

CAPITOLO SECONDO

GIULIA TIBERI

LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE IN UN SISTEMA DI GOVERNANCE MULTILIVELLO TRA UNIONE EUROPEA E STATI MEMBRI

1. *Premessa: la necessità del coinvolgimento di tutti livelli ordinamentali e di una solida cooperazione tra i diversi livelli*

Negli ultimi anni è divenuto ormai di palmare evidenza un fattore ineludibile con cui le politiche per la qualità della regolazione si devono misurare: nell'attuale fase istituzionale queste politiche, se vogliono realmente essere efficaci e raggiungere i propri obiettivi, non possono non tenere conto dei vincoli imposti dalla presenza di un'articolazione dei pubblici poteri su più livelli di governo e dalla sussistenza di diversi livelli istituzionali competenti per l'adozione e l'implementazione di strumenti volti a eliminare o ridurre i costi della regolazione e i carichi burocratici.

Il tema è divenuto cruciale a seguito delle trasformazioni subite dal nostro ordinamento con la riforma costituzionale in senso federale – introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 – e con il progredire del processo di integrazione europea. Entrambe queste linee direttrici hanno prodotto una vasta redistribuzione delle competenze tra i vari livelli di governo e una consistente erosione dall'alto e dal basso delle attribuzioni dello Stato centrale, sino a giungere all'instaurazione di un sistema integrato di «governance multilivello», articolato in senso verticale in quattro distinti livelli istituzionali: europeo, nazionale, regionale e locale.

Nei sistemi di *governance* multilivello l'azione del solo legislatore statale, pur imprescindibile, non è più sufficiente da sola a fornire adeguate soluzioni al problema degli eccessivi costi regolativi e oneri burocratici che incombono sui cittadini e sulle imprese. La ricerca di soluzioni al problema del governo delle politiche regolative solo a livello nazionale costituirebbe inevitabilmente un esercizio riduttivo ed inefficiente: gli Stati nazionali, infatti, sono penetrati da una normazione sempre più pervasiva e dettagliata proveniente dall'Unione europea, ormai competente a titolo esclusivo o concorrente ad adottare normative che investono materie particolarmente rilevanti per le imprese (mercato interno, ambiente, appalti, trasposti, energia, ecc.); è in queste normative la fonte di una rilevante parte degli oneri e dei costi, in termini di adempimenti amministrativi e regolativi, che frenano la competitività delle imprese europee, in settori molto ampi (agricoltura, alimentazione, pesca, mercato interno, ambiente, appalti, trasporti, energia, ecc.); è in queste normative europee la fonte di una rilevante parte degli oneri e dei costi, in termini di adempimenti amministrativi e regolativi, che frenano la competitività delle imprese europee. Perciò, il tema della qualità della regolazione ha da tempo oltrepassato i confini nazionali degli Stati per assurgere a rilevante questione nel dibattito politico e istituzionale a livello comunitario.

Specularmente, all'interno del nostro ordinamento, con la riforma del Titolo V della Costituzione la tradizionale impostazione della politica della qualità della regolazione e semplificazione, che vedeva il legislatore statale guidare l'intero processo di riforma mediante direttive imposte anche ai livelli regionale e locale, ha necessariamente subito una completa rivisitazione alla luce del nuovo assetto delle competenze legislative e regolamentari definite dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha portato ad una situazione di accentuato policentrismo normativo e istituzionale. La politica della qualità della regolazione, come fattore rilevante per la competitività del paese, passa sempre più attraverso autonome iniziative delle regioni: tanto più che materie di cruciale rilevanza a questo fine, come quelle dell'industria, del commercio, dell'artigianato, del turismo e dell'agricoltura, rientrano ora nella potestà legislativa generale o residuale delle regioni. In particolare, la politica di semplificazione dei procedimenti risulta per gran

parte ormai affidata alle singole regioni: alla luce del nuovo Titolo V non vale infatti più, per il legislatore statale, il parallelismo sopra richiamato tra la potestà di regolare una determinata materia e la potestà di regolare i procedimenti rientranti nella medesima. Infatti, la disciplina dei rapporti amministrativi così come la disciplina dell'organizzazione amministrativa non rappresentano più un profilo implicito della disciplina sostanziale e – diversamente dall'ordinamento civile e penale che rientrano nella competenza esclusiva statale – vanno ora suddivise in ragione delle amministrazioni coinvolte, rientrando l'organizzazione amministrativa e il funzionamento della regione nella materia di competenza regionale generale/residuale.

Sono pertanto le regioni, in ragione della più estesa latitudine delle materie assegnate alla loro competenza legislativa, a diventare i principali centri di disciplina dell'amministrazione e, conseguentemente, a doversi fare carico, in particolare, dell'iniziativa di attivare processi di semplificazione delle procedure amministrative, oltre che di riordino normativo. Nelle materie di competenza regionale, il legislatore statale può pertanto ora intervenire sugli aspetti procedurali con norme dal carattere meramente facoltizzante e autorizzatorio con valore di principio, limitandosi ad indicare, con carattere non vincolante per l'autonomia delle Regioni ed in via generale e non di dettaglio, talune possibili modalità procedurali che possono essere aggiunte a quelle previste nei singoli ordinamenti regionali.

Notevoli sono stati gli sforzi dedicati da molte regioni negli anni recenti per migliorare la qualità della loro regolazione e semplificare le procedure amministrative [sul punto si veda in particolare il saggio di Carmen Iuvone, *infra*], al punto che si può sostenere che l'esperienza accumulata in sede regionale risulta spesso più avanzata rispetto a quella sviluppata dal legislatore statale. Lo stesso pare potersi dire con riferimento ai risultati conseguiti dalle politiche regionali di qualità della regolazione, di gran lunga più lusinghieri nella gran parte delle Regioni rispetto a quelli raggiunti a livello statale, e ciò sia sotto il profilo del riordino normativo e della conoscibilità delle norme, sia con riferimento alla qualità redazionale delle norme prodotte, all'impiego dell'analisi di impatto della regolazione, ad interventi di deregolazione, nonché alla istituzione di strutture dedicate a sovrintendere alla qualità della regolazione.

Qui occorre altresì sottolineare come almeno fino al 2007 avesse prevalso, in una logica di leale cooperazione sottesa alla riforma del Titolo V della Costituzione, una chiara visione di cooperazione tra livello statale e livello regionale, sancita dalla firma di vari atti interistituzionali, tra cui in particolare un ampio Accordo in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, adottato in sede di Conferenza Unificata nel marzo 2007. Il silenzio calato su quell'Accordo, complice anche il cambio di maggioranza politica al Governo, non può tuttavia non essere criticato.

Le considerazioni fatte, di cui si ha ormai ampia evidenza non solo nell'esperienza italiana ma anche in quella delle organizzazioni internazionali e sovranazionali (Ocse e Ue) che maggiormente si sono occupate della qualità della regolazione, ci portano dunque fin d'ora ad evidenziare la sussistenza di alcune pre-condizioni di ordine organizzativo e istituzionale al fondo di qualsiasi politica di qualità della regolazione che miri al successo. Tra queste, in un sistema di *multilevel governance* cruciale è la cooperazione tra i diversi livelli istituzionali.

Come con chiarezza aveva sottolineato già nel 2001 il «Libro Bianco sulla Governance europea» presentato dalla Commissione europea, al cittadino o all'impresa non interessa infatti conoscere quale è il livello istituzionale responsabile della complicazione burocratica; quello che gli interessa è avere meno carichi regolativi e burocratici. Di conseguenza, tutti i livelli istituzionali dovrebbero avere interesse a tessere solidi legami di cooperazione interistituzionale per la qualità della regolazione, che possono assumere forme diverse; tra queste, si possono annoverare: 1) la costruzione di strumenti di raccordo e di collaborazione tra le istituzioni; 2) l'attivazione di reti tra i responsabili delle strutture dedicate alla semplificazione e alla qualità della regolazione; 3) l'adozione di metodologie comuni; 4) la verifica e la comparazione dei risultati e lo scambio di esperienze.

2. *Le iniziative dell'Unione europea in materia di qualità della regolazione come strumento per accrescere la competitività*

Il tema della qualità della regolazione ha incontrato negli ultimi anni il deciso sostegno dell'Unione europea, che l'ha eletta a questione prioritaria della propria agenda politica entro la «Strategia di Lisbona», così chiamata dal Consiglio europeo che nel 2000 la avviò, saldamente legandola a strumento di crescita della competitività, dello sviluppo economico e dunque dell'occupazione. Il miglioramento della qualità della regolazione e la semplificazione burocratica sono assurti pertanto al rango di principali obiettivi dell'azione di governo, oltre che della maggior parte degli Stati membri dell'Unione europea, anche direttamente delle istituzioni europee, che lo hanno indicato come elemento cruciale per accrescere la competitività riducendo barriere e costi amministrativi, come hanno più volte sottolineato le conclusioni dei Consigli europei degli ultimi anni [Radaelli e De Francesco, 2007].

Nell'ordinamento comunitario gli strumenti di *better regulation* – e in particolare l'analisi di impatto della regolazione – hanno anche un'ulteriore importante valenza: essi possono risultare importanti per verificare il rispetto del principio di sussidiarietà, che è uno dei valori fondanti dell'Unione. L'Air, difatti, consente di analizzare, volta per volta, la «migliore allocazione» possibile di un intervento normativo (Europa, Stati, Autorità regionali o locali), nell'interesse di coloro per i quali tale intervento viene adottato, i destinatari delle normative ossia cittadini e imprese.

Entro una strategia volta dunque alla crescita economica, le istituzioni comunitarie prestano particolare attenzione ai seguenti profili: la riduzione degli oneri amministrativi; la semplificazione normativa; l'analisi di impatto della regolamentazione. Il programma legislativo e di lavoro per il 2009 della Commissione europea ha nuovamente sottolineato l'importanza di una buona qualità della legislazione «per favorire la competitività economica», e ciò «tenuto conto della crisi finanziaria e della situazione economica».

Noti sono i passi salienti che hanno scandito il percorso seguito a livello comunitario e che hanno definito un approccio comune dei paesi europei ai problemi della qualità della regolazione. I temi della semplificazione – sia normativa che amministrativa – e della qualità della regolazione sono entrati da almeno un decennio a far parte stabilmente dell'agenda politica e parlamentare delle istituzioni dell'Unione europea.

Le fondamenta sono state poste dai Consigli europei di Lisbona del 2000, al *Rapporto Mandelkern*, presentato al Consiglio europeo di Laeken nel dicembre 2001, al Libro Bianco sulla Governance della Commissione, sino al varo da parte della Commissione di un vero e proprio piano d'azione e alla conclusione nel 2003 di un Accordo interistituzionale tra il Consiglio, la Commissione e il Parlamento europeo che definisce impegni e obiettivi comuni in materia di miglioramento della qualità della regolazione [Bassanini, Paparo, Tiberi, 2005].

Una svolta decisiva nel miglioramento della qualità della regolazione nell'Unione europea si è poi avuta negli ultimi quattro anni, nel più ampio quadro della rinnovata Strategia di Lisbona [Commissione europea, 2005a], che ha portato la Commissione europea a lanciare nel 2005 una ampia e mirata iniziativa dedicata ad «Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea» [Commissione europea, 2005b]. L'obiettivo assunto dalla Commissione è promuovere la competitività, accrescere la concorrenza e creare le condizioni più propizie alla crescita economica e alla produttività eliminando gli oneri superflui e i vincoli normativi che gravano in modo sproporzionato sulle piccole e medie imprese. Questo nuovo piano d'azione della Commissione in materia di qualità della regolazione ha assunto come cardini essenziali: 1) il rafforzamento dei mezzi per ottenere una migliore regolamentazione a livello Ue; 2) lo sviluppo della valutazione di impatto, la misurazione degli oneri amministrativi e l'avvio di un'ampia analisi indipendente del sistema di valutazione d'impatto adottato a partire dal 2002; 3) lo screening delle iniziative legislative in sospeso; 4) la semplificazione della legislazione Ue in vigore anche attraverso la predisposizione di piani d'azione settoriali, avviando un «*rolling programme*»,

ossia un programma modulato triennale, ispirato alle analoghe esperienze nazionali delle leggi annuali di semplificazione di Italia e Francia, inizialmente comprendente circa 164 iniziative, riguardanti 220 strumenti legislativi, individuati sulla base di ampie consultazioni 5) il rafforzamento del miglioramento della regolazione a livello degli Stati membri.

Con il 2006 il «programma di semplificazione» viene formalmente incluso, per la prima volta, nel «Programma legislativo e di lavoro» della Commissione, un passo saliente che denota come la strategia di *better regulation* sia ormai elemento costitutivo delle politiche dell'Unione in tutti i settori di intervento.

Con riferimento alla semplificazione normativa, gli obiettivi della *better regulation* comunitaria sono stati rafforzati con l'ulteriore comunicazione del 25 ottobre 2005 «Attuazione del programma comunitario di Lisbona: una strategia per la semplificazione del contesto normativo», in cui la Commissione europea collega espressamente la strategia per la qualità della regolazione all'attuazione del programma di Lisbona a favore di crescita ed occupazione [Commissione europea, 2005c]. Il programma di semplificazione normativa presentata dalla Commissione nel 2005 – fondata sugli strumenti della abrogazione delle norme obsolete, della codificazione in un unico atto di più atti normativo vigenti e della rifusione in un unico atto delle modifiche e novelle ad un atto stratificatesi nel tempo – è stato esteso ogni anno con nuove importanti iniziative e oggi contiene 185 iniziative che coprono tutti i settori. Sullo stato di avanzamento della strategia di semplificazione, la Commissione presenta periodiche relazioni annuali, ad oggi l'ultima disponibile è la terza relazione annuale risalente al gennaio 2009, ossia il «Terzo esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea» [Commissione europea, 2009].

Molte energie sono state profuse sul versante della semplificazione amministrativa.

L'attenzione dell'Unione europea si è in particolare attestata sugli oneri amministrativi che discendono dagli obblighi informativi che gravano sulle imprese e altri soggetti, ossia sui costi sostenuti dalle imprese, dal terzo settore, dalle pubbliche amministrazioni e dai cittadini per soddisfare l'obbligo giuridico di fornire informazioni – alle autorità pubbliche o a privati – sulle proprie attività.

A livello comunitario la misurazione degli oneri amministrativi ha assunto in breve tempo un ruolo fondamentale per la realizzazione della politica di *better regulation*, fornendo un sostegno alle politiche di semplificazione volte al rafforzamento della competitività dell'economia europea. Con il «Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione Europea» del gennaio 2007 la Commissione ha definito i settori d'intervento e la metodologia di stima, lo *Standard Cost Model* (Scm) ed ha proposto un obiettivo di riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro il 2012 [per una approfondita analisi della metodologia dello Scm si vedano i saggi di Francesco Sarpi e Simonetta Cerilli in questo Volume].

Nelle stime della Commissione, i costi amministrativi che ricadono sulle imprese in Europa ammontano al 3,5 per cento del PIL della Ue, con un valore più alto in Italia rispetto alla media europea (4,6 per cento del PIL). Sempre secondo le stime, una riduzione del 25 per cento di questi costi potrebbe portare a un aumento dell'1,4 per cento del PIL dell'Unione.

Nel marzo dello stesso anno, il Consiglio europeo ha recepito questo obiettivo di riduzione entro il 2012 e ha invitato gli Stati membri a porre in essere entro il 2008 piani d'azione nazionali coerenti con gli obiettivi europei. Ad oggi i Paesi che su invito del Consiglio europeo hanno adottato obiettivi sono 21 (contro i 7 del 2006), e la Commissione auspica che tutti i Paesi avranno adottato un proprio obiettivo entro la fine del 2009 (per la situazione italiana si vedano i saggi nella parte sesta di questo Volume).

Il Programma d'azione comunitario ha individuato, sulla base di un progetto pilota condotto nel 2006, nonché della consultazione con gli *stakeholders* e gli Stati membri, tredici settori prioritari su cui concentrare la misurazione a livello Ue. A ogni settore sono associati uno o più atti regolativi per un totale di 42 testi normativi, ritenuti l'origine dell'80% degli oneri amministrativi di derivazione comunitaria

Il Consiglio europeo di primavera del 19 e 20 marzo 2009 ha indicato la riduzione degli oneri amministrativi tra le aree di attività in cui è più urgente intervenire con misure concrete, invitando la Commissione a presentare proposte di riduzione degli oneri amministrativi in tutte le tredici aree prioritarie.

La qualità della regolazione e la riduzione degli oneri amministrativi divengono dunque uno degli strumenti fondamentali per combattere la crisi economico-finanziaria e per rilanciare l'economia europea, contribuendo in misura determinante ad eliminare vincoli e liberare risorse per lo sviluppo e la competitività delle imprese.

Il «*Terzo esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea*», adottato dalla Commissione nel gennaio 2009 traccia un bilancio delle iniziative messe in campo da parte della Commissione dal 2005 ad oggi. In particolare, emerge come la Commissione ha già presentato 132 proposte di semplificazione, 75 delle quali sono state adottate e 50 sono all'esame del Consiglio e del Parlamento europeo. Attraverso la codificazione e semplificazione della legislazione, si dovrebbe pervenire a una riduzione dell'*acquis* comunitario di circa il 10% (circa 1300 atti giuridici). Tra i 13 settori prioritari inclusi nel programma di riduzione degli oneri amministrativi, quelli delle normative fiscali e doganali e del diritto societario sembrano presentare le maggiori potenzialità di riduzione, in quanto ad essi sono riconducibili rispettivamente il 60% e il 20% del totale dei costi amministrativi. Seguono nell'elenco i settori della sicurezza alimentare, dell'ambiente di lavoro, dell'agricoltura e delle sovvenzioni agricole e dei trasporti, ciascuno dei quali comporta costi amministrativi il cui importo è compreso tra 5,7 e 3 miliardi di euro.

Con riferimento alla nuova regolazione, l'analisi di impatto della regolazione è ormai diventata parte integrante della prassi di lavoro e del processo decisionale della Commissione e ha modificato il modo di elaborare le politiche. La Commissione si è dotata, a partire dal 2005, di specifiche «*Linee guida per l'analisi di impatto delle proposte regolatorie*» della Commissione (integrate nel 2006 per i profili attinenti alla valutazione degli oneri amministrativi). Le analisi sono pubbliche e sono consultabili sul sito internet della Commissione, ove ne è resa disponibile una sintesi in tutte le lingue ufficiali dell'Unione. Dal 2002 la Commissione ha svolto oltre 400 valutazioni d'impatto, 135 delle quali solo nel 2008. Per contribuire a garantire che le valutazioni d'impatto rispettino le procedure e gli standard qualitativi, la Commissione ha istituito un organo centrale incaricato di esercitare un controllo rigoroso sulla qualità delle analisi di impatto svolte, il comitato per la valutazione d'impatto, indipendente dai servizi preposti all'elaborazione delle politiche. Il comitato ha esaminato e espresso opinioni su tutte le valutazioni d'impatto svolte dalla Commissione dal momento della sua creazione a fine 2006. Ha contribuito a migliorare la qualità delle politiche, chiedendo di presentare nuove valutazioni d'impatto nel 32% dei casi esaminati nel 2008 e raccomandando alla Commissione di migliorare la qualità delle valutazioni d'impatto. Nel 2008 ha sottolineato la necessità di quantificare più sistematicamente le ripercussioni e di affrontare chiaramente il problema degli oneri amministrativi.

3. Le criticità delle iniziative dell'Unione europea in materia di qualità della regolazione

Se dunque si può dire che il livello comunitario abbia avviato numerose iniziative che stanno portando ai primi concreti risultati, nondimeno non pochi sono ancora gli aspetti di criticità che caratterizzano la politica europea di qualità della regolazione, per ammissione stessa della Commissione europea. Nel «*Terzo esame strategico*» la Commissione ha evidenziato la necessità di un miglioramento delle analisi di impatto sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo. Questo è certamente il punto più problematico: le analisi di impatto effettuate dalla Commissione europea sono ancora piuttosto deboli, necessitano di un effettivo rafforzamento, anche con riferimento agli aspetti metodologici di quantificazione dei costi e benefici delle misure da adottare.

Ciò che è altresì assai problematico è il fatto che non esista ancora un approccio comune nello svolgimento delle analisi di impatto tra tutte le istituzioni che partecipano al procedimento legislativo dell'Unione – Commissione, parlamento e Consiglio – e ciò è tanto più commendevole

ove si pensi che con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009 la gran parte della legislazione dell'Unione è approvata in co-decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio. Ma le due istituzioni non hanno un sistema di valutazione dell'analisi di impatto della regolazione comune a quello della Commissione: basti pensare che il Parlamento europeo si affida a centri di ricerca esterni specializzati nella materia considerata di volta in volta dalla proposta della Commissione, al fine di rilevare eventuali carenze nell'analisi di impatto relativa alla proposta di atto normativo avanzato dalla Commissione. Per tale motivo è determinante che si giunga alla conclusione da parte del Parlamento, del Consiglio e della Commissione dell'esame congiunto dell'«approccio comune» sulle valutazioni di impatto, come auspicato dalla stessa Commissione.

Vi sono, tuttavia, ulteriori criticità di carattere più generale con le quali la politica europea di qualità della regolazione deve fare i conti e che investono direttamente i raccordi tra istituzioni europee e nazionali.

Anzitutto, è assolutamente prioritario definire con maggiore chiarezza un approccio strategico e coordinato. Come è stato da più parti sottolineato, analizzare con tecniche diverse, nell'ordinamento dell'Unione e nei vari Stati membri, l'impatto della medesima regolazione sui medesimi cittadini europei e sulle medesime imprese, rischia di creare discriminazioni, contraddicendo gli stessi principi fondamentali del mercato unico e della libera circolazione. Occorre dunque definire forme di raccordo fra gli strumenti di *better regulation* adottati dai Paesi membri e quelli degli organi dell'Unione. Ciò significa anche per le Istituzioni dell'Unione, definire un «approccio strategico» alla materia con la creazione di una *policy* complessiva, che preveda il collocamento in un contesto politico unitario e integrato, e al livello più elevato possibile, di iniziative settoriali ora separate. Sotto questo profilo va salutato con favore la recente istituzione, nel novembre 2008, in seno alla Commissione dell'*High Level Group*, insieme ai lavori del Consiglio Competitività che hanno assunto un'importanza strategica.

Ancora, non è ormai più rinviabile la chiara individuazione, nell'ambito della Commissione, di un responsabile politico per la *better regulation*, a cui si accompagni la identificazione di una struttura specifica a tutela della qualità delle regole, o almeno la creazione di un *network* che garantisca un adeguato collegamento tra le strutture coinvolte, creando un equilibrio bilanciato tra le responsabilità delle strutture di *line* e una cabina di regia centrale. Al contrario ciò a cui si assiste oggi è uno scenario frammentato con una competenza bipartita tra il Segretariato Generale e la Direzione Generale Imprese, cui si affiancano altre D.G. interessate.

Ciò di cui si avverte ulteriormente l'esigenza è un uso sempre più integrato e coordinato di tutti gli strumenti di migliore regolazione, evitando che divengano tante separate procedure burocratiche. Oggi, invece, ci sono quattro strategie separate: quella di codificazione delle direttive comunitarie, quella di semplificazione dei costi amministrativi, quella di introduzione sperimentale dell'*Air* e quella di consultazione delle categorie interessate, che a sua volta non è unitaria, e che siano troppo difforni da quelli in uso tra gli Stati Membri.

Infine, la peculiarità dell'assetto istituzionale del processo decisionale europeo, connotato da una notevole settorialità e complessità del sistema delle formazioni del Consiglio – una «*political asymmetry*» [Radaelli] – sembra inoltre richiedere una considerazione coerente del tema della *better regulation* anche in tale sede decisionale. Sotto questo profilo non ci si può non rammaricare per la bocciatura, compiuta nel Trattato di Lisbona, della proposta radicale avanzata dalla Convenzione Europea del 2003 sul Consiglio Affari Legislativi, quale unica formazione del Consiglio con funzioni legislative. In alternativa, si potrebbe tuttavia anche valutare una soluzione più soft: ossia affidare al Consiglio Competitività un ruolo consultivo sui più significativi provvedimenti dei singoli Consigli di settore in relazione alla loro rispondenza alle politiche di *better regulation*.

4. I raccordi tra legislatore comunitario e legislatori nazionali e regionali nella fase di elaborazione degli atti normativi comunitari come strumento per migliorare la qualità della nuova regolazione

Il processo normativo comunitario coinvolge necessariamente molte istituzioni e molti livelli istituzionali: le norme comunitarie sono proposte dalla Commissione, adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio e recepite nel diritto interno non solo dal legislatore nazionale, ma ormai in molti settori direttamente dalle regioni. Per tale motivo, come più volte sottolineato dalla Commissione europea, tutti i livelli istituzionali sono chiamati a svolgere un ruolo importante nel miglioramento della nuova regolazione, nell'ottica della semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi che devono essere considerate con gli occhi dei destinatari finali: non più solo le pubbliche amministrazioni ma direttamente i cittadini e imprese.

Perché ciò avvenga è tuttavia determinante che sussistano strumenti e canali *stabili e istituzionalizzati* di dialogo e collaborazione tra istituzioni dell'Unione europea e i legislatori nazionali e regionali, soprattutto nella fase ascendente della elaborazione e formazione delle normative dell'Unione data la stretta correlazione tra la fase di formazione e la fase di attuazione delle normative comunitarie.

In questo senso è importante l'iniziativa avviata dalla Commissione europea a partire dal 2006 con la sua comunicazione «Un'agenda dei cittadini per un'Europa dei risultati» [Commissione europea, 2006] con cui ha iniziato ad instaurare un dialogo politico diretto con i parlamenti nazionali, ai quali ha trasmesso tutte le nuove proposte legislative e i documenti di consultazione richiedendo osservazioni e pareri per migliorare tali proposte. Si tratta di una iniziativa che ha riscosso progressivamente successo presso i parlamenti nazionali, ove si pensi che dall'inizio di questa iniziativa nel settembre 2006 fino a fine settembre 2009 – come indicato dalla Commissione nella «Relazione “Legiferare meglio” relativa al 2008» pubblicata il 25 settembre 2009 – sono stati ben 525 i pareri inviati alla Commissione dai parlamenti nazionali, con un incremento progressivo che ha portato al raddoppio ogni anno (nel 2006 i pareri trasmessi sono stati 53, diventati 115 nel 2007 e 200 nel 2008). Nella graduatoria dei parlamenti nazionali più attivi sveltano il parlamento portoghese, il Senato francese, il Bundesrat tedesco, il parlamento svedese, la House of Lords inglese, il parlamento danese e il Senato ceco. A partire dal 2008 anche il Parlamento italiano ha iniziato a utilizzare lo strumento con maggiore frequenza rispetto alla precedente legislatura: ben 30 sono stati i progetti e documenti della Commissione esaminati dalle Commissioni competenti per materia e 10 sono stati i documenti finali trasmessi dalla Camera dei Deputati alla Commissione europea, oltre a due risoluzioni approvate in commissione con riferimento a risoluzioni del Parlamento europeo.

Ora questa prassi diventa una soluzione ormai imposta dal nuovo quadro istituzionale definito dal Trattato di Lisbona che prevede un controllo rafforzato del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nell'esame dei progetti normativi dell'Unione europea affidato ai parlamenti nazionali (che a loro volta coinvolgono le regioni), volto a controllare tanto quale sia il livello istituzionale chiamato ad intervenire (principio di sussidiarietà), quanto le modalità di esercizio delle competenze dell'Unione e dunque la forma e la natura dell'azione dell'Unione (principio di proporzionalità). Come è noto, in virtù del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali, questi ultimi sono immessi direttamente nel procedimento legislativo comunitario potendo formulare sui progetti di atti legislativi un parere motivato in merito alla conformità al principio di sussidiarietà (il cosiddetto *early warning*), da rendere entro otto settimane dalla data di trasmissione del progetto nelle lingue ufficiali dell'Unione. Indirettamente questo controllo porta a verificare anche le analisi di impatto della regolazione svolte dalla Commissione, dal momento che esse sono diventate proprio il principale strumento di esame delle questioni attinenti alla sussidiarietà e proporzionalità.

Al di là del controllo sulle singole proposte di atti normativi comunitari, che necessariamente scontano tempi ristretti tanto per i parlamenti nazionali (otto settimane in base al Trattato di Lisbona), quanto per le assemblee legislative regionali (venti giorni in base alla legge n. 11/2005), il momento cruciale in cui questo dialogo dovrebbe instaurarsi dovrebbe riguardare direttamente il programma legislativo della Commissione europea, in cui vengono individuate le priorità politiche e le iniziative – legislative, esecutive – che la Commissione intende avanzare per conseguire quelle priorità. Lo stesso dicasi per il programma legislativo del Consiglio dell'Unione.

Due sono le ragioni di fondo che qualificano come decisiva questa prospettiva. Anzitutto, questa fase costituisce – insieme all'esame della relazione del Governo sulla partecipazione italiana all'Ue – l'unica procedura che consente a tutti gli organi parlamentari di esprimersi in modo organico sulle priorità politiche generali e le proposte di azione specifiche dell'Unione europea in tutti i suoi settori di attività. In secondo luogo, è in questo stadio iniziale che è infatti possibile incidere con efficacia sugli orientamenti di fondo, quando essi ancora sono ad uno stadio assai precoce del ciclo decisionale della Ue, in quanto precedono la predisposizione stessa delle proposte legislative e degli strumenti di strategia e programmazione della Ue come hanno più volte sottolineato le più recenti Conferenze dei Presidenti dei Parlamenti della Ue. In particolare, l'intervento dei parlamenti nazionali dovrebbe intervenire nei due momenti salienti del ciclo della programmazione legislativa della Commissione, coincidenti con la presentazione nel mese di febbraio della strategia politica annuale, fondata a sua volta sul programma legislativo e di lavoro per l'anno successivo che la Commissione presenta ogni anno in autunno.

Particolarmente importanti sono pertanto le procedure che in entrambi i rami del parlamento italiano sono state definite in via stabile per permettere l'esame del programma di lavoro e legislativo della Commissione europea, nonché dei programmi annuale e pluriennale del Consiglio. Alla Camera, sulla base di una decisione adottata nel 2000 dalla Giunta per il regolamento, i programmi legislativi di Commissione e Consiglio vengono esaminati da tutte le commissioni permanenti per le parti di loro competenza che riferiscono alla XIV Commissione politiche dell'Unione europea, cui compete un esame generale ai fini di una relazione per l'Assemblea che può approvare atti di indirizzo al Governo. Al Senato l'art. 144, comma 4, del regolamento prevede l'intervento in sede consultiva delle commissioni competenti per materia, che forniscono pareri alla 14ª Commissione politiche dell'Unione europea dotata del potere di adottare una risoluzione che definisca gli indirizzi che la partecipazione italiana deve seguire nel contesto dell'Unione europea, a cui può succedere un atto di indirizzo al Governo adottato dall'Assemblea nel suo complesso.

Alla Camera, in particolare, è stata adottata in Aula una risoluzione sul programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2009 e del Consiglio. Si tratta di un passo importante, anche se restano da migliorare i tempi di avvio e di conclusione dell'esame dei progetti di atti comunitari, che vanno adeguati al ciclo decisionale dell'Unione. Al riguardo molto utile sarebbe l'introduzione di una vera e propria «sessione comunitaria per la fase ascendente», sul modello di quella già esistente per la fase discendente di recepimento delle normative comunitarie, da svolgersi nei primi mesi di ogni anno ai fini della definizione di indirizzi al Governo sia su aspetti di carattere generale sia su questioni specifiche. In quella sede si potrebbe anzi unire l'esame del Programma legislativo della Commissione e degli altri strumenti di programmazione dell'Ue con quello della relazione annuale sulla partecipazione italiana all'Unione.

Analoghi strumenti dovrebbero essere introdotti negli ordinamenti regionali, specialmente per superare le difficoltà che incontrano nella fase ascendente i Consigli rispetto alle Giunte (carenze informative, tecnicità degli interventi, tempi di intervento assai ridotti).

Su questo versante miglioramenti discenderebbero dalla previsione di un esame anche da parte dei Consigli regionali del programma legislativo annuale della Commissione europea, come strumento che consentirebbe, da un lato, di esercitare l'azione di indirizzo dell'Assemblea verso la Giunta in riferimento alla programmazione generale dell'attività della Commissione, con riferimento ai temi di maggior interesse a livello regionale e, dall'altro, di individuare con sufficiente anticipo rispetto alla definitiva presentazione, le iniziative legislative di interesse regionale sulle quali intervenire, successivamente, con l'invio di osservazioni al Governo ai sensi della legge n. 11/2005. L'esame degli atti si potrebbe concludere, in Aula, con l'approvazione di una specifica risoluzione.

Un modello interessante da seguire ci pare quello avviato nella Regione Emilia-Romagna, in cui il Consiglio regionale ha approvato una risoluzione il 21 luglio 2009 (all'unanimità) recante «Indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario (Sessione comunitaria 2009)» che, tra l'altro, considera proprio i temi della qualità della regolazione secondo una prospettiva di multilevel governance.

Ancora per superare il problema dei tempi ristretti (venti giorni dalla ricezione degli atti) che rende difficilmente realizzabile il passaggio in Aula, si potrebbe prevedere che l'esame delle proposte e degli atti comunitari, ai fini dell'espressione di osservazioni su atti e proposte comunitarie di cui alla legge 11/2005, avvenga in sede di Commissione assembleare.

Si tratterebbe inoltre di prevedere a livello normativo regionali obblighi informativi periodici, e su specifica richiesta dei Consiglieri, circa l'attività della Giunta e dei suoi componenti in riferimento alla partecipazione regionale all'intero processo decisionale europeo, al fine di colmare il deficit informativo delle Assemblee. Funzionale in questo senso sarebbe l'individuazione all'interno del Consiglio regionale di un unico responsabile a livello tecnico per la fase ascendente e la fase discendente, che funga da referente unico verso analoghi referenti unici presso le strutture di Giunta, le altre Assemblee legislative, le Conferenze, i due rami del Parlamento, le istituzioni o gli organi dell'Unione europea con cui l'Assemblea si relaziona nelle sedi di cooperazione interistituzionale, sul modello indicato dalla stessa Commissione europea con Raccomandazione del 2004.

Bibliografia

Bassanini, F., Paparo, S. e Tiberi, G.
2005

Commissione europea

- 2005a Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo di primavera, *Working together for Growth and Jobs. A new start for the Lisbon Strategy*, COM (2005)
- 2005b Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, *Better regulation for Growth and Jobs in the European Union*, COM (2005) 97 final.
- 2005c Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Attuazione del programma comunitario di Lisbona: una strategia per la semplificazione del contesto normativo*, COM (2005) 535 def.
- 2006 Comunicazione della Commissione, *Un'agenda dei cittadini per un'Europa dei risultati*, COM (2006) 211 del 10 maggio 2006
- 2009 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Terzo esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea*, 28 gennaio 2009, COM (2009) 15 def.

Radaelli, C.M. e De Francesco, F.

2007 *Regulatory Quality in Europe: Concepts, Measures and Policy Processes*, Manchester, Manchester University Press.