

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Editoriale: Unione Europea: Legiferare meglio

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1633656> since 2017-05-14T11:34:47Z

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

This is the author's final version of the contribution published as:

Di Mascio, Fabrizio. Editoriale: Unione Europea: Legiferare meglio.
GIORNALE DI DIRITTO AMMINISTRATIVO. 1 pp: 5-6.

The publisher's version is available at:

http://shop.wki.it/Ipsoa/Periodici/Giornale_di_Diritto_Amministrativo_s13060.aspx

When citing, please refer to the published version.

Link to this full text:

<http://hdl.handle.net/>

Editoriale: Unione Europea

Legiferare meglio

di Fabrizio Di Mascio

Mentre in Italia (e non solo) i governi portano avanti politiche di razionalizzazione normativa e semplificazione amministrativa dagli esiti incerti, nel terzo programma di lavoro annuale della Commissione Juncker pubblicato il 25 ottobre 2016 le politiche di semplificazione e qualità della regolazione (c.d. *betterregulation*) sono individuate come azioni prioritarie per ristabilire la fiducia di cittadini e imprese nelle istituzioni europee. In particolare, il programma di lavoro per il 2017 introduce due novità che costituiscono il frutto dell'attuazione nel corso del 2016 dell'agenda *Legiferare meglio*, un "pacchetto" di riforme dell'intero ciclo della regolazione a livello europeo adottato dalla Commissione europea il 19 maggio 2015.

La prima novità concerne le relazioni tra le istituzioni europee. A giudizio della Commissione, per realizzare una Unione di cambiamento democratico, la prima delle dieci priorità fissate dal presidente Juncker, è necessario dare piena attuazione all'Accordo interistituzionale *Legiferare meglio* siglato da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione il 13 aprile 2016. Questo Accordo, che sostituisce un precedente impegno condiviso delle tre istituzioni risalente al 2003, fissa una cornice di strumenti e principi condivisi per l'adozione di norme che siano "adatte allo scopo", ovvero capaci di regolare questioni rilevanti in modo chiaro e proporzionato ai rischi senza oneri eccessivi.

Una delle implicazioni dell'entrata in vigore del nuovo Accordo riguarda la prossima adozione, annunciata nel programma di lavoro, di una dichiarazione condivisa da parte delle tre istituzioni circa gli obiettivi e le priorità dell'Unione per il 2017, in cui sono identificate anche le proposte meritevoli di trattamento prioritario nell'iter legislativo. Ciò pone in luce un immediato progresso in termini di coordinamento tra le tre istituzioni in sede di programmazione cui non corrisponde però un sensibile miglioramento dei livelli di trasparenza del processo legislativo. Questo obiettivo andrebbe perseguito, in primo luogo, aprendo al pubblico scrutinio i negoziati informali tra i rappresentanti delle tre istituzioni (c.d. *triloghi*) da cui sempre più spesso dipende il raggiungimento di un accordo sulle proposte legislative. In secondo luogo, agli emendamenti apportati da Parlamento europeo e Consiglio andrebbero applicate le medesime tecniche di valutazione dell'impatto che la Commissione applica alle proprie proposte. Si tratta di due innovazioni auspicate dalla Commissione che hanno trovato solo un limitato riscontro nella versione finale dell'Accordo siglata da Parlamento europeo e Consiglio.

La seconda novità riguarda le relazioni tra la Commissione, gli Stati membri e le parti interessate (*stakeholder*). Nel programma di lavoro per il 2017 sono riportate alcune misure di semplificazione che danno attuazione ai pareri espressi nel corso del primo semestre del 2016 dalla Piattaforma REFIT. Quest'ultima è un organismo consultivo della Commissione che è stato istituito a gennaio 2016 sulla base delle previsioni contenute nell'agenda *Legiferare meglio*. La Piattaforma si articola in due sottogruppi che riuniscono, rispettivamente, i rappresentanti degli Stati membri e quelli degli *stakeholder*, cui è stato affidato il compito di esprimere pareri sulle proposte di semplificazione

inviata alla Commissione attraverso qualsiasi canale, in particolare quelle pervenute attraverso la consultazione telematica aperta ai cittadini. La vaghezza delle misure di attuazione dei pareri della Piattaforma REFIT rende evidente come la costituzione di questo organismo non sia servita finora a mantenere la promessa di consultare “di più e meglio” posta dalla Commissione al centro dell’agenda *Legiferare meglio*. Le misure poco specifiche del programma di lavoro riflettono la vaghezza delle indicazioni contenute negli stessi pareri della Piattaforma che è frutto di un metodo di lavoro oggetto di contestazione da parte degli Stati membri. A essere posta in discussione è l’assenza del filtro degli uffici della Commissione in termini di stima dell’impatto delle proposte di semplificazione.

L’attribuzione alla Commissione della responsabilità di quantificare l’impatto delle proposte di semplificazione da parte degli Stati membri non costituisce una novità. Si tratta di una richiesta che è stata posta al centro delle conclusioni sul miglioramento della regolazione che il Consiglio “Competitività” ha adottato in diverse occasioni. Dal canto suo, la Commissione ha finora avuto buon gioco sugli Stati membri, sostenendo che la quantificazione degli impatti delle proposte legislative e dei risultati delle iniziative di semplificazione richiede la cooperazione degli Stati stessi, depositari di larga parte dei dati sull’attuazione delle misure.

La disponibilità degli Stati a collaborare è però mancata anche in occasione dell’attuazione dell’agenda *Legiferare meglio*. È emblematica, al riguardo, la revisione che la proposta di nuovo Accordo interistituzionale avanzata dalla Commissione ha subito prima che il testo venisse sottoscritto dalle altre istituzioni. In particolare, è stato eliminato il riferimento alla motivazione e alla stima dell’impatto da parte degli Stati membri delle disposizioni che introducono oneri regolatori in sede di attuazione dei provvedimenti del livello europeo (c.d. “*goldplating*”), prevedendo anche che la valutazione *ex post* della legislazione europea non debba comportare oneri eccessivi a carico degli Stati membri.

Questi ultimi appaiono invece ben disposti a collaborare con la Commissione al fine di sviluppare nuovi strumenti di applicazione del principio di innovazione nel ciclo della regolazione. Ciò equivale a considerare l’impatto delle proposte legislative e delle norme esistenti sulla capacità delle imprese di innovare. L’enfasi posta su questo principio per assicurare una legislazione che sia “a prova di futuro” costituisce l’unico elemento di discontinuità dell’agenda delle riforme delineata dalle conclusioni dell’ultimo Consiglio “Competitività” del 26 maggio 2016 durante la presidenza olandese. Nello specifico, alla Commissione è stato affidato il compito di raccogliere le buone pratiche maturate a livello nazionale per tenere basse le barriere poste dalla regolazione all’innovazione.

È stato dunque proposto un innovativo approccio per cui l’agenda a livello europeo viene definita sulla base delle esperienze pionieristiche di alcuni paesi. Tra questi ultimi spiccano i Paesi bassi che hanno approfittato della presidenza di turno per allineare l’agenda europea a quella domestica in cui da tempo trovano spazio tecniche di legislazione sperimentale. Proprio l’esperienza olandese insegna che l’impiego di tali tecniche, reso più impellente dall’ascesa delle piattaforme digitali, non comporta un significativo abbattimento delle barriere all’innovazione in assenza di coordinamento con l’applicazione del principio di innovazione a livello europeo. Nelle more che la Commissione dia attuazione all’approccio suggerito dal Consiglio, nel nuovo Accordo interistituzionale è stata già inserita la facoltà del ricorso da parte delle tre istituzioni a uno strumento di regolazione a prova di

futuro quale le “*sunsetclauses*”, per cui le norme restano in vigore per un periodo di tempo determinato salvo riesame che ne accerti l’efficacia.

Nel complesso, i recenti sviluppi in materia di *betterregulation* a livello europeo riflettono la crescente salienza a livello politico della qualità della regolazione come fattore chiave per il rilancio della competitività e per il recupero della legittimità delle istituzioni europee. Il primo anno di attuazione dell’agenda *Legiferare meglio* ha però lasciato emergere le difficoltà della cooperazione tra i diversi attori del processo legislativo, in particolare Commissione e Stati membri che appaiono più impegnati in giochi di scarico della responsabilità (*blameshifting*) che in processi di leale collaborazione. I limitati progressi a livello europeo si riverberano sulle politiche di paesi come l’Italia che hanno ancora bisogno del vincolo esterno per porre al centro della propria azione riformatrice programmi di ampio respiro.

Un altro aspetto da considerare è la persistente esclusione dall’ambito di applicazione dell’agenda di *betterregulation* del circuito delle agenzie europee. Tuttavia, è nei processi di regolazione presidiati da questi organismi indipendenti che sono affrontati buona parte dei dilemmi della regolazione contemporanea, con particolare riferimento alla tensione tra l’emergente principio di innovazione e quello consolidato di precauzione.

Il rischio che si corre è quello di esibire il rimpallo delle responsabilità anziché l’impegno comune degli attori del processo legislativo per attuare una agenda da cui restano fuori fuoco le agenzie europee, acuendo così lo squilibrio tra elevata salienza politica e ridotta efficacia delle misure di semplificazione e qualità della regolazione.