposta necessaria ad allineare un totale di 168 atti (COM(2016) 799) e i colegislatori hanno raggiunto un accordo, attualmente in fase di finalizzazione, sull'allineamento di 64 di essi.

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> 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>.

<sup>52</sup> Parere XXII.9.a della piattaforma REFIT, dal titolo "Transparent transposition (Implementation)" [Recepimento trasparente (attuazione)], adottato il 14 marzo 2019: [https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii9a-transparent-transposition\\_it](https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii9a-transparent-transposition_it).

<sup>53</sup> Si veda il paragrafo 43 dell'accordo interistituzionale Legiferare meglio.

<sup>54</sup> 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>.



#### 4. CONCLUSIONI

La Commissione ha messo l'impegno a legiferare meglio al centro dei suoi processi di elaborazione delle politiche. Ciò ha aiutato a conseguire risultati migliori, incentrati sulle dieci priorità politiche stabilite all'inizio del nostro mandato.

Guardando al futuro, la necessità di un processo decisionale politico basato su elementi concreti a sostegno delle priorità politiche dell'UE sta diventando sempre più forte. I principi per legiferare meglio divengono sempre più parte integrante della cultura istituzionale della Commissione e sono ampiamente sostenuti da portatori di interessi che vogliono partecipare di più e in maniera più significativa al nostro processo di elaborazione delle politiche. Tuttavia, esiste un margine per migliorare le modalità con cui sono organizzate le procedure per legiferare meglio. Un maggiore sforzo comune, partendo dall'attuazione dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio", contribuirebbe a migliorare la qualità della legislazione dell'Unione.

La presente comunicazione ha quindi identificato alcuni principi trasversali da tenere in considerazione e ha individuato possibili strumenti per sostenere il nostro impegno a legiferare meglio negli anni a venire.