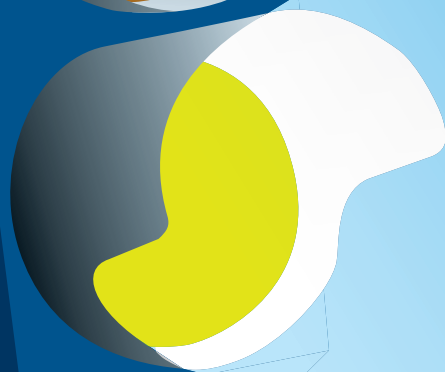


Un'introduzione all'iniziativa «Legiferare meglio»

Commissione europea



Europe Direct è un servizio a vostra disposizione per aiutarvi a trovare le risposte ai vostri interrogativi sull'Unione europea

Numero verde unico (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Alcuni gestori di telefonia mobile non consentono l'accesso ai numeri 00 800 o non ne accettano la gratuità.

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Una scheda bibliografica figura alla fine del volume.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2006

ISBN 92-79-02469-8

© Comunità europee, 2006

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Belgium

STAMPATO SU CARTA SBIANCATA SENZA CLORO

Un'introduzione all'iniziativa «Legiferare meglio»

Il diritto comunitario è l'essenza di ciò che rende l'Unione europea speciale. Se non ci fosse, dovremmo affidarci alla cooperazione e alla buona volontà, che, pur essendo componenti fondamentali per il funzionamento dell'Europa, non sono sufficienti a garantire le libertà e i diritti di cui godono i cittadini europei di oggi.

Dobbiamo assicurarci che le leggi e i regolamenti comunitari siano mirati, correttamente applicati al livello giusto e proporzionati rispetto alle necessità.

L'Europa attuale evolve rapidamente. Per affrontare le sfide che ci stanno di fronte, all'interno come all'esterno dell'Europa, le politiche, le leggi e i regolamenti devono adattarsi al ritmo veloce del mutamento tecnologico, promuovere l'innovazione, tutelare il benessere e la sicurezza dei cittadini europei. Le pubbliche amministrazioni devono essere efficienti, flessibili e avere obiettivi chiari. Questo è l'obiettivo che la Commissione europea si è fissata ed è il motivo per cui abbiamo fatto dell'iniziativa «Legiferare meglio» una delle nostre principali priorità.

JOSÉ MANUEL BARROSO
Presidente della Commissione europea



Legiferare meglio

Le autorità pubbliche legiferano nell'interesse pubblico per conseguire vari obiettivi: assicurare un mercato equo e competitivo, tutelare la salute, offrire sicurezza, stimolare l'innovazione, preservare l'ambiente naturale. Legiferare è uno strumento per realizzare programmi politici e per venire incontro alle aspettative dei cittadini. Nel delineare le politiche, le leggi e i regolamenti, l'obiettivo dei governi è quello di tendere al meglio, di usare gli strumenti idonei per assolvere al loro compito, vale a dire massimizzare i vantaggi e ridurre al minimo le conseguenze negative e fare in modo che le voci delle persone interessate siano ascoltate.

Le autorità nazionali di tutta l'Europa vogliono ridurre le formalità amministrative e liberarsi di ogni atto burocratico inutile. Il livello comunitario non fa eccezione. Anche se «Bruxelles» può essere messa in caricatura come fonte di ponderosi regolamenti e scartoffie, la realtà è diversa. Alla Commissione europea, istituzione che è all'origine del diritto comunitario, tocca la responsabilità speciale di dover legiferare meglio: essa infatti sta dedicando molta energia al miglioramento della qualità delle proposte giuridiche, riducendo le norme non necessarie oppure ridondanti e in generale rendendo più comprensibili le proposte legislative. S'impegna a farlo in modo aperto, rendendo più accessibili i processi decisionali e coinvolgendo un vasto numero di interessati nell'elaborazione delle sue politiche. Tali sforzi sono illustrati più diffusamente qui di seguito.

Perché legiferare?

In un'epoca di globalizzazione, nella quale gli ostacoli ai movimenti delle merci, dei servizi e delle persone stanno scomparendo, i cittadini si aspettano che i governi garantiscano loro sicurezza e benessere. Le imprese si aspettano che le autorità assicurino condizioni di concorrenza paritarie e incrementino la competitività.

Legiferare è indispensabile per affrontare tali sfide e permette di conseguire molteplici obiettivi: tutelare la salute garantendo la sicurezza alimentare, tutelare l'ambiente fissando norme di qualità per l'aria e per l'acqua, stabilire regole per le imprese che competono sul mercato in modo da creare condizioni di concorrenza paritarie. Legiferare è un'azio-

ne necessaria e accettata nella società moderna: si legifera a tutti i livelli, a livello locale, nazionale e internazionale.

Tuttavia, disposizioni mal concepite e scarsamente ponderate possono rivelarsi eccessive e oltrepassare lo stretto necessario. Alcune norme possono essere troppo prescrittive, inutilmente dispendiose o controproducenti. Nel tempo si possono sovrapporre strati successivi di norme, il che incide negativamente su imprese, settore associativo, autorità pubbliche e cittadini in generale. Le norme possono diventare obsolete in breve tempo: i rapidi mutamenti della tecnologia, l'apertura dei mercati mondiali in continua espansione e un accesso sempre maggiore all'informazione fanno sì che la regolamentazione debba essere costantemente riveduta e aggiornata in modo da mantenersi al passo con un mondo che cambia velocemente.

Perché legiferare a livello comunitario?

L'Unione europea ha molteplici obiettivi e gli Stati membri hanno deciso di collaborare all'attuazione di politiche comuni per realizzarli: a tal fine sono necessarie norme valide per tutta l'Europa, solitamente proposte dalla Commissione e approvate dai ministri nazionali nel Consiglio europeo e dai membri del Parlamento europeo.

Uno degli obiettivi comunitari più importanti è la libera circolazione delle merci, dei servizi, delle persone e dei capitali e molta parte della legislazione comunitaria è volta a far funzionare questo mercato unico. Esistono anche norme elaborate a livello comunitario in settori in cui gli Stati membri dell'UE hanno concordato politiche comuni (agricoltura, pesca, commercio, dogane) e in altri settori per i quali hanno deciso che legiferare a livello comunitario avrebbe creato valore aggiunto a determinate condizioni (ambiente, giustizia e affari interni, sanità e tutela dei consumatori).

Tutte queste politiche hanno offerto ai cittadini europei libertà, hanno creato posti di lavoro e hanno incrementato la crescita. Nondimeno, per funzionare, hanno bisogno di norme concordate che siano applicate in modo coerente in tutta l'UE.

Nella maggior parte di tali settori la Commissione europea è incaricata di proporre le politiche e i provvedimenti legislativi volti a conseguire gli obiettivi concordati e di fare in modo che tali provvedimenti siano correttamente applicati. Dedicare un'attenzione particolare al fatto che le proposte siano proporzionate al problema da risolvere e che i provvedimenti siano adottati al livello giusto: i principi di «proporzionalità» e di «sussidiarietà» sono due principi sanciti dal trattato UE.

L'attività legislativa comunitaria è la causa dell'eccessiva burocrazia?

Legiferare a livello comunitario ha ridotto di molto le trafile burocratiche. Una norma comune da applicare in tutti gli Stati membri è cosa molto più semplice e più efficiente che una complessa tela di norme sullo stesso argomento che variano a livello nazionale e regionale. La legislazione comunitaria è stata efficace nell'eliminare gli ostacoli che falsano la concorrenza e creano conflitti fra i diversi sistemi nazionali.

Il corpus del diritto comunitario si è accresciuto negli ultimi due decenni. L'obiettivo di creare un mercato unico entro il 1992 ha generato un'ondata di leggi comunitarie: norme valide per tutta l'Europa hanno sostituito complesse regole nazionali. È stata concordata una normativa per altri settori che hanno dimensione transnazionale, quali l'ambiente, la salute e la tutela dei consumatori. Sempre di più gli Stati membri cercano una risposta valida per tutta l'Europa, sia attraverso la legislazione sia in altro modo, di fronte alle sfide transnazionali nuove ed emergenti quali le pandemie, il traffico di stupefacenti e l'immigrazione illegale. È risaputo che le nuove tecnologie, le telecomunicazioni, la medicina, la biotecnologia necessitano di norme comuni da elaborare su scala europea.

Con questa espansione della legislazione comunitaria sono inevitabili casi di sovrapposizione e di duplicazione. Gli strumenti scelti per determinate politiche possono non essere sempre stati strettamente proporzionati agli obiettivi. Alcune leggi e regolamenti comunitari che si sono sviluppati nel tempo offrono una possibilità di semplificazione al fine di eliminare gli strati superflui. È anche necessario tener conto dell'effetto cumulativo delle diverse normative e ridurre di conseguenza eventuali prescrizioni ridondanti o sovrapposte.

Tuttavia, l'impressione che le norme comunitarie siano causa di un'eccessiva burocrazia è sbagliata. Una parte della tanto criticata «burocrazia di Bruxelles», a ben guardare, proviene dalla legislazione nazionale. L'Unione europea spesso persegue i propri obiettivi adottando «direttive» che fissano scopi e principi generali e lasciano agli Stati membri la libertà di definirne l'attuazione. Gli Stati membri possono allora scegliere come realizzare gli obiettivi della direttiva adeguandola alla propria cultura istituzionale e amministrativa. È a questo punto che spesso vengono introdotti abbellimenti e miglioramenti non prescritti dalla norma UE e che possono oltrepassare gli obblighi stabiliti da tale norma, causando costi e oneri supplementari: questo fenomeno è talvolta definito «iperregolamentazione».

Infatti, le inchieste indicano sistematicamente che per i cittadini e per gli imprenditori «la burocrazia» è associata a settori legislativi che non sono trattati in via principale a livello comunitario quali il fisco, il diritto del lavoro, i permessi di urbanizzazione e di costruzione.

È colpa dell'UE? Dalle altalene alle sigarette di cioccolato

Nel 2005 si è affermato che l'UE aveva obbligato gli enti locali a rimuovere le altalene dai parchi giochi dei bambini. In realtà non vi era traccia di misure comunitarie in questo settore. Esistono norme fissate dal Comitato europeo per la normalizzazione (CEN), un'associazione composta dagli enti nazionali di normalizzazione, che intendevano limitare l'altezza dalla quale i bambini avrebbero potuto cadere precisando l'altezza massima dei sedili e delle piattaforme e le norme per i sostegni manuali e i poggiatesta. I fabbricanti potevano scegliere di seguire o meno tali norme, che presentavano il vantaggio di consentire l'esportazione dei loro prodotti in tutta l'Europa, anziché dover richiedere la certificazione in ogni paese.

Un altro esempio spesso citato è quello delle sigarette di cioccolato: porre fine alla vendita di cioccolato sotto forma di sigarette è un'idea lanciata dall'Organizzazione mondiale della sanità con la lodevole intenzione di prevenire la diffusione dell'abitudine del fumo presso i giovani. L'idea è stata ripresa da una raccomandazione del Consiglio, raccomandazione non legalmente vincolante che semplicemente invita gli Stati membri ad adottare misure in materia.

Che cosa fa la Commissione europea per ridurre l'«eccessiva burocrazia»?

La Commissione europea ha varato un'iniziativa ambiziosa per «legiferare meglio»: un programma di ampio respiro è stato lanciato nel 2002 per semplificare e più generalmente migliorare l'ambiente normativo. È destinato a ridurre la burocrazia, a migliorare la qualità della regolamentazione e ad elaborare norme migliori per i consumatori e le imprese.

Ciò significa adottare provvedimenti a livelli diversi dell'iter legislativo: esaminare le nuove iniziative, le proposte ancora in fase negoziale e la legislazione già pubblicata. Il programma per «legiferare meglio» consiste quindi in una serie di misure diverse:

- introdurre un sistema di valutazione d'impatto e migliorare la concezione delle principali proposte della Commissione;
- varare un programma di semplificazione della normativa esistente;

- esaminare le proposte della Commissione ancora al vaglio del Consiglio dei ministri e del Parlamento europeo per verificare se non vadano ritirate;
- integrare la consultazione in tutte le iniziative della Commissione;
- esaminare le alternative alle leggi e ai regolamenti (quali l'autoregolamentazione oppure la coregolamentazione tra il legislatore e le parti interessate).

Tutte le misure presentate stanno conseguendo risultati positivi.

1. Analisi dell'impatto

Un aspetto importante per «legiferare meglio» consiste nell'avere un quadro completo dell'impatto delle iniziative proposte, le quali possono essere adattate specificamente per produrre conseguenze positive e minimizzare gli effetti secondari negativi. La Commissione s'impegna ad esaminare l'impatto economico, sociale e ambientale delle proprie proposte: ha reso obbligatoria la **valutazione d'impatto** per le principali proposte politiche e dal 2003 ha completato più di 150 valutazioni d'impatto. Il risultato è stato un cambiamento notevole nel modo di elaborare le politiche all'interno della Commissione europea. È un'impostazione basata sulla conoscenza, volta a garantire che le decisioni sul «se» e sul «come» procedere in merito a un'iniziativa si basino su prove concrete e su un'analisi completa delle opzioni possibili. Una delle opzioni, che attualmente è sempre presa in considerazione, è quella consistente nel non adottare alcuna misura a livello UE, il che consente alla Commissione di prendere decisioni scegliendo fra le alternative possibili, ognuna con i costi e i benefici corrispondenti.

Impatto del miglioramento della qualità dell'aria

La valutazione d'impatto su cui si fonda la strategia tematica per la qualità dell'aria, adottata nel 2005, ha consentito alla Commissione di prendere una decisione in merito al giusto livello di ambizione per la politica europea della qualità dell'aria basandosi sulla migliore analisi disponibile.

Il sesto programma d'azione per l'ambiente, adottato nel 2002 dal Consiglio e dal Parlamento europeo, invita la Commissione ad attuare politiche che garantiscano una buona qualità dell'aria entro il 2020.

La valutazione d'impatto ha esaminato le alternative volte a colmare il divario fra le proiezioni dell'inquinamento per il 2020, qualora non fossero adottate ulteriori misure, e invece il massimo miglioramento possibile nel 2020, qualora tutte le misure tecnicamente attuabili fossero applicate. Ha esaminato i costi e i benefici delle diverse opzioni e ha inteso proporre la soluzione più vantaggiosa per conseguire gli obiettivi fissati. I modelli economici dettagliati elaborati ai





fini della valutazione d'impatto hanno rivelato che i vantaggi di un intervento supplementare superano chiaramente i costi.

La valutazione d'impatto ha anche esaminato le modalità volte a semplificare e a snellire l'attuale normativa in materia di qualità dell'aria, contribuendo in tal modo all'obiettivo di legiferare meglio mediante una combinazione di tutti gli strumenti esistenti in un'unica direttiva consolidata, denominata «qualità dell'aria ambiente». Tali cambiamenti agevoleranno l'attuazione della legislazione da parte degli Stati membri, rendendola così più efficace.

Questo nuovo approccio ottiene risultati?

Il risultato delle valutazioni d'impatto è stato quello di adeguare in modo significativo gli obiettivi perseguiti nella fase di preparazione delle proposte. Ad esempio, la valutazione d'impatto relativa alla gestione transfrontaliera del copyright nel settore della musica online ha indotto la Commissione ad elaborare una raccomandazione, cioè un atto non vincolante, anziché una direttiva. In altri settori, quali la biomassa oppure l'ambiente urbano, la valutazione d'impatto ha permesso alla Commissione di concludere che le misure vincolanti non erano necessarie.

Ambiente urbano: un intervento comunitario?

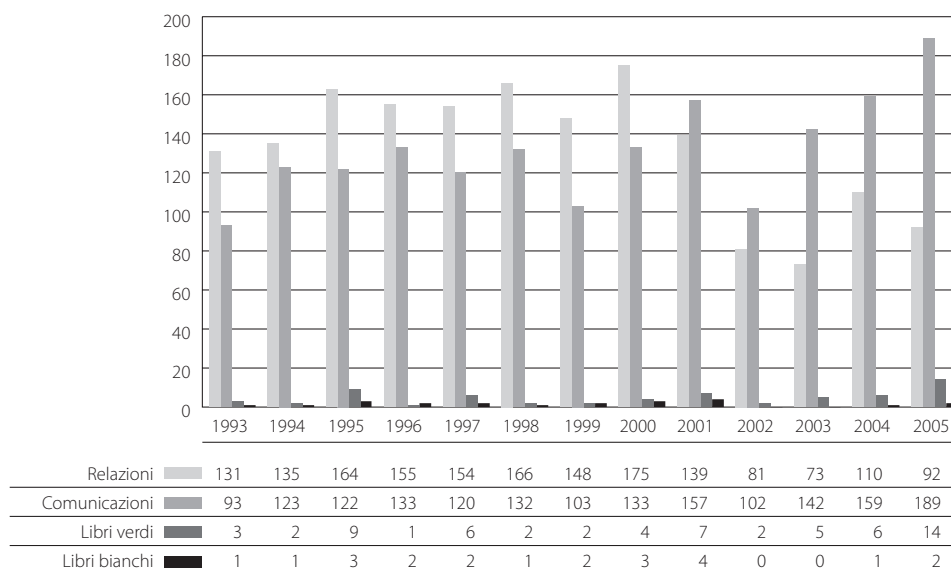
Nel libro verde relativo ad una strategia per l'ambiente urbano si era pensato di predisporre due direttive quadro, una riguardante piani e sistemi di gestione dell'ambiente e l'altra relativa a piani di trasporto urbano sostenibile. Nell'ambito delle consultazioni e della valutazione d'impatto, sia gli Stati membri sia la maggior parte degli enti locali hanno respinto entrambe le alternative per motivi di sussidiarietà (vale a dire la necessità assoluta di tener conto della situazione locale, nonché l'impossibilità di imporre un determinato contenuto ai programmi per tutta l'Europa). In materia di strategia tematica per l'ambiente urbano, invece, è stata adottata un'impostazione non vincolante.

2. Comunicare e tener conto delle opinioni dei cittadini e delle imprese

La Commissione ha l'obbligo di procedere a vaste consultazioni prima di proporre una normativa, ma in ogni caso questo è il modo migliore per fare in modo che tutti gli interessi siano presi in considerazione e contribuisce a garantire la buona qualità della normativa: infatti, sollecitando le reazioni di un ampio ventaglio di settori sociali è possibile verificare se le politiche proposte sono attuabili nella pratica. La Commissione ha una lunga tradizione di estese consultazioni tramite vari canali: libri verdi, libri bianchi, comunicazioni, forum (come il forum europeo dell'energia e dei trasporti oppure il forum europeo sulla salute), workshop, gruppi consultivi permanenti e consultazioni su Internet. Questi metodi rientrano adesso in un quadro comune di norme minime per la consultazione, che costituisce un elemento essenziale della valutazione d'impatto. Il dialogo fra la Commissione e le organizzazioni della società civile assume forme molteplici e le modalità di consultazione e di dialogo sono adattate ai diversi settori della politica. Vi sono anche processi strutturati, quali il dialogo sociale con le organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro e il dialogo fra la Commissione e le associazioni nazionali ed europee degli enti locali e regionali.

Il grafico seguente indica il numero di relazioni e di comunicazioni che la Commissione ha adottato dal 1993 in poi: il loro numero indica che la Commissione raggiunge il pubblico, comunica la sua posizione e/o sollecita reazioni su un'ampia gamma di problematiche.

Documenti di consultazione e relazioni della Commissione (1993-2005)



Raggiungere i cittadini — Sollecitare il parere dei cittadini europei

La revisione della direttiva «**televisione senza frontiere**» ha comportato lunghe consultazioni con le parti interessate. La prima consultazione pubblica, svoltasi nel 2003, ha ottenuto più di 150 risposte scritte. È stata seguita da un documento politico della Commissione, dall'istituzione di un gruppo di esperti ad hoc e da un secondo giro di consultazioni che ha ottenuto circa 200 risposte. Il tutto è stato riunito nella conferenza di Liverpool del settembre 2005, con il risultato che tutte le parti interessate (emittenti private e pubbliche, operatori informatici e di telecomunicazioni, enti di regolamentazione, produttori, titolari di diritti) e la maggior parte degli Stati membri hanno esercitato una reale influenza sull'evoluzione di questa politica.

Si sono svolte ampie consultazioni con le parti interessate per ognuna delle sette strategie tematiche a favore dell'ambiente. Per la strategia relativa all'inquinamento dell'aria si sono svolte più di 100 riunioni con esperti e una consultazione tramite Internet che ha ricevuto 11 000 contributi, cifra mai raggiunta prima.

3. Ridurre le scartoffie

Le imprese, le autorità pubbliche e i cittadini, nel conformarsi alle norme, sostengono i costi amministrativi che possono derivare dall'obbligo giuridico di fornire informazioni, provvedere a etichettature, controlli o presentare relazioni; tuttavia, se sono troppo elevati, tali costi possono annullare i vantaggi della politica che è stata inizialmente adottata.

La Commissione ha cominciato a dedicare particolare attenzione ai **costi amministrativi** potenziali e all'onere che ne deriva per il diritto comunitario.

Poiché il diritto comunitario spesso assume la forma di una direttiva che stabilisce i grandi principi lasciando agli Stati membri l'elaborazione di misure d'attuazione dettagliate, non è semplice calcolare in anticipo i probabili costi amministrativi, che possono variare da uno Stato membro all'altro, o persino da una regione all'altra, a seconda delle modalità di applicazione delle norme.

Questo non significa che non si possa far nulla: la Commissione europea ha assunto l'iniziativa di fissare un metodo di calcolo dei costi amministrativi (il modello UE dei costi amministrativi netti), ispirato alle migliori pratiche di Stati membri quali i Paesi Bassi e il Regno Unito. La Commissione sta anche esaminando i costi amministrativi in settori specifici come parte del suo impegno costante per legiferare meglio: tale analisi le consentirà di distinguere la parte dei costi amministrativi che deriva dalle norme comunitarie da quella che deriva dall'attuazione che ne viene fatta nello Stato membro.

Calcolo dei costi della «burocrazia»

Prima di presentare la proposta di riforma della normativa del settore chimico, **REACH**, sono stati analizzati i costi amministrativi potenziali della proposta. La valutazione d'impatto ha esaminato:

- quante persone/giorno erano richieste in ognuna delle fasi: compilazione di formulari per registrazione e autorizzazione, riunioni per discutere le misure del rischio ecc.;
- il costo di ognuna delle persone/giorno, comprese le spese generali.

Ne è risultata una panoramica dettagliata dei costi per i diversi tipi di prodotti chimici e i diversi tipi d'impresa in ogni fase del processo.

4. Semplificazione

Man mano che il corpus del diritto comunitario si è progressivamente sviluppato nel corso degli ultimi cinquant'anni, è cresciuto in complessità. Riconoscendo che la legislazione può essere in alcuni casi eccessivamente complessa, la Commissione ha intrapreso un programma ambizioso di revisione della legislazione comunitaria esistente con l'obiettivo di renderla chiara, comprensibile, aggiornata e di agevole accesso. Il programma, che riguarda più di 200 atti normativi, ha inizio con i settori dell'automobile, dei rifiuti e dell'edilizia. Seguiranno altri settori quali i prodotti alimentari, i cosmetici, i prodotti farmaceutici e i servizi. La Commissione intende anche occuparsi dell'onere delle trafile amministrative, soprattutto per le piccole imprese, semplificando formulari eccessivamente complessi, destinati a fini statistici o modernizzando i codici doganali per agevolare lo scambio elettronico di informazioni. Tale processo richiede modifiche della normativa che hanno bisogno dell'accordo del Consiglio e del Parlamento europeo. Di conseguenza, il successo dello sforzo di semplificazione è una responsabilità condivisa da tutte le istituzioni comunitarie.

Automobili: come ridurre il cumulo normativo?

Il gruppo ad alto livello CARS 21 ha esaminato la legislazione che esercita il maggiore impatto sulla competitività dell'industria automobilistica europea e ha concordato numerose raccomandazioni volte ad incrementare la competitività globale dell'industria e l'occupazione, sostenendo nel contempo i progressi nell'ambito della sicurezza e delle prestazioni ambientali a un prezzo accessibile per il consumatore. Il gruppo raccomanda la sostituzione di 38 direttive CE con norme internazionali. Per quanto riguarda altre 25 direttive, esso propone di consentire ai fabbricanti di utilizzare test autodiagnostici oppure virtuali per numerosi prodotti automobilistici. Per una direttiva si raccomanda l'abrogazione.





Il gruppo ha anche proposto una serie di principi per un miglioramento della regolamentazione che dovrebbero applicarsi al processo normativo nel settore automobilistico.

Che cosa si può eliminare? Abrogare le norme

Naturalmente, con il passare del tempo talune norme possono rivelarsi superate o obsolete. Il corpus di atti normativi esistenti deve essere riesaminato regolarmente, in modo che tali norme possano essere abrogate. La Commissione sta usando le clausole di caducità o di riesame affinché tale tipo di revisione diventi prassi corrente.

Reagire al cambiamento

Talvolta, se cambiano le circostanze, la legislazione va abrogata. La direttiva per la classificazione del legno, che definisce la qualità, la dimensione dei nodi e il diametro del legno grezzo, è diventata progressivamente obsoleta vista l'evoluzione del mercato.

Nel 2005 la Commissione ha riesaminato tutte le proposte al vaglio del Consiglio e del Parlamento europeo che erano state adottate dalla Commissione prima del 2004 per accertarsi che corrispondessero alle attuali priorità e fossero state oggetto di valutazioni d'impatto sufficientemente severe. La Commissione ha deciso che 67 proposte in sospeso non erano più pertinenti e potevano essere ritirate.

Che cosa si può fare per rendere le norme più comprensibili e più accessibili?

L'Unione europea si sta impegnando intensamente in un processo di consolidazione e, se necessario, di rifusione della legislazione. Consolidare significa unificare in un atto normativo unico tutte le modifiche apportate a un atto normativo in epoche diverse: tale tecnica contribuisce a ridurre il volume della legislazione UE e produce testi più leggibili e giuridicamente più chiari rendendoli trasparenti e di agevole attuazione. Nel processo di revisione delle leggi e delle rispettive modifiche si possono rintracciare esempi di incoerenza e incompatibilità nelle singole leggi o fra una legge e un'altra. Cosicché, oltre ad unificare tutte le modifiche in un testo consolidato, talvolta diventa necessario riesaminare l'atto normativo, procedimento che viene denominato rifusione.

Fare la stessa cosa, ma in modo più semplice

La consolidazione delle norme in materia di cosmetici ha consentito di unificare 45 atti normativi diversi in una sola direttiva: ne è derivata una legislazione molto più gestibile e accessibile.

Esistono altri modi per migliorare le possibilità di accesso: il nuovo sito Internet di EUR-Lex consente ai cittadini di consultare la raccolta completa delle leggi e dei trattati dell'Unione europea, nonché gli accordi internazionali, le interrogazioni parlamentari, la giurisprudenza e gran parte della Gazzetta ufficiale dell'UE.

5. Cercare alternative

Esistono alternative alla regolamentazione: la coregolamentazione (per esempio, affidare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti per legge ai partner sociali, oppure a organizzazioni non governative) e l'autoregolamentazione (accordi volontari fra organismi privati per risolvere i problemi attraverso l'assunzione di impegni reciproci) possono essere metodi più efficaci e meno costosi degli strumenti giuridici classici per conseguire taluni obiettivi.

Nuovo approccio alle norme: la coregolamentazione classica

Le direttive «nuovo approccio», basate sulla normalizzazione delle prescrizioni tecniche da parte di organismi indipendenti, costituiscono un esempio di uno strumento riconosciuto di «coregolamentazione». Per molti prodotti industriali e di consumo, il marchio «CE» attesta che un prodotto è stato certificato e può essere commercializzato nell'UE. La normativa UE stabilisce unicamente le prescrizioni di certificazione e ne affida l'esecuzione ad organismi privati: migliaia di prodotti industriali sono soggetti a tale regolamentazione.

Perché la stessa norma è applicata in tanti modi diversi? Non può essere attuata allo stesso modo in tutta l'UE?

A livello comunitario esistono atti normativi di tipo diverso. Le direttive sono recepite nel diritto nazionale dagli Stati membri: questo consente di adeguarle alle circostanze nazionali. I regolamenti, invece, sono applicabili direttamente in ciascuno Stato membro, il che significa che in ogni Stato membro viene applicata esattamente la stessa norma. Sostituire le direttive con i regolamenti, in determinate circostanze, può rappresentare una semplificazione, poiché i regolamenti consentono un'applicazione immediata,

garantiscono che tutti gli operatori siano soggetti alle stesse regole allo stesso tempo e mettono in rilievo l'applicazione concreta delle norme UE.

Si presta sufficiente attenzione alle modalità con le quali le norme sono applicate negli Stati membri?

La corretta applicazione del diritto comunitario è una priorità di grado elevato: è l'unico modo per garantire che le politiche funzionino realmente e che modifichino la situazione sul terreno. La Commissione non soltanto guarda avanti analizzando l'impatto futuro, ma misura anche gli effetti delle politiche comunitarie sul terreno.

E adesso?

«Legiferare meglio» è un processo: è una delle priorità fondamentali della Commissione europea, che sta facendo uno sforzo considerevole per migliorare la qualità della legislazione vigente e assicurare una base analitica solida per adottare decisioni in merito alla legislazione futura. La Commissione tuttavia non può migliorare l'ambiente normativo da sola: il Consiglio e il Parlamento europeo devono, da parte loro, contribuire a far emergere una normativa di qualità alla fine del processo legislativo, cosa che corrisponde all'obiettivo di «legiferare meglio» condiviso da tutte le istituzioni comunitarie. Gli Stati membri devono lavorare nello stesso spirito al momento di attuare le decisioni dell'UE.

Agire in partenariato

Il **Parlamento europeo** è stato attivo nel vagliare i miglioramenti possibili dell'azione politica e ha adottato nel 2006 parecchie relazioni volte ad esaminare i diversi aspetti connessi con l'obiettivo di «legiferare meglio».

Il **Consiglio dei ministri** è ugualmente interessato a mantenere elevato l'impegno nei confronti dell'obiettivo «legiferare meglio» e le successive presidenze (vale a dire lo Stato membro che è titolare della presidenza del Consiglio per un semestre e che fissa il programma) hanno annunciato la loro intenzione di lavorare al miglioramento del processo legislativo europeo.

Sia il Consiglio che il Parlamento europeo hanno deciso di eseguire delle valutazioni d'impatto qualora dovessero chiedere modifiche sostanziali delle proposte della Commissione.

Gli **Stati membri** svolgono un ruolo essenziale nell'obiettivo di «legiferare meglio», essendo responsabili per l'attuazione e, nel caso delle direttive, il recepimento della normativa UE a livello nazionale. La riuscita dell'iniziativa «Legiferare





meglio» è pertanto largamente basata sul loro impegno. Più in generale, la maggior parte degli Stati membri sta attivamente riflettendo su come ridurre la burocrazia e analizzare in modo più approfondito l'impatto delle leggi e dei regolamenti.

L'iniziativa «Legiferare meglio» ha anche una forte dimensione esterna. In un mercato globale, le norme elaborate altrove incidono sulle imprese europee e le regole vigenti in altri mercati possono avere implicazioni per i prodotti e i servizi importati in Europa. Sono essenziali la **cooperazione internazionale** e il **dialogo**, non soltanto per garantire livelli elevati di tutela sociale, ambientale e del consumatore, ma anche da un punto di vista commerciale. Proprio come l'impulso a creare il mercato unico in Europa è stato alimentato in parte dal desiderio delle imprese di eliminare le piccole differenze superflue esistenti nelle norme dei vari Stati membri, la cooperazione internazionale in materia di regolamentazione è motivata dal desiderio di ridurre ed eliminare la burocrazia inutile tra i partner commerciali.

Condividere l'esperienza

L'Europa può avvantaggiarsi anche dallo scambio di esperienze e di buone pratiche con i suoi partner internazionali. La Commissione ha riunioni regolari sulle questioni di regolamentazione con i principali interlocutori commerciali dell'Europa e ha tratto vantaggio da tale dialogo, poiché ha individuato buone pratiche in materia di elaborazione della normativa.

Gli Stati Uniti, ad esempio, hanno una lunga esperienza nell'analizzare l'impatto della regolamentazione proposta dalle agenzie federali. La supervisione in materia è garantita dall'Office of Information and Regulatory Affairs (Ufficio per l'informazione e le questioni normative, che fa parte dell'Ufficio di gestione e di bilancio, direttamente dipendente dalla Casa Bianca). Le agenzie federali hanno l'obbligo di analizzare tutte le azioni normative che hanno un'incidenza economica significativa. L'approccio americano è diverso per dimensioni da quello europeo, poiché l'accento è posto sugli atti esecutivi anziché sulla legislazione fondamentale e s'incentra sull'analisi costi/benefici piuttosto che su un'analisi più vasta delle azioni possibili. A parte questo aspetto, l'approccio americano offre importanti indicazioni.

«Legiferare meglio» è un processo permanente...

Elaborare leggi e regolamenti di buona qualità è una sfida: le autorità pubbliche a tutti i livelli devono offrire ai cittadini e ai consumatori la sicurezza che questi si aspettano, creando allo stesso tempo le condizioni per consentire alle nostre imprese di competere in modo più efficace e più innovativo in un ambiente globale altamente competitivo. La Commissione europea s'impegna a compiere uno sforzo per conseguire un livello di eccellenza nella sua azione politica e legislativa. In questi ultimi anni è stato fatto molto, ma molto rimane ancora da fare. La Commissione continuerà a lavorare in stretta cooperazione con le altre istituzioni comunitarie, con gli Stati membri e con gli enti locali e regionali per mantenere fede a tale impegno.

Per ulteriori informazioni

Sito Internet «Legiferare meglio» della Commissione europea:
http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index.en.htm

Sito della valutazione d'impatto della Commissione europea:
http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm

Sito della società civile della Commissione europea:
http://ec.europa.eu/civil_society/index_en.htm

Sito Eur-Lex: <http://eur-lex.europa.eu>

Commissione europea

Un'introduzione all'iniziativa «Legiferare meglio»

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

2006 — 16 pagg. — 17,6 x 25 cm

ISBN 92-79-02469-8

VENDITE E ABBONAMENTI

Le pubblicazioni a pagamento dell'Ufficio delle pubblicazioni possono essere ordinate presso i nostri uffici di vendita in tutto il mondo. L'elenco degli uffici di vendita può essere ottenuto:

- consultando il sito Internet dell'Ufficio delle pubblicazioni (<http://publications.europa.eu>),
- richiedendolo per fax al numero (352) 2929-42758.

KA-76-06-161-IT-C

