



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 16.3.2005
COM(2005) 97 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL
PARLAMENTO EUROPEO**

Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea

{SEC(2005) 175}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea

Le scommesse che l'Unione europea ha individuato nella strategia di Lisbona recentemente rilanciata sono ben note. I deludenti risultati economici dell'UE rendono molto più difficile vincere tali scommesse, e hanno convinto la Commissione a proporre che la crescita e l'occupazione diventino il nucleo di una strategia di Lisbona rivista. Non è continuando come si è fatto finora che si stimoleranno la crescita e l'occupazione. L'UE e gli Stati membri devono sviluppare ancora la propria impostazione normativa per garantire una difesa dell'interesse pubblico tale da sostenere e non da impedire lo sviluppo dell'attività economica.

Nel corso degli anni l'Unione europea ha elaborato un corpo sofisticato di norme che continuano ad assicurare sviluppo economico, tutela dell'ambiente e più elevati livelli sociali, in particolare mediante il completamento del mercato interno. Con l'esperienza è anche diventato chiaro che il modo in cui impostiamo le norme ha un effetto notevole sulla nostra capacità di raggiungere efficientemente tali obiettivi. La politica dell'UE finalizzata a una migliore regolamentazione intende migliorare l'apparato normativo, in modo da aumentarne i benefici per i cittadini, rafforzare il rispetto e l'efficacia delle norme, nonché minimizzare i costi economici, in linea coi principi di proporzionalità e sussidiarietà dell'Unione.

Nel contesto della strategia di Lisbona rinnovata, ricentrata su crescita e occupazione, la Commissione ha annunciato l'intenzione di varare un'ampia iniziativa atta a garantire che il quadro normativo dell'UE sia conforme alle esigenze imposte dal ventunesimo secolo. Questa iniziativa prende le mosse dall'iniziativa varata dalla Commissione nel 2002 e finalizzata a una migliore regolamentazione, e rafforza il modo in cui quest'ultima contribuisce a creare crescita e posti di lavoro, continuando contemporaneamente a tener conto degli obiettivi sociali e ambientali e dei benefici derivanti ai cittadini e alle amministrazioni nazionali da una migliore gestione della cosa pubblica.¹ Ciò significa anche che, sia per quanto riguarda la legislazione esistente sia per le iniziative portatrici di nuove politiche, l'intervento del legislatore dovrebbe rimanere proporzionato agli obiettivi perseguiti. La presente comunicazione avvia l'iniziativa annunciata nell'esame intermedio e, garantendo la coerenza con le azioni in corso volte a una migliore regolamentazione, propone tre linee d'azione fondamentali:

- promuovere ulteriormente la ***concezione e applicazione degli strumenti per una migliore regolamentazione*** a livello UE, in particolare per quanto riguarda la valutazione d'impatto e la semplificazione;
- ***lavorare in contatto più stretto con gli Stati membri per garantire che i principi di una migliore regolamentazione*** siano applicati coerentemente in tutta l'UE da tutti i partecipanti al processo normativo. Un'azione al solo livello europeo non sarebbe sufficiente: anche il recepimento delle norme dell'UE da parte degli Stati membri e le iniziative normative nazionali hanno un'incidenza diretta, non solo

¹ La Commissione presenterà prossimamente una comunicazione che farà il punto dei progressi conseguiti nell'attuazione del piano d'azione del 2002 - COM(2002) 278 del 5.6.2002.

sulle amministrazioni nazionali e i cittadini, ma anche sulle aziende, in particolare le PMI, di tutta l'Unione;

- ***rafforzare il dialogo costruttivo*** fra tutti i partecipanti al processo normativo a livello UE e nazionale, e con tutti i soggetti interessati.

1. INTRODUZIONE

A. Una migliore regolamentazione è fondamentale per promuovere la concorrenzialità a livello europeo e nazionale

Negli ultimi anni, gli statisti europei e la Commissione hanno sottolineato sempre di più l'importanza di snellire il contesto normativo dell'UE, per aumentarne l'efficacia. La Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno intrapreso una serie di iniziative volte a raccogliere in testi unici e a semplificare la legislazione esistente, nonché a valutare meglio i possibili effetti economici, sociali e ambientali delle nuove norme proposte.

La presente comunicazione vuole dare un seguito diretto all'esame intermedio², concentrandosi sulla priorità volta a migliorare la legislazione europea e nazionale per promuovere la concorrenzialità dell'Europa e stimolare in tal modo la crescita e l'occupazione. Una migliore regolamentazione infatti, garantendo la qualità del quadro normativo, offre vantaggi per tutti. Una migliore regolamentazione contribuirà a rendere l'Unione europea un luogo più interessante non solo per chi investe, ma anche per i cittadini che ci lavorano, dal momento che comporta notevoli effetti positivi sulle condizioni generali per la crescita economica, l'occupazione e la produttività grazie a una più elevata qualità delle norme. Si creano così gli incentivi giusti per le imprese, si tagliano i costi inutili e si rimuovono gli ostacoli all'adattabilità e all'innovazione. Si garantisce anche la certezza del diritto e in questo modo un'applicazione efficiente in tutta l'Unione europea. Inoltre, si assicura il raggiungimento degli obiettivi sociali e ambientali senza costi amministrativi sproporzionati. In complementarità con l'azione dell'UE, gli Stati membri dovrebbero anch'essi varare iniziative di miglioramento della propria regolamentazione.

La presente comunicazione intende attirare l'attenzione a livello politico sull'importanza di attuare il piano d'azione adottato dalla Commissione nel 2002 "Semplificare e migliorare la regolamentazione"³, poiché è necessario un impegno collettivo, non soltanto da parte della Commissione e/o del legislatore europeo, i quali hanno già confermato il proprio impegno con un accordo interistituzionale (cfr. sotto), ma anche, e soprattutto, da parte degli Stati membri, che dovranno dar prova delle proprie intenzioni riguardo ai principi di una migliore regolamentazione nei rispettivi programmi nazionali di Lisbona (piani d'azione).

Questo impegno a tutti i livelli è assolutamente necessario. La qualità del contesto normativo europeo non dipende solo da quanto si fa a livello dell'UE: gli accordi internazionali hanno un'influenza sulla legislazione europea e, in un mercato interno,

² COM(2005) 24 del 2.2.2005.

³ COM(2002) 278 del 5.6.2002.

ogni norma, europea o nazionale, può ripercuotersi sulle attività economiche di qualunque impresa o individuo nell'UE. C'è dunque bisogno di una risposta generale.

Al fine dunque di garantire che la legislazione sia concepita e attuata in modo efficiente nel quadro di un approccio strategico comune, gli Stati membri devono aumentare gli sforzi volti a promuovere una migliore regolamentazione, parallelamente alle azioni già varate a livello di Unione, per far sì che il problema sia affrontato in modo globale.

B. Un'importanza riconosciuta da tutte le istituzioni

L'accordo interistituzionale "Legiferare meglio"⁴ concluso nel dicembre 2003 da tre istituzioni dell'UE (Parlamento europeo, Consiglio e Commissione) definisce una strategia globale per una migliore legiferazione lungo tutto il processo legislativo dell'UE. Confermando gli impegni presi dalla Commissione nel suo piano d'azione per una migliore regolamentazione, l'accordo interistituzionale stabilisce i compiti del Parlamento e del Consiglio a favore di una migliore legiferazione. Fra gli elementi essenziali vi sono migliorare il coordinamento e la trasparenza a livello interistituzionale, creare un quadro stabile per gli strumenti di diritto non vincolante⁵ che ne dovrebbe facilitare il futuro uso, aumentare il ricorso alla valutazione d'impatto nel processo decisionale comunitario e ottenere che il Parlamento e il Consiglio modifichino i propri metodi di lavoro al fine di accelerare l'adozione delle proposte di semplificazione.

Nel dicembre 2004 inoltre i ministri delle Finanze e dell'Economia di sei Stati membri⁶, in rappresentanza dei rispettivi paesi presso i Consigli ECOFIN e Concorrenza, hanno firmato una lettera intesa a imprimere un nuovo slancio al processo per una migliore regolamentazione, facendo seguito all'iniziativa congiunta delle quattro Presidenze precedenti, del gennaio 2004. La Commissione accoglie con favore queste iniziative e altri stimoli all'azione, che forniscono un forte sostegno politico al miglioramento della qualità della legislazione in Europa, e crede che si tratti di un'importante base di partenza per sviluppare ulteriormente una solida agenda in direzione di una regolamentazione migliore in tutta Europa.

2. RAFFORZARE I MEZZI PER OTTENERE UNA MIGLIORE REGOLAMENTAZIONE A LIVELLO UE

Ci vorrà tempo per dare corpo a un contesto normativo migliore e più semplice. Anche se l'UE ha già ottenuto buoni risultati in un periodo di tempo relativamente breve, si tratta soltanto dei primi passi di quello che deve essere uno sforzo permanente. Vista però la necessità di potenziare la crescita economica e la creazione di posti di lavoro di cui parla l'esame intermedio di Lisbona effettuato dalla Commissione, la presente comunicazione intende arrivare a una svolta per quanto riguarda il rigore con cui è perseguito tale approccio. Gli obiettivi politici che

⁴ GU C 321 del 31.12.2003, pag. 1.

⁵ Si tratta della coregolamentazione e dell'autoregolamentazione.

⁶ Ai quattro iniziali (Irlanda, Paesi Bassi, Lussemburgo e Regno Unito) si sono aggiunti in seguito l'Austria e la Finlandia, cioè gli Stati membri che eserciteranno la Presidenza nel 2006.

perseguiamo necessitano di un quadro giuridico esaustivo capace di promuovere la crescita e l'occupazione garantendo la libertà di circolazione in un mercato interno integrato, al tempo stesso tenendo pienamente conto delle questioni ambientali e sociali. La Commissione ritiene che ci si possa riuscire sviluppando il quadro esistente in materia di migliore regolamentazione e approfondendo un impegno e un'urgenza maggiori nella ricerca del giusto equilibrio tra l'agenda politica e i costi economici della regolamentazione. Serve anche un'analisi attenta dell'approccio normativo appropriato, in particolare per determinare se per ciascun settore e problema sia preferibile un atto legislativo oppure alternative come la coregolamentazione o l'autoregolamentazione. L'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" stabilisce definizioni, criteri e procedure comuni per la coregolamentazione e l'autoregolamentazione. Si rafforzerà in tal modo l'effettiva applicazione dei principi di proporzionalità e sussidiarietà.

A. Valutazione d'impatto

L'impegno della Commissione per la valutazione d'impatto integrata si basa sul principio dello sviluppo sostenibile e ha lo scopo di consentire ai responsabili politici di compiere scelte fondate su un'attenta analisi del potenziale **impatto economico, sociale e ambientale** delle nuove normative. Si tratta di un approccio integrato basato sul vaglio minuzioso ed equilibrato di tutti gli effetti, che consente di presentare un'analisi esaustiva e di individuare se del caso gli equilibri tra opposte esigenze. Un'idea di fondo è che la profondità e l'ampiezza di una valutazione d'impatto, e quindi le risorse ad essa attribuite, devono essere proporzionali alla natura della proposta e alle sue probabili ricadute. Infine, le valutazioni d'impatto devono andare di pari passo con un'ampia **consultazione** che preveda tempo sufficiente per sentire il parere di tutte le parti interessate che desiderano contribuire all'elaborazione delle nuove norme.

Se lo strumento della valutazione d'impatto attuale fornisce una base solida, la Commissione crede però che la valutazione dell'impatto economico debba essere rafforzata, in modo da contribuire agli obiettivi della strategia di Lisbona rinnovata. Dare un peso maggiore al pilastro economico della valutazione d'impatto non toglie importanza allo "sviluppo sostenibile" e all'approccio integrato, che rimane alla base dell'impostazione della Commissione. Approfondendo l'analisi economica, compresi gli aspetti relativi alla concorrenza, si dovrebbe migliorare la qualità della valutazione del vero impatto di tutte le proposte, apportando un contributo significativo al rafforzamento della concorrenzialità e di una concorrenza vera, pur continuando a valutare correttamente le conseguenze sociali e ambientali delle misure proposte. Questo approccio sarà confermato e inserito nel contesto dell'aggiornamento generale degli **orientamenti per la valutazione d'impatto** che dovranno essere applicati a partire dall'aprile 2005. Inoltre, si ritengono necessarie le azioni seguenti:

- La Commissione ha deciso che, di regola, le iniziative enunciate nel suo programma legislativo e di lavoro 2005 - proposte legislative fondamentali e le più importanti proposte non legislative che definiscono politiche intersettoriali -

dovrebbero essere soggette a una valutazione d'impatto integrata⁷. La trasparenza sarà potenziata con la pubblicazione delle *tabelle di marcia per la valutazione d'impatto*, che danno una prima indicazione dei settori principali da valutare e della pianificazione delle analisi successive. Le tabelle di marcia per il programma legislativo e di lavoro 2005 sono già state rese pubbliche⁸. La Commissione intende esplorare le modalità per un uso più tempestivo e strategico delle tabelle di marcia nelle proprie iniziative di pianificazione e programmazione, soprattutto in termini di consultazione pubblica, garantendo in tal modo che le proposte normative siano valutate pienamente per quanto riguarda tutti i loro possibili effetti.

- La Commissione esplorerà come inserire meglio la misurazione dei **costi amministrativi** nelle proprie valutazioni d'impatto integrate e la possibilità di sviluppare un approccio comune per la valutazione dei costi amministrativi fra istituzioni dell'UE e Stati membri. L'importanza di misurare i costi amministrativi è stata sottolineata dall'ECOFIN e dal Consiglio europeo⁹. A tal fine, la Commissione lancerà una fase pilota¹⁰ volta a sperimentare i metodi per la valutazione quantitativa degli oneri associati alla legislazione comunitaria esistente e proposta. I primi risultati saranno disponibili nell'autunno 2005. Una volta completato il lavoro esplorativo, la Commissione stabilirà se e come inserire maggiormente questo aspetto nella propria metodologia corrente.
- La Commissione potenzierà la convalida esterna precoce della metodologia per le sue valutazioni d'impatto. A tal fine, essa avvierà, entro la prima parte del 2006, un'ampia **analisi indipendente del sistema di valutazione d'impatto** sviluppatosi e impiegato a partire dal 2002 e, in tale contesto, si farà consigliare da un soggetto esterno per quanto riguarda la metodologia delle valutazioni d'impatto (cfr. sezione 4). Parallelamente, è importante che i servizi della Commissione rafforzino il controllo di qualità sulle valutazioni d'impatto prima di sottoporle alla consultazione interservizi.
- Le valutazioni d'impatto a livello europeo non sono responsabilità della sola Commissione. L'**accordo interistituzionale "Legiferare meglio"** riconosce l'importanza delle valutazioni d'impatto per migliorare la qualità della legislazione comunitaria, e stabilisce anche¹¹ che, quando si applica la procedura di codecisione, il Parlamento europeo e il Consiglio possono far effettuare valutazioni d'impatto prima dell'adozione di ogni loro emendamento significativo¹². La Commissione ritiene vitale che ciò avvenga e spera di poter

⁷ Gli atti che rientrano nei poteri esecutivi della Commissione (ad esempio le decisioni in materia di concorrenza o gli atti la cui applicazione è limitata alla sfera interna della Commissione) di solito non sono sottoposti alla valutazione d'impatto.

⁸ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice.htm

⁹ Consiglio ECOFIN del 21 ottobre 2004 e Consiglio europeo del 4-5 novembre 2004.

¹⁰ Cfr. SEC(2005) 175. I progetti pilota comprenderanno settori come la statistica e i materiali da costruzione.

¹¹ GU C 321 del 31.12.2003, pag. 4, punto 30.

¹² La prima valutazione d'impatto di questo tipo si è svolta nel 2004 su un emendamento del Consiglio alla direttiva sulle pile e gli accumulatori proposta dalla Commissione. In genere, gli Stati membri hanno accolto favorevolmente questo nuovo procedimento, che sarà valutato formalmente nel 2005 dalla Presidenza lussemburghese.

presto concordare col Parlamento europeo e il Consiglio gli elementi fondamentali di un approccio comune in materia di valutazioni effettuate nelle diverse fasi del processo legislativo.

B. *Screening delle proposte legislative in sospeso*

La Commissione si propone di effettuare a partire dal 2005 una valutazione delle proposte in sospeso più approfondita che nel passato. A tal fine, essa intende esaminare le proposte al vaglio del Consiglio o del Parlamento per quanto riguarda la loro pertinenza generale, il loro impatto sulla concorrenzialità e altri effetti. La Commissione dunque potrebbe dover considerare la possibilità di modificare, sostituire o anche ritirare le proposte avanzate. Quest'azione terrà conto anche del parere dei garanti dell'applicazione, dei destinatari delle norme e delle parti interessate in generale, ove possibile. L'esame o *screening* si concentrerà sulle proposte adottate prima dell'1.01.2004, in particolare quelle

- che non hanno registrato progressi di rilievo nel processo legislativo per un periodo di tempo consistente;
- per le quali non sono state effettuate valutazioni d'impatto, o le cui valutazioni d'impatto hanno evidenziato debolezze significative alla luce di un numero rilevante di contributi convergenti da parte dei colegislatori, delle parti interessate e/o degli esperti;
- per le quali nuove prove scientifiche pertinenti, sviluppi del mercato o mutamenti della società giustificano una modifica dell'approccio iniziale.

C. *Semplificazione della legislazione UE in vigore*

Nel febbraio 2003, la Commissione ha varato un complesso di azioni volto a ridurre il volume dell'*acquis* comunitario, a migliorare l'accessibilità della legislazione e a semplificarla. Su questa base, la Commissione ha sviluppato un programma modulato di semplificazione¹³ e ha presentato circa 30 iniziative legislative di semplificazione per gli operatori economici, i cittadini e le amministrazioni nazionali. Nell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio", le istituzioni hanno riconosciuto l'importanza di semplificare la legislazione dell'UE, mantenendo nel contempo la sostanza delle politiche comunitarie.

In risposta ai suggerimenti degli Stati membri per individuare la legislazione europea che avrebbe potuto trarre beneficio da una semplificazione, il Consiglio Concorrenza ha approvato nel novembre 2004 un elenco prioritario di circa 20 atti legislativi (raggruppati in 15 priorità). La Commissione ha già avanzato proposte relativamente a tre di queste priorità e intende rispondere alle altre il prima possibile. Essa cercherà di esaminare se sia possibile individuare altre misure legislative pronte per la semplificazione fra quelle proposte dagli Stati membri e accettate dal Consiglio che però alla fine non sono state inserite nella lista delle priorità.

Per rafforzare il contributo di una migliore regolamentazione alla crescita e alla concorrenzialità occorre anche una valutazione della pertinenza e proporzionalità

¹³ "Aggiornare e semplificare l'*acquis* comunitario" - COM(2003) 71 del 11.2.2003.

delle normative dell'UE e, in particolare, bisogna considerare l'impatto reale e cumulativo negli Stati membri una volta che questi applicano la legislazione europea. La Commissione propone di adottare le azioni seguenti:

- Rafforzare i meccanismi atti a individuare la legislazione che necessita di essere semplificata, cioè la legislazione che in base a una valutazione attenta risulta eccessivamente onerosa e complessa per i cittadini e le imprese europee in confronto agli interessi pubblici che la legislazione stessa intende salvaguardare. A tal fine si considereranno anche i dati risultanti dalle procedure d'infrazione. La valutazione dovrà essere effettuata consultando i legislatori, i garanti dell'applicazione delle norme, le imprese, i cittadini e tutte le parti interessate per sapere quali atti legislativi dovrebbero essere sottoposti a semplificazione. Quando la valutazione mostra chiaramente che gli interessi pubblici potrebbero essere ben tutelati con mezzi più semplici, si dovrebbe pensare alla possibilità di modificare o abolire le norme. L'obiettivo è quello di individuare miglioramenti significativi in un'ampia gamma di settori fondamentali d'intervento, e il suo successo dipenderà dalla forza dell'impegno politico di tutti i partecipanti al processo normativo al fine di produrre risultati concreti.
- Ove necessario, la Commissione elaborerà piani d'azione settoriali integrati per la semplificazione. In alcuni settori, come la pesca, l'agricoltura e le normative tecniche dei prodotti, la Commissione ha già iniziato a sviluppare tali piani d'azione, che permettono una maggiore flessibilità, coerenza e continuità nei nostri sforzi di semplificazione. I risultati si potrebbero vedere già nel 2005. Nell'ottobre di quest'anno sarà presentata una comunicazione per riflettere su questi temi, e nel 2006/2007 la Commissione lancerà una nuova fase del suo programma di semplificazione¹⁴.
- Promuovere l'uso di standard europei come l'assistenza tecnica alla legislazione europea o alternative alla legislazione stessa.

3. RAFFORZARE UNA MIGLIORE REGOLAMENTAZIONE A LIVELLO DEGLI STATI MEMBRI

A. Una migliore regolamentazione negli Stati membri

Riconoscendo il legame tra una migliore regolamentazione e una crescita più spinta e posti di lavoro migliori e più numerosi, la Commissione ha già proposto che l'aspetto "migliore regolamentazione" entri a far parte dei programmi nazionali "di Lisbona" e raccomanda che gli Stati membri riferiscano sulle attività in corso e le azioni che intendono adottare. La Commissione attribuirà molta importanza ai progressi in questo settore nel quadro della sua valutazione delle riforme economiche nell'Unione e riferirà in proposito nella sua relazione annuale sullo stato d'avanzamento, prevista dalla nuova struttura gestionale della strategia di Lisbona.

¹⁴ Il quadro d'azione varato dalla Commissione nel febbraio 2003 è scaduto alla fine del 2004, per cui occorre ridefinire gli orientamenti per il futuro lavoro di semplificazione della Commissione.

Una migliore regolamentazione non è solo affare dell'Unione europea, né può essere raggiunta solo con un'azione a livello dell'UE. In alcuni Stati membri le proposte di legge sono già sottoposte a una valutazione d'impatto, ma non tutti i paesi dispongono già di tale sistema. La Commissione raccomanda a tutti gli Stati membri di varare strategie nazionali in materia di migliore regolamentazione e, in particolare, di istituire sistemi di valutazione d'impatto per ponderare in modo integrato gli effetti economici, sociali e ambientali, insieme alle strutture di sostegno adatte alle circostanze nazionali. Tali sistemi nazionali consentirebbero di tenere in debito conto l'intero impatto delle nuove proposte normative, compreso il loro impatto sulla concorrenzialità, come richiesto dal piano d'azione di Lisbona¹⁵. Inoltre, le indagini settoriali nazionali sono strumenti utili a migliorare la qualità della legislazione nazionale, al fine di orientarla maggiormente alla concorrenzialità, pur senza perdere di vista l'obiettivo politico fondamentale perseguito¹⁶. La Commissione incoraggerà gli Stati membri a ricercare una copertura della valutazione d'impatto simile a quella delle valutazioni d'impatto integrate della Commissione stessa. Gli Stati membri sono invitati, al momento di proporre nuove norme nazionali, a tener conto il più possibile delle conseguenze che tali nuove norme possono avere sul mercato interno e per gli altri Stati membri.

B. Semplificazione della legislazione nazionale

La semplificazione delle misure nazionali è responsabilità degli Stati membri. La Commissione raccomanda agli Stati membri di adottare programmi di semplificazione e strutture di sostegno adatte alle circostanze nazionali. Lo scambio di buone pratiche e gli esami di esperti sul tema sono vivamente incoraggiati. La Commissione inoltre incoraggerà la semplificazione al momento di esaminare la conformità delle misure nazionali al diritto comunitario, in particolare per quanto riguarda l'attuazione delle direttive, le procedure d'infrazione a norma dell'articolo 226 CE e la notifica dei nuovi regolamenti tecnici in conformità della direttiva 98/34/CE¹⁷.

Nei settori armonizzati, per migliorare il recepimento puntuale e corretto delle direttive ed evitare "orpellature", cioè l'introduzione di procedure non automaticamente implicate da una direttiva, il processo del dialogo preventivo tra i servizi della Commissione e gli Stati membri¹⁸ è in via di ulteriore sviluppo, per discutere su come realizzare al meglio i provvedimenti laddove l'emergere di tali problemi è probabile.

Nei settori non armonizzati, oltre ad eliminare le norme che sono o potrebbero risultare contrarie al diritto comunitario, le procedure d'infrazione e i controlli preventivi della direttiva 98/34/CE dovrebbero contribuire a migliorare la qualità

¹⁵ Cfr. SEC(2005) 192, pag. 14, che accompagnava l'esame intermedio della strategia di Lisbona, come da nota 2 più sopra.

¹⁶ Cfr. nota precedente.

¹⁷ La direttiva 98/34/CE prevede l'obbligo per gli Stati membri di comunicare il progetto di ogni nuovo regolamento tecnico riguardante i prodotti e i servizi della società dell'informazione nel settore non armonizzato, con l'obiettivo di impedire l'introduzione di nuovi ostacoli al mercato interno in questi settori. Si prevede di estendere ad altri servizi l'ambito di applicazione della direttiva.

¹⁸ "Comunicazione sul miglioramento nel controllo dell'applicazione del diritto comunitario", COM(2002) 725 def./4 del 16.5.2003.

delle normative nazionali, con una maggiore trasparenza, leggibilità ed efficienza. Per quanto riguarda la libera circolazione delle merci, essi consentono alla Commissione di garantire che la legislazione nazionale consenta agli operatori economici di raccogliere i benefici del riconoscimento reciproco¹⁹.

La trasparenza della procedura di notifica della direttiva 98/34/CE²⁰ consente di intervenire non solo alla Commissione e agli Stati membri, ma anche a ogni parte interessata. La Commissione incoraggerà gli Stati membri a scambiare pareri sulle normative già adottate e sulle buone prassi e gli approcci normativi. Nei settori di nuova regolamentazione (strettamente legati allo sviluppo scientifico e tecnologico), la Commissione amplierà il ricorso a questa direttiva per influenzare lo sviluppo di norme nazionali, rafforzando in tal modo l'applicazione del principio di sussidiarietà, aiutando a migliorare le disposizioni nazionali e a fornire maggiori prove per l'eventuale necessità di un'armonizzazione.

4. PARERE DEGLI ESPERTI IN MATERIA DI REGOLAMENTAZIONE E DELLE PARTI INTERESSATE

Per facilitare lo sviluppo dei provvedimenti volti a una migliore regolamentazione a livello nazionale e dell'UE, la Commissione istituirà, nel corso del 2005, un **gruppo ad alto livello di esperti nazionali in materia di regolamentazione**. Il mandato del gruppo consisterà nel consigliare la Commissione sui temi riguardanti in generale la migliore regolamentazione, in particolare la semplificazione e la valutazione d'impatto, tenendo conto di tutti gli aspetti rilevanti, compresi i problemi di attuazione (considerato il fatto che la legislazione di solito è eseguita a livello degli Stati membri). Il gruppo dovrebbe considerare la legislazione europea e nazionale, costituendo in tal modo un'efficace interfaccia tra Commissione e autorità nazionali. Esso cercherà di migliorare il contesto normativo per le imprese, l'industria, i consumatori, le parti sociali e i cittadini in generale, facendo sì che gli obiettivi sociali e ambientali possano essere raggiunti in modo efficiente dal punto di vista del rapporto costi-benefici, e contribuirà alla diffusione delle buone prassi e delle competenze all'interno dell'UE in materia di migliore regolamentazione.

Grazie a questo gruppo ad alto livello, la Commissione rafforzerà la cooperazione con gli Stati membri, assistendoli nelle loro iniziative di promozione della realizzazione, a livello nazionale, di una migliore regolamentazione (in particolare, indicatori di qualità della normativa ed esami di esperti quanto alle capacità di gestione normativa negli Stati membri). La qualità dell'attuazione della legislazione UE a livello degli Stati membri ne risulterà migliorata, ad esempio mediante un esame congiunto della presenza di una "orpellatura" della legislazione europea da

¹⁹ Il principio del riconoscimento reciproco, in base al quale si presume che un prodotto fabbricato o commercializzato legalmente in uno Stato membro possa essere commercializzato in tutti gli altri Stati membri, può in gran parte ovviare agli ostacoli alla libera circolazione delle merci causati da divergenze regolamentari tra gli Stati membri. Ciò vale per le norme nazionali nel settore non armonizzato e anche in quello armonizzato, laddove le norme di attuazione vanno oltre le disposizioni minime delle direttive comunitarie senza costituire una violazione.

²⁰ La normativa prevede un "meccanismo di trasparenza" che consente alla Commissione e agli Stati membri di esaminare i progetti di norme tecniche notificati da uno Stato membro prima che entrino in vigore, in modo da individuare le eventuali infrazioni del trattato o la creazione di nuove barriere nel mercato interno.

parte degli Stati membri, con l'introduzione di disposizioni o procedure nel corso del recepimento che la legislazione UE non prevedeva. Il gruppo consentirà anche alla Commissione di utilizzare l'esperienza acquisita sul campo in materia di attuazione nella concezione della legislazione futura.

In questo gruppo, la Commissione intende discutere lo sviluppo di un impianto coerente di **indicatori comuni** atti a monitorare i progressi in materia di **qualità del contesto normativo** sia a livello UE che degli stessi Stati membri, come base per un'analisi comparata. La Commissione incoraggerà gli Stati membri ad adottare tali indicatori per definire obiettivi e priorità dei loro programmi di migliore regolamentazione per gli anni a venire nei rispettivi programmi nazionali di Lisbona. In questo contesto, la Commissione intende anche lavorare con gli Stati membri per aumentare la comparabilità e compatibilità tra i programmi nazionali.

Per consigliare la Commissione sarà istituita un'altra rete, indipendente dalla prima e composta da esperti in questioni afferenti la migliore regolamentazione, compresi accademici e operatori del settore economico, sociale e ambientale. In tal modo, la Commissione potrà far ricorso a esperienza e consulenza esterna sulle questioni tecniche. La rete potrà essere invitata caso per caso a fornire una consulenza sul rigore scientifico della metodologia scelta per determinate valutazioni d'impatto, consentendo alla Commissione di prendere una decisione informata quanto alla forma e alla portata della sua valutazione d'impatto.

Ne consegue che questi gruppi emetteranno un parere su questioni generali e di metodologia, mentre non aggiungeranno un livello di analisi sistematica delle singole proposte legislative.

Ogni commissario creerà una finestra ad accesso pubblico in materia di migliore regolamentazione sui siti *web* dei servizi posti sotto la sua responsabilità. In questo modo le imprese, le ONG e i cittadini potranno individuare gli oneri amministrativi o burocratici risultanti dalla legislazione relativa ai settori di loro competenza e potranno esprimere il proprio parere. Le finestre saranno fatte conoscere mediante *link* al sito centrale della Commissione.

5. CONCLUSIONI

Un funzionamento efficace dei mercati e delle imprese è nell'interesse delle pubbliche autorità, delle aziende, dei cittadini e delle parti sociali ed è sempre più determinato dal quadro normativo in cui questi si trovano a operare. La legislazione europea interessa settori di competenze condivise con gli Stati membri, quali il mercato interno, le politiche sociali e ambientali, la protezione dei consumatori, oppure settori in cui il suo ruolo consiste piuttosto in un coordinamento e complemento delle azioni nazionali, come le politiche sanitarie e industriali. Pertanto, le iniziative mirate a una migliore regolamentazione devono essere intensificate a tutti i livelli amministrativi, e gli Stati membri hanno una responsabilità importante nel sostenere una migliore regolamentazione nei settori in cui è in gioco la concorrenzialità dell'Europa.

Tenendo conto di tutto ciò, la Commissione europea:

- garantirà che le future proposte normative siano valutate in modo completo per quanto riguarda tutti i loro effetti potenziali;
- analizzerà le proposte in sospeso davanti al Parlamento europeo e al Consiglio per determinarne l'impatto sulla concorrenzialità o su altri settori, e adotterà le decisioni appropriate;
- proporrà una maggiore semplificazione delle normative UE in vigore, tenendo conto del parere delle parti interessate sulla base di una comunicazione prevista per ottobre 2005;
- incoraggerà gli Stati membri a promuovere una migliore regolamentazione al momento di concepire nuovi atti normativi nazionali (valutazione d'impatto), mediante la semplificazione delle normative nazionali esistenti e una migliore attuazione della legislazione europea a livello nazionale;
- coinvolgerà gli Stati membri istituendo un gruppo ad alto livello di esperti nazionali in materia di regolamentazione, per consigliare la Commissione e sviluppare una strategia comune per una migliore regolamentazione;
- creerà siti *web* sulla migliore regolamentazione per raccogliere i contributi delle parti interessate;
- migliorerà la qualità intrinseca della valutazione d'impatto della legislazione UE garantendo caso per caso la convalida *ex ante*, da parte di esperti scientifici esterni, della metodologia utilizzata per determinate valutazioni d'impatto;
- prenderà in esame i risultati delle misure enunciate dalla presente comunicazione entro e non oltre il 2007.

ANNEXES

ANNEX 1

Overview of Better Regulation measures implemented at EU level

Over the last four years, the EU has launched a broad strategy to improve the regulatory environment and thus provide a more effective, efficient and transparent regulatory system for the benefit of citizens and reinforce competitiveness, growth and sustainable development.

First, the institutions have taken the steps necessary to comply with Declaration 39 adopted by the Heads of State and Government at the Intergovernmental Conference in Amsterdam in 1997. They adopted drafting guidance in the Inter-institutional Agreement of 22 December 1998 on common guidelines for the quality of drafting of Community legislation. They have ensured that those guidelines are applied by taking the necessary internal organisation measures as required by Declaration 39. A practical guide on drafting has been made widely available in official languages to all those within and outside the institutions who are involved in the drafting process. Internal procedures in the Commission in particular have been reorganised to enable the staff of the Legal Service to improve the quality of proposed legislation at an early stage by checking its lawfulness and compliance with all the formal rules, by structuring the rules clearly and correctly and by revising the drafting. The Legal Service offers training in legislative drafting to the staff of other Commission departments and organises seminars to promote awareness of the need for good-quality legislation. Translation services also play a role in drafting original legislative texts, so as to ensure clear, unambiguous texts and coherent terminology.

On a broader point of view, guided by the reactions to the Commission's White paper on European Governance²¹, while bearing in mind the recommendations of the intergovernmental "Mandelkern Group"²², the Commission proposed in June 2002 a comprehensive Action Plan for 'simplifying and improving the regulatory environment'²³. This Action Plan was in line with the aim set out at the Gothenburg European Council that "policy-makers must identify likely spill-over – good and bad – onto other policy areas and take them into account. Careful assessment of the full effects of a policy proposal must include estimates of its economic, environmental and social impacts inside and outside the EU"²⁴. This Action Plan represents the most comprehensive and ambitious efforts yet in pursuit of these objectives.

To ensure high-quality new legislation, a new **Impact Assessment** system was introduced to integrate and replace all previous single-sector assessments, as un-integrated analyses had been found to have little effect on the quality of policy-making. It requires the Commission to systematically assess, on an equal basis, the likely economic (including competitiveness), environmental and social implications of its proposals and to highlight the potential trade-offs. This new impact assessment system aims at helping the Commission to improve the quality and transparency of its proposals and to identify balanced solutions consistent with Community policy objectives. The depth and scope of the assessment respects the **principle**

²¹ COM(2001) 727, 5.12.2001.

²² Adopted in November 2001. See <http://ue.eu.int/pressData/en/misc/DOC.68853.pdf>

²³ COM(2002) 278, 5.6.2002.

²⁴ A sustainable Europe for a better world, A European Union Strategy for Sustainable Development.

of proportionate analysis, i.e. more Impact Assessment resources will be allocated to those proposals that can be expected to have the most significant impacts. Transparency is ensured by the publication of the **Impact Assessment Roadmaps**, giving a preliminary indication of the main areas to be assessed and the planning of subsequent analyses. Instruments which provide an **alternative approach to legislation**, such as co-regulation and self-regulation, have to be considered when assessing options.

Since the system's introduction in early 2003, more than 50 extended Impact Assessments of proposals have been completed. In 2005, all initiatives in the Commission's Legislative and Work Programme²⁵ (around 100) will be accompanied by an impact assessment.

As an integral part of the impact assessment procedure, the Commission has also adopted²⁶ a set of "Minimum standards for **consultation** of interested parties". These minimum standards are intended to enhance transparency, to widen consultation practices and to ensure better information, participation and dialogue. The Commission has also adopted guidelines for collecting and using **expert advice** to provide effective expertise in developing policies and to ensure transparency as to how the Commission uses external advice²⁷.

The Commission took the initiative in early 2005 to launch a pilot phase with a view to developing a common approach to measure **administrative costs**. The results of the pilot phase are expected by the end of 2005. Once the results of the pilot phase have been assessed, the Commission will decide on whether and how to best integrate the approach into the impact assessment method and examine how it could help in process of simplification of existing legislation.

To streamline and simplify the regulatory environment, the Commission launched in 2003 an ambitious programme²⁸ to **up-date and simplify existing EU legislation**. This aims to reduce the substance of EU legislation as well as to reduce its volume (through consolidation, codification and removal of obsolete legislation) and to provide more reliable and user-friendly organisation and presentation of the *acquis*. Since February 2003, the Commission has presented 30 proposals with simplification impacts, 10 of which have been adopted, the remainder being still pending before the European Parliament and Council. The Prodi Commission's target of a 25% reduction in the volume of the Community *acquis* by 2005 has not been achieved, mainly because the codification programme has been delayed owing to translation bottlenecks in the new Member States. In recent years, the Commission carried out several rounds of **withdrawals of pending proposals** that were no longer topical (in 2004, about 100 pending proposals were withdrawn). During 2005-2009, the Commission intends to carry out such withdrawal exercises each year.

The Commission has also given priority to **improving transposition and application of EU law** by the Member States. In a Communication of 2002, it set out an action plan on working more proactively with the Member States to reduce the number and seriousness of cases.

²⁵ Acts that fall under the executive powers of the Commission (for instance competition decisions or acts whose scope is limited to the internal sphere of the Commission) are normally not subject to impact assessment.

²⁶ COM(2002) 704, 11.12.2002.

²⁷ COM(2002) 713, 11.12.2002: Communication on the collection and use of expertise; Principles and guidelines: "Improving the knowledge base for better policies".

²⁸ 'Updating and simplifying the Community *acquis*' – COM(2003) 71, 11.2.2003.

Recognising that better regulation requires an effort throughout the regulatory cycle, in December 2003 the European Parliament, the Council and the Commission concluded an **Inter-institutional Agreement on Better Law-making**. Its main elements are the improvement of inter-institutional coordination and transparency²⁹; common definitions³⁰ and agreed conditions of use for alternative instruments such as co-regulation and self-regulation; increased use of impact assessment in Community decision-making; and the commitment to set a binding time limit for the transposition of directives into national law³¹.

²⁹ The three institutions will reinforce their coordination through their respective annual legislative timetables with a view to reaching agreement on joint annual programming.

³⁰ The Interinstitutional Agreement on better lawmaking provides the following definitions: Co-regulation: "... the mechanism whereby a Community legislative act entrusts the attainment of the objectives defined by the legislative authority to parties which are recognised in the field (such as economic operators, the social partners, NGOs or associations)"; Self-regulation: "the possibility for economic operators, the social partners, NGOs or associations to adopt amongst themselves and for themselves common guidelines at European level (particularly codes of practices or sectoral agreements)". The rules on the functioning of the social dialogue (Articles 138 and 139 TEC) and standardisation according to the "New Approach" are not affected by this agreement.

³¹ Each directive should indicate a time limit which should be as short as possible and generally not exceed two years.

ANNEX 2

Broad assessment of Better Regulation implementation in Member States

Many Member States have launched various initiatives on regulatory reforms. Information available on these matters is mainly based on Member States' self-assessment and is somewhat partial; it therefore needs, to be complemented by independent and/or peer review evaluations. The table below comes from the *Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Member States of the European Union*³² and shows that a large majority of Member States (20) have already developed some type of better regulation programme, which very often includes obligatory impact analysis of new legislation (14) and consultation of stakeholders (14). However, it is not clear to what extent these exercises are integrated assessments of economic, social and environmental impacts nor the extent to which they are pursued in practice rather than being 'paper' exercises. Moreover, there may be further initiatives taken by Member States not yet contemplated in the table.

In the ten new Member States, a joint EU-OECD project is currently under way: it is the SIGMA project (Support for Improvement in Governance and Management). The objective of the project is to promote and improve the development and implementation of better regulation practices in these countries. The project consists in a general peer review exercise designed to examine the institutional framework of the new Member States, to establish the state of introduction, development and practical use of better regulation practices and to identify potential problems and gaps. The peer reviews should be finished by the end of 2005.

³² Commission Staff Working Paper: Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Member States of the European Union - SEC(2005) 167, 8.2.2005, p. 36.

Overview of measures in the area of Better Regulation and impact assessment³³

	Better regulation programme	Specific RIA policy	Obligatory RIA	Alternative instruments considered	Guidelines on RIA	Coordinating body for RIA	Consultation part of RIA	Formal consultation procedures	Direct stakeholder consultation	Tests of impact on small enterprises	Exemptions for SMEs	Total Y+(Y)
Belgium	(Y)	N.A.	(Y)	N.A.	(Y)	(Y)	N	(Y)	(Y)	(Y)	N	7
Czech Republic	Y	N.A.	N	Y	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	(Y)	N	3
Denmark	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	10
Germany	Y	N.A.	N.A.	N.A.	Y	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	N.A.	5
Estonia	N	N	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	N	N	N.A.	Y	4
Greece	(Y)	(Y)	N	N	N	N	Y	N	N	N	N.A.	3
Spain	Y	(Y)	Y	Y	(Y)	(Y)	N	N	N	N	N.A.	6
France	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	0
Ireland	Y	N	N	(Y)	(Y)	N	(Y)	(Y)	N	N	N	5
Italy	(Y)	Y	N	(Y)	Y	(Y)	(Y)	N	Y	(Y)	N	8
Cyprus	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N.A.	0
Latvia	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	N	9
Lithuania	N.A.	Y	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	N.A.	N	N.A.	N.A.	4
Luxembourg	Y	N.A.	Y	Y	N.A.	Y	Y	Y	N	N	Y	7
Hungary	Y	(Y)	Y	N	N	Y	(Y)	(Y)	N	N	N	6
Malta	Y	N.A.	N.A.	N	N.A.	(Y)	N	N	Y	N	Y	4
Netherlands	Y	Y	N.A.	Y	Y	Y	N	N	Y	(Y)	Y	8
Austria	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	N.A.	N	8
Poland	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	(Y)	N	Y	10
Portugal	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	0
Slovenia	Y	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	1
Slovakia	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	(Y)	N.A.	N	1
Finland	Y	Y	Y	Y	Y	(Y)	Y	Y	Y	N.A.	N.A.	9
Sweden	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	N	9
United Kingdom	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	N	10
Total Y+(Y)	19	13	12	15	15	14	12	12	11	7	5	

Legend

Y	Measures exist	(Y)	Measures planned/ Available partially	N	No measures exist	N.A.	Information available	not
----------	----------------	------------	--	----------	-------------------	-------------	-----------------------	------------

³³

Commission Staff Working Paper: Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Member States of the European Union - SEC(2005) 167, 8.2.2005, p. 36.