

Strategia di semplificazione del contesto legislativo

Risoluzione del Parlamento europeo su una strategia per la semplificazione del contesto normativo (2006/2006(INI))

Il Parlamento europeo,

- vista la propria risoluzione del 26 ottobre 2000 sulle relazioni della Commissione al Consiglio europeo: "Legiferare meglio 1998: una responsabilità comune" e "Legiferare meglio 1999"¹,
 - vista la propria risoluzione del 29 novembre 2001 sul Libro bianco della Commissione "La Governance europea"²,
 - vista la propria risoluzione dell'8 aprile 2003 sulle relazioni della Commissione al Consiglio europeo "Legiferare meglio 2000" e "Legiferare meglio 2001"³,
 - vista la propria risoluzione del 26 febbraio 2004 sulla relazione della Commissione "Legiferare meglio 2002"⁴,
 - vista la propria risoluzione del 9 marzo 2004 sulle comunicazioni della Commissione sulla semplificazione e il miglioramento della regolamentazione comunitaria⁵,
 - vista la propria risoluzione del 20 aprile 2004 sulla valutazione dell'impatto della normativa comunitaria e delle procedure di consultazione⁶,
 - visto l'articolo 45 del proprio regolamento,
 - visti la relazione della commissione giuridica e i pareri della commissione per gli affari costituzionali, della commissione per i problemi economici e monetari e della commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare (A6-0080/2006),
- A. considerando che la semplificazione del contesto legislativo e la garanzia della chiarezza, dell'efficacia e della qualità della legislazione sia esistente sia futura sono condizioni fondamentali in vista della realizzazione dell'obiettivo di "legiferare meglio", che costituisce un'azione prioritaria dell'Unione europea nel quadro del potenziamento della crescita e dell'occupazione,
- B. considerando gli obblighi e gli obiettivi previsti dall'Accordo Interistituzionale (AII) "Legiferare meglio" del 16 dicembre 2003⁷, specialmente quelli relativi alla semplificazione ed alla riduzione del volume della legislazione comunitaria, nonché all'impatto di quest'ultima negli Stati membri,

¹ GU C 197 del 12.7.2001, pag. 433.

² GU C 153 E del 27.6.2002, pag. 314.

³ GU C 64 E del 12.3.2004, pag. 135.

⁴ GU C 98 E del 23.4.2004, pag. 155.

⁵ GU C 102 E del 28.4.2004, pag. 512.

⁶ GU C 104 E del 30.4.2004, pag. 146.

⁷ GU C 321 del 31.12.2003, pag. 1.

- C. considerando che nella sua comunicazione del 25 ottobre 2005, dal titolo "Attuazione del programma comunitario di Lisbona: una strategia per la semplificazione del contesto normativo" (COM(2005)0535), la Commissione presenta la semplificazione, a giusto titolo, non come tecnica legislativa distinta dalla codificazione, dalla rifusione o dalla semplice abrogazione, bensì come un'iniziativa globale comprendente tutti questi strumenti insieme, destinata a rendere le norme comunitarie e nazionali di più facile applicazione e dunque meno onerose,
- D. considerando che tale iniziativa è, per la Commissione, per il Consiglio e per il Parlamento europeo, uno strumento al servizio della strategia di Lisbona,
- E. considerando che una siffatta iniziativa presuppone uno stretto partenariato in materia tra le istituzioni europee in primo luogo e tra queste ultime e le autorità nazionali in seguito,
- F. considerando gli sforzi profusi dalla Commissione, dal Consiglio e dal Parlamento europeo negli ultimi anni per attuare, definire e migliorare l'applicazione degli strumenti di semplificazione legislativa,
- G. considerando che le iniziative di semplificazione avviate dopo il lancio del secondo programma di semplificazione nel febbraio 2003, in seguito alla Comunicazione della Commissione intitolata "Aggiornare e semplificare *l'acquis* comunitario" (COM(2003)0071) dell'11 febbraio 2003, sono state di natura e portata quanto mai differenti, andando dalla revisione puntuale delle direttive al rifacimento normativo di un intero settore, cosa che rende difficile un'uniformazione dell'approccio procedurale,
- H. considerando l'esperienza acquisita nell'applicazione degli AII del 20 dicembre 1994¹ sulla codificazione e del 28 novembre 2001² sulla rifusione e considerando questi strumenti come essenziali per la semplificazione dell'"acquis" comunitario,
- I. considerando che dall'entrata in vigore dell'AII sulla rifusione sono state presentate solo dodici proposte di rifusione, di cui due si sono concluse con la pubblicazione, due sono state ritirate e otto sono ancora pendenti, e considerando che, su circa 2400 famiglie di atti legislativi potenzialmente interessati, solo 49 proposte di codificazione sono state a tutt'oggi presentate al Parlamento europeo,
- J. considerando che la sopracitata comunicazione della Commissione del 2005 sulla semplificazione del contesto normativo contiene, nel suo programma modulato di semplificazione (Allegato 2), trenta proposte di non facile definizione, trattandosi genericamente di casi di "riesame", "revisione", "modernizzazione", "semplificazione" e simili,
1. sostiene con fermezza il processo di semplificazione del contesto normativo dell'Unione europea, come pure l'obiettivo di assicurare un contesto normativo necessario, semplice ed efficace; sottolinea tuttavia che tale processo deve essere basato su una serie di condizioni preliminari, quali:
- a) la piena partecipazione del Parlamento europeo al dibattito interistituzionale sulla semplificazione e, in qualità di colegislatore, all'adozione della legislazione soggetta al

¹ GU C 102 del 4.4.1996, pag. 2.

² GU C 77 del 28.3.2002, pag. 1.

"processo di semplificazione";

- b) una consultazione ampia e trasparente di tutte le parti interessate, ivi inclusi non solo gli Stati membri e le imprese ma anche le organizzazioni non governative;
 - c) il miglioramento della generale trasparenza del processo normativo, in particolare aprendo al pubblico le discussioni del Consiglio quando esso esercita la funzione legislativa;
2. incoraggia la Commissione ad adottare, nel quadro dell'AlI "Legiferare meglio", una normativa mirata e accuratamente studiata il cui impatto sia prevedibile, che contribuisca all'instaurazione di condizioni favorevoli al potenziamento della crescita e dell'occupazione riducendo le spese e le procedure amministrative superflue, sopprimendo gli ostacoli all'adattabilità e all'innovazione e garantendo, in linea generale, la certezza del diritto,
 3. accoglie con favore la sopracitata comunicazione della Commissione del 2005 sulla semplificazione del contesto normativo, l'impegno nel presentare un programma di semplificazione degli atti legislativi e la definizione dei metodi e degli obiettivi con i quali s'intende realizzare questo programma;
 4. si rallegra del fatto che la Commissione intenda adottare importanti iniziative di semplificazione nei propri programmi legislativi annuali, nonché dell'annuncio che la Commissione presenterà comunicazioni complementari per i diversi settori dell'economia comunitaria; sottolinea l'importanza di una stretta collaborazione tra gli Stati membri e la Commissione ai fini dell'individuazione della normativa che deve essere oggetto di semplificazione;
 5. si compiace dell'intenzione di ridurre gli oneri inutili per le PMI e di rafforzare l'uso delle tecnologie dell'informazione; ritiene che la semplificazione del contesto normativo dell'Unione europea dovrebbe mirare tra l'altro a rendere la legislazione più semplice e più efficace, e pertanto maggiormente "orientata all'utente";
 6. ritiene che il processo di semplificazione non debba in alcun caso comportare un abbassamento degli standard della legislazione in vigore; mette pertanto in guardia contro l'analisi troppo ristretta unicamente finanziaria e amministrativa dei costi/benefici della legislazione in questione; è convinto che qualsiasi valutazione ai fini di una semplificazione debba tener conto allo stesso grado degli effetti economici, sociali, ambientali e sanitari e che non debba limitarsi a considerazioni di breve respiro;
 7. invita la Commissione a dare priorità alla semplificazione dei regolamenti; ritiene che le direttive dovrebbero essere semplificate solo in casi eccezionali e debitamente motivati, quando non disciplinano materie estremamente delicate o non sono il risultato di un difficile compromesso, come nel caso della legislazione comunitaria sulle società;
 8. constata che il "tasso di successo" delle iniziative di semplificazione avviate a partire dal 2003 non è deludente e che la durata media delle procedure non è esagerata a fronte della complessità delle materie; rileva nondimeno che il numero di iniziative di semplificazione avviate successivamente a tale data è stato molto limitato e che gli obiettivi di riduzione del volume dell'acquis comunitario inizialmente fissati sono tutt'altro che raggiunti;

9. ritiene che l'abrogazione degli atti irrilevanti ed obsoleti sia un'esigenza prioritaria che deve essere attuata dalla Commissione senza indugio; tuttavia, in tali casi l'abrogazione della normativa comunitaria dovrebbe essere accompagnata da un atto giuridico comunitario, impedendo agli Stati membri di disciplinare le materie che siano state deregolate a livello comunitario;
10. sottolinea che se in taluni settori si registra un eccesso di regolamentazione, ciò è dovuto in gran parte all'attività legislativa degli Stati membri e che, di conseguenza, all'abrogazione di norme comunitarie deve seguire un'abrogazione delle corrispondenti disposizioni nazionali;
11. propone che la Commissione attui un monitoraggio costante delle normative nazionali che dovessero restare in vigore dopo l'abrogazione della normativa comunitaria originaria; ritiene opportuno che la Commissione aggiunga alle sue proposte apposite clausole di revisione;
12. ritiene che la codificazione e la rifusione siano gli strumenti più importanti di semplificazione dell'"acquis" comunitario e incoraggia un più esteso ricorso a tali strumenti; ritiene che la rifusione sia stata usata in maniera limitata e che questo sia conseguenza sia di uno scarso interesse da parte della Commissione che di un mancato adeguamento del regolamento del Parlamento all'AlI che la regola;
13. appoggia la codificazione dell'acquis comunitario, ma si dichiara scettico sulla sua totale rifusione, che ben potrebbe generare interpretazioni divergenti nell'ambito delle istituzioni europee; avverte che la semplificazione non deve portare alla riscrittura dell'acquis al di fuori del controllo democratico;
14. si rallegra dei risultati finora conseguiti mediante la codificazione della legislazione comunitaria e auspica che i competenti servizi della Commissione elaborino nuove e più ambiziose proposte di codificazione, anche in settori diversi da quelli finora interessati, in particolare in quelli del diritto societario, della proprietà intellettuale o della tutela dei consumatori;
15. ritiene che, se le Istituzioni desiderano effettivamente semplificare la legislazione ed utilizzare per questo obiettivo la rifusione, l'AlI sulla rifusione dovrebbe essere applicato in modo più rigoroso;
16. comprende che, se si vuole assicurare l'efficacia alla rifusione, il Parlamento europeo ed il Consiglio dovranno, in linea di principio, astenersi dall'emendare le parti codificate; ritiene che, se le Istituzioni desiderano effettivamente semplificare la legislazione ed utilizzare per questo obiettivo la rifusione, le parti del testo codificate di regola dovrebbero essere soggette alle stesse disposizioni previste dall'AlI sulla codificazione; riconosce tuttavia l'opportunità di una procedura eccezionale volta ad emendare la parte codificata, quando sia necessario farlo per ragioni imprescindibili di coerenza o di connessione con la parte sottoposta a modifiche;
17. ritiene che le Istituzioni possono valutare l'opportunità di stabilire una terza categoria di interventi, accanto a quelli di codificazione e di rifusione, tale da prevedere le facilitazioni più opportune per la semplificazione degli atti giuridici comunitari; ritiene comunque che, fino a quel momento, nei casi in cui la Commissione abbia predisposto generiche proposte di semplificazione, non inquadrabili in casi di abrogazione, codificazione o rifusione, il Parlamento europeo non possa impegnarsi in una procedura diversa da quella ordinaria e

che pertanto, in tali casi, non possa trovare applicazione il punto 36 dell'AII "Legiferare meglio";

18. considera che l'AII sulla rifusione dovrebbe stabilire chiaramente la procedura da seguire nel caso in cui, nel corso del processo legislativo, sia necessario modificare le parti codificate;
19. invita la Commissione a presentare senza indugio, tenendo conto degli orientamenti esposti sopra, una proposta di rifusione degli AII che disciplinano la qualità della legislazione dell'Unione;
20. si dichiara pronto a contribuire energicamente agli sforzi congiunti che restano da compiere da parte delle tre Istituzioni per rilanciare il processo di semplificazione;
21. si impegna, per quanto lo concerne, a riflettere sul miglioramento delle sue procedure e delle sue tecniche legislative interne onde accelerare il dossier "semplificazione" nel rispetto delle procedure previste dal diritto primario, nella fattispecie il trattato CE;
22. incarica la commissione per gli affari costituzionali, di valutare le opportune modifiche regolamentari per l'applicazione effettiva dell'AII sulla rifusione, anche in vista di un maggior ricorso alle procedure semplificate stabilite nel regolamento;
23. sottolinea che gli strumenti legislativi tradizionali devono continuare ad essere normalmente utilizzati per raggiungere gli obiettivi fissati dal trattato; ritiene che l'utilizzazione di modalità di regolazione alternativa, quali la coregolamentazione e l'autoregolamentazione, può giovevolmente completare le misure legislative, allorché tali metodi forniscono migliorie di portata equivalente o superiore a quelle che la legislazione permette di realizzare; sottolinea che qualsiasi utilizzazione di modalità di regolazione alternativa deve avvenire in conformità con l'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio"; ricorda che la Commissione ha l'obbligo di definire le condizioni e i limiti che le parti devono osservare nell'esercizio di tali pratiche e che comunque a queste ultime si può fare ricorso sotto il controllo della Commissione e senza pregiudizio del diritto del Parlamento europeo di opporsi alla loro utilizzazione;
24. chiede alla Commissione di presentare una relazione che valuti in quale misura l'attuale pratica di standardizzazione, in quanto forma di coregolamentazione, è conforme alle esigenze dell'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio", nonché all'articolo 6 del trattato CE;
25. ritiene che il ricorso alla standardizzazione comporti il rischio di minore trasparenza e responsabilità, dato che i rappresentanti eletti sono esclusi dal processo decisionale e i diritti di partecipazione delle organizzazioni non governative e di altre parti interessate non sono assicurati in modo omogeneo; ritiene pertanto che la standardizzazione dovrebbe limitarsi rigorosamente alle misure di armonizzazione di tipo meramente tecnico;
26. si stupisce che la questione della riforma dell'attuale sistema di delega della funzione normativa (sistema della "comitatologia") sia sollevata nella succitata comunicazione della Commissione del 2005 solo brevemente ed incidentalmente alla fine del punto 3, lettera d), proprio mentre una siffatta riforma potrebbe contribuire considerevolmente alla semplificazione del diritto comunitario derivato, permettendo alla Commissione di adottare disposizioni attuative mediante procedure più rapide;

27. esprime il parere che anche il corpo legislativo potrebbe contribuire alla semplificazione raggiungendo un accordo sugli atti giuridici meno dettagliati e facendo in modo che la Commissione utilizzi una gamma più vasta di norme di attuazione, a condizione che sia garantito l'effettivo controllo da parte del legislatore sul merito di tali norme di attuazione;
28. riafferma in tale contesto che ogni ricorso alla procedura di "comitatologia" impone una revisione completa della decisione 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione¹, al fine di:
- a) garantire la massima apertura,
 - b) assicurare che ogni competenza esecutiva conferita alla Commissione sia limitata alle misure non essenziali o di applicazione e sia soggetta a una definizione chiara dell'obiettivo, del contenuto, della portata e della durata della delega di poteri, comprese, se del caso, le "clausole di caducità",
 - c) garantire l'introduzione di una parità formale tra i poteri del Parlamento e del Consiglio per quanto riguarda l'esame di dette misure mediante meccanismi di ricorso;
29. prende atto delle azioni previste dal Programma modulato di semplificazione della Commissione e intende cooperare attivamente per il conseguimento dell'obiettivo della semplificazione degli atti legislativi in questione, se del caso nel contesto del prossimo processo legislativo;
30. si aspetta che le diverse proposte di rifusione e di revisione presentate dalla Commissione contribuiranno a migliorare il livello di sviluppo economico e sociale nell'Unione nel contesto della politica di sviluppo sostenibile, nonché il livello di protezione della salute dei consumatori e della qualità del loro ambiente, in linea con gli obiettivi di cui all'articolo 2 del trattato CE;
31. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione, nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

¹ GU L 184 del 17.7.1999, pag. 23.