

LEGIFERARE MEGLIO: A PROPOSITO DELLA NUOVA
COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA

MARTA PICCHI¹

Sommario

1. Premessa. – 2. I contenuti della Comunicazione. – 2.1. Condivisione dell’impegno per migliorare il processo regolatorio. – 2.2. Una migliore comunicazione con gli *stakeholders* e il pubblico in generale. – 2.3. Maggiore trasparenza. – 2.4. Nuovi strumenti di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi – 2.5. ... e ottimizzazione di quelli esistenti. – 3. Riflessioni conclusive. – 3.1. L’approccio *one in, one out* fra innovazione, *revirement* e antiche questioni. – 3.2. Un rimedio controproducente per fronteggiare gli oneri della partecipazione.

Abstract

*This essay analyzes the recent Communication of the European Commission on better regulation, highlighting the continuity with the choices made previously.
The essay gives an account of some solutions that will undoubtedly contribute to further improving the quality of the European Union’s regulatory sources. However, the focus is mainly on two innovative choices that could have counterproductive effects also based on the implementation that will be carried out.*

Suggerimento di citazione

M. PICCHI, *Legiferare meglio: a proposito della nuova Comunicazione della Commissione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2021. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

¹ Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi di Firenze.
Contatto: marta.picchi@unifi.it

1. Premessa.

Lo scorso aprile, la Commissione europea ha varato la nuova (e attesa) Comunicazione¹ in tema di *better regulation* che si pone nel solco dei precedenti interventi, confermando alcune scelte, ma che introduce anche delle novità meritevoli di riflessione. La dottrina ha subito mostrato interesse per questa nuova Comunicazione non risparmiando critiche soprattutto per essere ancorata a un'impostazione risalente che male potrà supportare gli obiettivi ambiziosi del *Green Deal europeo*².

Secondo l'OCSE³, il sistema "Legiferare meglio" creato dalla Commissione europea rappresenta uno degli approcci normativi più avanzati al mondo. Le istituzioni dell'Unione europea (UE) vantano un'esperienza ormai trentennale nel migliorare la qualità dell'attività normativa: nel 2019, la Commissione europea ha però avviato una riflessione, volta a compiere un bilancio dei risultati conseguiti e a individuare ulteriori possibili miglioramenti. Il nuovo intervento, dunque, si propone l'obiettivo di garantire che le scelte politiche compiute siano in grado di sostenere la ripresa e la resilienza dell'UE, nonché le sfide che necessariamente devono essere affrontate nel lungo periodo.

Il presente contributo, dopo una breve illustrazione dei principali contenuti della Comunicazione, intende riflettere e compiere un bilancio alla luce delle novità introdotte evidenziando alcune criticità che permangono o che si aggiungono.

2. I contenuti della Comunicazione

I principali obiettivi espressi nella Comunicazione sono quattro: a) rafforzare l'impegno comune e la condivisione degli sforzi per migliorare il processo regolatorio; b) migliorare la comunicazione con i portatori di interessi e il pubblico in generale; c) garantire una maggiore trasparenza; d) rivedere e ottimizzare lo strumentario volto a potenziare la semplificazione e la riduzione degli oneri amministrativi collegati all'attività normativa.

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori*, COM(2021) 219 def. del 29 aprile 2021.

² Cfr. L. ALLIO, "Legiferare meglio" per il Green Deal? *La parabola incompiuta della Comunicazione della Commissione europea*, in *Rass. trim. Oss. AIR*, 3/2021, p. 19 ss., il quale evidenzia e riflette sulle occasioni mancate da questa nuova Comunicazione: fra tutte, l'Autore sottolinea come la Comunicazione non indichi i modi in cui la *better regulation* potrà affrontare l'impatto sociale del *Green Deal* in maniera tale da favorirne la legittimazione e l'accettazione da parte dei cittadini. Nello stesso senso si vedano anche le considerazioni di F. CACCIATORE, N. RANGONE, *Qualità della regolazione nella pandemia e oltre*, *ivi*, p. 6.

³ Cfr. OCSE, *Prospettive OCSE 2018 sulla politica della regolazione*, OECD Publishing, Parigi, 2019: in merito, si veda il contributo di C.M. RADAELLI, *The state of play with the better regulation strategy of the European Commission*, in *STG Policy Brief*, 6/2021.

2.1 Condivisione dell'impegno per migliorare il processo regolatorio

La cooperazione tra i co-legislatori dell'UE, con gli Stati membri e i portatori di interessi è fondamentale. Sebbene il Parlamento europeo e il Consiglio abbiano concluso con la Commissione l'Accordo interistituzionale *Legiferare meglio* il 13 aprile 2016, non vi hanno però dato pieno seguito. La Commissione osserva di poter determinare gli impatti previsti solo limitatamente alle proprie proposte legislative: tuttavia, le modifiche introdotte durante i negoziati col Parlamento europeo e il Consiglio possono alterare significativamente le implicazioni della legislazione dell'UE per le persone e le imprese. Perciò, la Commissione invita i co-legislatori a documentare gli effetti delle loro modifiche in termini di impatto previsto.

Questo è un vecchio problema che viene adesso ripresentato con maggior forza dalla Commissione sebbene, in dottrina, vi siano posizioni critiche. Infatti, si osserva⁴ che l'obbligo di effettuare valutazioni d'impatto può limitare la discrezionalità nell'operare le scelte politiche da parte dei due co-legislatori che rappresentano, in un caso, i cittadini dell'UE e, nell'altro caso, gli Stati membri. Per di più, una seria valutazione d'impatto è un processo lungo e complesso che può rallentare non poco il processo legislativo.

Ad ogni buon conto, sarebbe opportuno che la Commissione si preoccupasse anche di fare in modo che le valutazioni d'impatto – spesso documenti lunghi e ricchi di riferimenti bibliografici – fossero articolate in maniera tale da facilitare la comprensione di un atto giuridico invece di proporsi di giustificare le basi tecniche e giuridiche della proposta legislativa. In questa maniera, ai co-legislatori verrebbe fornita una base adeguata per poter apprezzare il potenziale impatto delle modifiche che si vogliono introdurre.

La Comunicazione contiene poi un riferimento anche agli Stati membri: infatti, questi svolgono un ruolo importante perché, dando attuazione agli atti dell'UE, dispongono di informazioni sugli effetti prodotti nei rispettivi ordinamenti che sono essenziali nella prospettiva di un nuovo intervento normativo a livello europeo. Fra l'altro, proprio la valutazione *ex post* rappresenta un anello debole per quanto diremo e perché non sempre gli Stati si rendono disponibili nel fornire dettagliate informazioni sui costi/benefici degli strumenti politici applicati⁵: occorre dunque una preventiva attività persuasiva nei confronti degli Stati membri e una forte volontà politica affinché vi sia da parte di questi una maggiore responsabilità e collaborazione.

⁴ Cfr. F. SIMONELLI, N. IACOB, *Can We Better the European Union Better Regulation Agenda?*, in *EJRR*, 2021, p. 3.

⁵ Cfr. E. GOLBERG, *"Better Regulation": European Union Style*, in *M-RCBG Associate Working Paper Series*, 98/2018, disponibile su https://www.bks.harvard.edu/sites/default/files/centers/mrcbg/files/98_final2.pdf.pdf.

2.2 Una migliore comunicazione con gli *stakeholders* e il pubblico in generale

L'elaborazione di politiche efficaci richiede il coinvolgimento delle persone interessate dalle decisioni anche perché la fiducia nell'UE può essere preservata soltanto attraverso politiche che tengano in considerazione e rispecchino i valori e le preoccupazioni dei cittadini. La Commissione – tenuto conto anche delle difficoltà manifestate dai portatori di interessi nel fornire contributi entro i termini stabiliti durante la crisi legata alla pandemia – ritiene che le consultazioni non dovrebbero comportare oneri inutili e, di conseguenza, ha inteso adottare alcuni accorgimenti per agevolare la partecipazione. Per il futuro, ha così previsto «un sistema più razionalizzato, più inclusivo e più semplice, basato su un unico “invito a presentare contributi” e su questionari più chiari, nel rispetto delle prerogative delle parti sociali»⁶.

Saranno così evitate consultazioni pubbliche su questioni molto tecniche che rivestono scarso interesse per il grande pubblico ritenendo sufficiente una consultazione mirata dei portatori di interessi per raccogliere le informazioni necessarie. In aggiunta, verrà migliorata la struttura dei questionari per ovviare non solo all'eccesso di tecnicismo ma anche alla lunghezza e alla mancanza di un giusto equilibrio tra domande aperte e chiuse e verrà promosso maggiormente il portale *web* “Di' la tua” per incoraggiare un maggior numero di persone a presentare contributi.

L'insoddisfazione manifestata in più occasioni sulla scarsa pubblicità delle informazioni sul modo in cui i contributi dei partecipanti alle consultazioni pubbliche sono stati utilizzati nel processo di elaborazione delle politiche pubbliche, fra l'altro rilevata e confermata anche dalla Corte dei conti europea⁷, ha spinto la Commissione ad adottare nuovi accorgimenti. Al momento, di norma, viene pubblicata una relazione di sintesi su ciascuna consultazione pubblica, indicativamente entro otto settimane dalla chiusura. L'impegno è a fare in modo che le relazioni riepilogative che accompagnano le valutazioni d'impatto e quelle *ex post* forniscano una panoramica e un'analisi di tutte le attività di consultazione. I contributi delle diverse categorie di portatori di interessi saranno meglio distinti gli uni dagli altri e, durante tutto il processo, gli *stakeholders* riceveranno notifiche sui nuovi sviluppi di ciascuna iniziativa, come la pubblicazione della proposta della Commissione o l'adozione della legislazione definitiva a seguito delle trattative tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la

⁶ Cfr. COM(2021) 219 def., § 3.

⁷ Corte dei conti europea, *Relazione speciale n. 14/2019. “Di' la tua!": le consultazioni pubbliche della Commissione coinvolgono i cittadini, ma le attività per renderle note sono insufficienti*, disponibile su <https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=50895>.

Commissione.

Inoltre, sempre in tema di partecipazione, la Commissione ha deciso di unire due fasi finora tenute distinte: i periodi per la presentazione di osservazioni/contributi relativamente alle tabelle di marcia/valutazioni d'impatto iniziali e le consultazioni pubbliche sulla base di questionari. Gli inviti a presentare contributi includeranno una descrizione dell'iniziativa e, se del caso, un *link* alla consultazione pubblica. I cittadini avranno dodici settimane di tempo per rispondere. Questa scelta presentata come una soluzione volta a favorire la partecipazione riducendo contestualmente gli oneri cui vanno incontro i portatori di interessi nel prendere parte alle consultazioni è uno dei temi che solleva, come vedremo, alcuni problemi e ragionevoli critiche⁸.

La valutazione *ex post* sugli effetti delle politiche continuerà a basarsi sui pareri delle parti interessate: tuttavia, sempre per agevolare la presentazione dei contributi da parte dei portatori di interessi e ridurre l'impegno in termini di tempo e risorse da parte dei partecipanti, il pubblico sarà consultato una sola volta al momento della revisione di medio periodo della legislazione vigente e dei programmi di spesa anziché effettuare consultazioni separate per la valutazione *ex post* e la valutazione d'impatto del nuovo intervento normativo. Anche su questo tema sono possibili, come vedremo, alcune considerazioni critiche⁹.

2.3 Maggiore trasparenza

La trasparenza è essenziale per far sì che i cittadini possano svolgere un ruolo attivo nel processo di elaborazione delle politiche e possano chiedere alle istituzioni dell'UE di rispondere delle decisioni assunte. Il principale intento è l'istituzione, insieme al Parlamento europeo e al Consiglio, di un portale legislativo comune consentendo a chiunque di accedere facilmente a tutti i contributi, studi, valutazioni, ecc. alla base di una determinata iniziativa politica.

In questa maniera, verrà garantito l'accesso anche ai dati scientifici, quale scelta fondamentale per far fronte alle sfide globali e per rafforzare la fiducia dell'opinione pubblica.

Come è stato osservato¹⁰, in tema di trasparenza, nella Comunicazione non viene in alcun modo affrontato il fatto che i decisori dovrebbero però pubblicizzare i criteri oggettivi sulla cui base è stata compiuta la selezione delle prove empiriche che hanno condotto alla decisione assunta distinguendo opportunamente tra evidenze scientifiche e dati che invece derivano dalle metodologie prospettiche o dai pareri resi dagli interessati.

⁸ Cfr. *infra*, § 3.

⁹ Cfr. *infra*, § 3.

¹⁰ Cfr. L. ALLIO, "Legiferare meglio" per il Green Deal, cit., p. 19 ss.

2.4 Nuovi strumenti di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi ...

Nell'ambito della politica di miglioramento della normazione vigente, l'obiettivo del programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione – *REFIT*¹¹ – è massimizzare i benefici per i cittadini, le imprese e la società in generale, eliminando contestualmente gli ostacoli burocratici, riducendo i costi e mirando a semplificare e ad agevolare la comprensione della legislazione dell'UE.

La Commissione intende potenziare ulteriormente lo sforzo di riduzione degli oneri adottando un approccio *one in, one out* allo scopo di garantire che gli eventuali nuovi oneri introdotti da una nuova legge siano controbilanciati dalla riduzione di oneri contemplati in precedenza nello stesso settore di attività: in particolare, la sperimentazione è iniziata già in questa seconda metà del 2021 mentre l'attuazione è prevista per il 2022¹². Già nel 2020 la Commissione ha comunque istituito la piattaforma *Fit for future* per fornire consulenza sui metodi volti ad agevolare l'applicazione della legislazione dell'UE e renderla più efficace e più adatta al futuro.

Secondo la Commissione, approcci *one in, one out* avrebbero incoraggiato i decisori politici, negli Stati membri¹³ che ne hanno fatto uso, a guardare oltre gli obiettivi strategici focalizzandosi sugli aspetti pratici dell'attuazione delle politiche, rafforzando una cultura di elaborazione delle politiche che garantisca non solo il conseguimento degli obiettivi politici, ma che presti anche maggiore attenzione a come ciò viene realizzato. L'auspicio è quello di suscitare una maggiore attenzione sui temi dell'efficienza legislativa, evitando oneri che non sono strettamente necessari per il conseguimento degli obiettivi strategici.

Per limitare le critiche, poiché l'adozione di detto approccio enfatizza l'idea che la normazione costituisca un ostacolo allo sviluppo economico anziché lo strumento necessario per garantire i diritti dei cittadini assecondando ideologie

¹¹ Dal 2002, la Commissione ha iniziato ad occuparsi della riduzione degli oneri normativi con il varo del programma *Legiferare meglio*. L'approccio alla riduzione degli oneri si è poi evoluto nel tempo soprattutto con l'esperienza acquisita nell'ambito del *Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi 2007-2012*, COM(2007) 23 def. del 24 gennaio 2007: difatti, è emerso che un approccio basato esclusivamente sulla riduzione dei costi presenta notevoli inconvenienti. Nel dicembre 2012, la Commissione ha così varato il programma *REFIT (Regulatory Fitness and Performance Programme)*, COM(2012) 746 *final*) incentrato, in sede di revisione della legislazione, sul bilanciamento dei costi con i benefici.

¹² Inoltre, la Commissione si impegna a riesaminare l'approccio *one in, one out* nel 2023 per verificare la produzione dei risultati auspicati e riesaminarne l'attuazione: COM(2021) 219 def., § 8.

¹³ In merito, si veda lo studio svolto dall'OECD, *Better Regulation Practices across the European Union*, OECD Publishing, Paris, 2019, disponibile su <https://oldbetterregulation.lumsa.it/sites/default/files/9789264311732-en.pdf>.

di stampo ordoliberal, sono stati previsti degli elementi di flessibilità. Infatti, la Commissione puntualizza che detto approccio non verrà applicato in modo meccanico e non comporterà un abbassamento degli elevati *standard* economici, sociali e ambientali dell'UE, né impedirà l'adozione di nuove iniziative che abbiano un chiaro valore aggiunto perseguendo efficacemente le priorità politiche. In particolare, ai fini della flessibilità dell'approccio *one in, one out* la Commissione prevede che: a) se non è fattibile una possibilità di risparmio sui costi nel programma di lavoro dello stesso anno, questa sarà inserita successivamente; b) se la legislazione proposta che impone dei costi è necessaria ma non è realizzabile una possibilità di risparmio nel medesimo settore, la Commissione può decidere di ricavarla da un altro settore; c) se vi è una volontà politica di introdurre atti legislativi senza alcuna possibile compensazione nello stesso settore, la Commissione può decidere di esentare tale intervento normativo dall'approccio *one in, one out*.

Questo nuovo approccio, benché annunciato in più occasioni è un altro tema che, come vedremo, solleva non pochi problemi e critiche¹⁴.

2.5 ... e ottimizzazione di quelli esistenti

L'emergenza pandemica ha confermato che l'UE deve fronteggiare non soltanto le sfide odierne ma deve prevedere anche quelle future: dunque, le politiche devono essere elaborate in maniera tale da rafforzare la resilienza, affrontare le fragilità esistenti e individuare le opportunità in settori strategici tenendo conto delle grandi tendenze emergenti (cambiamenti tecnologici, iperconnettività, tendenze demografiche significative) per mezzo di analisi prospettive volte a identificare possibili sviluppi futuri in settori specifici.

Diviene dunque essenziale la previsione strategica e scientifica per adeguare l'elaborazione delle politiche dell'UE alle esigenze future e far sì che le scelte compiute siano fondate su una prospettiva a lungo termine tenuto conto anche degli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS). Perciò, la previsione strategica diviene parte integrante del programma *Legiferare meglio* della Commissione.

Inoltre, la Commissione osserva che la necessità di un'azione normativa urgente rende talvolta impossibile svolgere le consultazioni e/o le valutazioni d'impatto, come è accaduto durante la crisi pandemica. In questi casi, le relazioni hanno comunque illustrato le motivazioni che erano alla base delle proposte, ma non è stato possibile valutare pienamente in anticipo l'impatto sia per la mancanza di tempo che a causa della rapida evoluzione della situazione. La Commissione intende proseguire in tal senso: l'analisi e tutti gli elementi di prova saranno presentati in un documento di lavoro pubblicato insieme alla proposta o al più tardi entro tre mesi dalla pubblicazione indicando come e

¹⁴ Cfr. *infra*, § 3.

quando l'atto sarà successivamente valutato.

Sempre nella prospettiva della ripresa dalla crisi e di un'accelerazione della duplice transizione – verso un'economia verde e digitale – saranno individuati gli OSS fissati dalle Nazioni Unite nell'ambito dell'Agenda 2030¹⁵ per ciascuna proposta esaminando in che modo l'iniziativa inciderà sul loro conseguimento. La necessità di incorporare gli OSS nel processo di normazione costituisce un'evidenza poiché l'UE ha ottenuto scarsi risultati per quanto riguarda la strategia Europa 2020¹⁶ e nessun Stato membro, al momento, sembra essere in grado di raggiungere tutti gli OSS nei tempi stabiliti¹⁷. Di conseguenza, i collegamenti con gli OSS saranno inclusi in tutte le valutazioni d'impatto e quelle *ex post* e la Commissione si impegna affinché le motivazioni alla base delle proposte normative siano chiare e accessibili per il pubblico.

In termini di trasparenza, dando attuazione agli impegni assunti in precedenza¹⁸, la Commissione pubblicherà per ogni proposta politicamente sensibile o importante una griglia di valutazione della sussidiarietà accompagnata da una valutazione d'impatto allo scopo di rendere più facile per le istituzioni politiche capire quali aspetti dell'azione dell'UE siano controversi relativamente alla loro necessità e alle loro modalità allo scopo di incentrare la discussione su questi punti.

In tema di sostenibilità e trasformazione digitale, la Commissione si impegna a facilitare l'applicazione del principio “non arrecare danni significativi”¹⁹ facendo in modo che le consultazioni dei portatori di interessi riguardino esplicitamente gli aspetti ambientali e digitali, se pertinenti. Inoltre, la valutazione dell'opzione preferita nelle valutazioni d'impatto sarà estesa all'analisi dei principi “non arrecare danni significativi” e “digitale per definizione”. In tutte le valutazioni *ex post* vi sarà una domanda specifica per stabilire se sia possibile

¹⁵ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Risoluzione n. 70/1. Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, adottata il 25 settembre 2015 e disponibile su <https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf>.

¹⁶ Comunicazione della Commissione, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020 def. del 3 marzo 2010.

¹⁷ Cfr. F. SIMONELLI, N. IACOB, *Can We Better the European Union*, cit., p. 4 ss.

¹⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *I principi di sussidiarietà e di proporzionalità: rafforzarne il ruolo nel processo di definizione delle politiche dell'UE*, COM(2018) 703 def. del 23 ottobre 2018.

¹⁹ Al riguardo, L. ALLIO, “*Legiferare meglio*” per il Green Deal, cit., p. 19 ss., osserva come unitamente a questo criterio sarebbe stato opportuno che la Comunicazione menzionasse anche il principio dell’“uso essenziale” – definito dalla strategia sulla sostenibilità delle sostanze chimiche (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategie in materia di sostanze chimiche sostenibili. Verso un ambiente privo di sostanze tossiche*, COM(2020) 667 def. del 14 ottobre 2020) – che necessita, come il primo, di orientamenti attuativi chiari per evitare che si produca un disincentivo agli investimenti e all'innovazione.

ridurre ulteriormente l'impatto ambientale e fare di più per la trasformazione digitale. La relazione che accompagna la proposta normativa spiegherà in quali termini l'iniziativa rispetta il principio di "non arrecare danni significativi" e contribuisce a realizzare una società e un'economia digitali. Tutti questi miglioramenti consentiranno il rispetto degli obblighi stabiliti dalla legge europea sul clima nonché gli obiettivi e i principi stabiliti nella Comunicazione *Bussola per il digitale 2030*²⁰.

La Commissione intende poi intervenire sulle clausole di monitoraggio e di revisione poiché, per valutare un atto normativo, occorre che trascorra un lasso di tempo sufficiente prima che possano essere raccolti dati e contributi sufficienti per stimarne l'efficacia. Spesso le modifiche introdotte dai co-legislatori rendono poco chiari i requisiti relativi al tipo di riesame da effettuare oppure impongono termini per le valutazioni di atti normativi che scadono prima che vi siano sufficienti esperienze pratiche e informazioni sulla loro attuazione e sugli effetti prodotti, secondo quanto è stato evidenziato dalla stessa Corte dei conti²¹. La Commissione, per rendere più coerenti le clausole di revisione, propone ai co-legislatori di distinguere più chiaramente tra relazioni di attuazione e di valutazione *ex post*: le prime dovrebbero riguardare i progressi compiuti nel recepimento, nell'attuazione e nell'applicazione della legislazione, compresi gli eventuali problemi riscontrati in tale contesto; invece, le seconde dovrebbero essere riferite alla valutazione della normazione alcuni anni dopo l'avvio dell'attuazione.

In particolare, poiché le valutazioni *ex post* e quelle d'impatto dipendono dalla qualità, disponibilità e riutilizzo di dati e però l'attività di monitoraggio e gli obblighi di comunicazione costituiscono degli oneri amministrativi per le imprese e le autorità pubbliche, occorre che i co-legislatori si adoperino affinché gli atti normativi contengano clausole relative al monitoraggio e alla comunicazione che consentano di raccogliere i dati necessari e sufficienti per la loro valutazione.

3. Riflessioni conclusive

La Comunicazione sinteticamente illustrata sicuramente opera una razionalizzazione di alcuni strumenti di *better regulation* per accrescerne l'utilità e l'efficacia.

Fra i miglioramenti, sono senz'altro importanti gli interventi volti a

²⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale*, COM(2021) 118 def. del 9 marzo 2021.

²¹ Corte dei conti europea, *Relazione speciale n. 16/2018. Riesame ex post della legislazione UE: un sistema ben concepito, ma incompleto*, disponibile su <https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=46063>.

semplificare l'accesso al portale "Di' la tua" e a proporre questionari con contenuti più accessibili per i portatori di interesse e il pubblico in generale e scervi di riferimenti eccessivamente tecnici, allo scopo di favorire e incrementare la partecipazione.

Valutazioni altrettanto positive devono essere espresse per l'impegno a rendere più articolate le relazioni riepilogative che accompagnano le valutazioni d'impatto e quelle *ex post* e per le comunicazioni di aggiornamento che verranno inviate agli *stakeholders* in relazione agli sviluppi di ciascuna iniziativa e così anche per le altre soluzioni volte a garantire una maggiore trasparenza.

Degni di nota sono anche i richiami, forse timidi ma presenti, al sostegno alla cosiddetta doppia transizione attraverso tre impegni: se del caso, le consultazioni dei portatori di interessi dovranno riguardare le questioni ambientali e la dimensione digitale; l'analisi dell'opzione preferita nelle valutazioni d'impatto terrà conto anche dei principi "non arrecare danni significativi" e "digitale per definizione"; tutte le valutazioni saranno impostate in maniera da ridurre al minimo gli impatti ambientali e favorire la trasformazione digitale.

Nondimeno, mi pare che occorra svolgere alcune riflessioni su due "innovazioni": la prima è introdotta come nuovo strumento di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi; la seconda è spacciata addirittura come misura per alleviare gli oneri di partecipazione degli *stakeholders* e del pubblico in generale.

3.1 L'approccio *one in, one out* fra innovazione, *revirement* e antiche questioni

Alla fine del 2019, il principio *one in, one out* era solo un impegno politico che intendeva in qualche maniera "assecondare" quei Paesi che si erano dimostrati strumentali nel fornire il necessario supporto per la Presidente Ursula von der Leyen: la Stessa vi aveva fatto esplicito riferimento nel presentare, nel dicembre del 2019, i metodi di lavoro della Commissione²² e, poi, era stato nuovamente annunciato nel 2020 nel *Programma di lavoro della Commissione*²³. In precedenza, invece, la Commissione Junker aveva rifiutato l'introduzione di un metodo di contabilità con effetti neutri in termini di obblighi normativi e amministrativi preferendo un approccio "caso per caso".

L'introduzione dell'approccio *one in, one out*, in questo momento, è

²² Cfr. Communication from the President to the Commission, *The Working Methods of the European Commission*, P(2019) 2 del 1° dicembre 2019.

²³ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Programma di lavoro della Commissione per il 2021. Un'Unione vitale in un mondo fragile*, COM(2020) 690 def. del 19 ottobre 2020, § 2.6: preme sottolineare che il riferimento all'approccio *one in, one out* è contenuto nel paragrafo intitolato *Un nuovo slancio per la democrazia europea*.

discutibile e per certi aspetti paradossale se si tiene conto dei numerosi interventi che la Commissione ha dovuto compiere durante il periodo della pandemia e di quelli contestuali (i pacchetti di proposte attuative del *Green Deal europeo* e di *FIT for 55*, la transizione al digitale e i vari testi sul rilancio dell'UE) alla stessa Comunicazione²⁴. Per di più, questo principio appare stridere col fatto che, in questo periodo, le istituzioni europee mirano a fornire benessere attraverso politiche orientate ai benefici netti. Invece, il principio *de quo* sembra piuttosto rispondere alle esigenze manifestate da quanti auspicano normative più flessibili e meno rigorose per rispondere alla domanda di innovazione e progresso nella digitalizzazione ma anche alla necessità di adattarsi rapidamente alla concorrenza degli Stati Uniti e della Cina.

Sebbene altri Paesi abbiano introdotto questo tipo di approccio, talvolta anche in maniera più stringente (*one in, two out* oppure *one in, three out*), non vi sono prove empiriche che dimostrino l'effettiva efficacia ma soprattutto la sua introduzione rende ancora più complesso il processo legislativo potendolo anche rallentare sensibilmente²⁵.

In ogni caso, la Comunicazione ha generato scontento nei Paesi – a partire dalla Germania, Olanda, Danimarca, Svezia e Finlandia – che pur si esprimono da anni a favore della compensazione normativa: in particolare, viene criticata la flessibilità dell'approccio e le possibili esenzioni introdotte che possono finire col rendere il medesimo inattuabile nella pratica, come anche il fatto che detto approccio dovrebbe andare a regime nel 2022 (o nel 2023 se la fase pilota fosse poi estesa) e, quindi, non verrebbe applicato a una gran parte delle proposte legislative della Commissione von der Leyen.

Altri Paesi (Francia, Lussemburgo e Belgio) si sono espressi criticamente per ragioni opposte. Sebbene il controllo degli oneri sia un obiettivo fondamentale, rivolgere un'eccessiva attenzione ai costi significa escludere che un intervento normativo possa trovare la propria giustificazione anche quando i benefici attesi siano superiori ai costi²⁶. Critiche sono rivolte alla stessa logica di tale approccio: cioè, l'idea che la legislazione generi oneri e costi inutili senza tener conto del fatto che lo scopo primo della normazione è proteggere i cittadini, gli operatori economici garantendo la certezza giuridica e operando come motore di integrazione, di progresso sociale e di sostegno ai valori dell'Unione. Inoltre, questo nuovo approccio, oltre a riconoscere implicitamente il fallimento del programma *REFIT*, viene presentato come un adattamento dei metodi di lavoro della Commissione mentre è una vera e propria rivoluzione nei metodi comunitari poiché volto a consentire agli *stakeholders* e alle potenti

²⁴ Cfr. É. VAN DEN ABEELE, 'One in, one out', an incongruous approach to the major European challenges, in *ETUI Policy Brief*, 13/2021, p. 2.

²⁵ Cfr. F. SIMONELLI, N. IACOB, *Can We Better the European Union*, cit., p. 8.

²⁶ Cfr. É. VAN DEN ABEELE, 'One in, one out', an incongruous approach, cit., p. 3 ss.

lobby industriali di poter contestare fin dall'inizio il merito di un atto normativo sulla base del fatto che aumenterebbe gli oneri per le imprese²⁷.

Ad ogni buon conto, le maggiori difficoltà verranno proprio dall'applicazione in concreto di detto principio: nell'individuazione e distinzione fra oneri da eliminare e quelli da mantenere e, conseguentemente, nei rapporti a livello istituzionale. L'indeterminatezza e flessibilità del criterio contribuirà poi all'istituzione di nuove strutture burocratiche incaricate del calcolo preventivo degli oneri *in* e *out* e vi saranno ulteriori difficoltà e possibili rallentamenti nel procedimento normativo quando occorrerà quantificare oneri non solo quantitativi ma anche qualitativi, tenendo conto non solo di quelli immediati ma anche di quelli a medio e lungo termine.

Non solo, la predisposizione di strutture adeguate allo svolgimento di queste attività, a parte la difficoltà di provvedervi nei tempi stabiliti, comporterà un sensibile incremento dei costi della *better regulation* che, fra l'altro, sono aumentati nel tempo e, secondo stime della stessa Commissione, ammontano ad un importo compreso tra i dieci e i trentasette milioni di euro annui²⁸.

Anche in ragione delle difficoltà attuative, soltanto la prassi potrà evidenziare come la Commissione ha inteso darvi attuazione e l'uso fatto dei criteri di flessibilità illustrati.

3.2 Un rimedio controproducente per fronteggiare gli oneri della partecipazione

Per quanto riguarda le consultazioni, al momento si svolgono in quattro diverse fasi del procedimento di formazione di un atto normativo. Infatti, la Commissione, quando vuole avviare un'iniziativa, deve elaborare delle tabelle di marcia allo scopo di individuare gli obiettivi dell'intervento e le possibili opzioni atte al loro perseguimento. Inoltre, secondo quanto stabilito nell'Accordo interistituzionale del 2016, la Commissione è tenuta ad elaborare valutazioni d'impatto quando l'iniziativa può produrre effetti rilevanti dal punto di vista economico, ambientale o sociale poiché, in questi casi, si rende da subito necessaria un'analisi più puntuale e articolata. Le tabelle di marcia e le valutazioni d'impatto sono sottoposte alla consultazione degli *stakeholders* e viene loro assegnato un termine di quattro settimane per far pervenire le osservazioni. A seguito di

²⁷ É. VAN DEN ABEELE, *'One in, one out', an incongruous approach*, cit., p. 4 ss., esprime anche dubbi di compatibilità di detto approccio con l'art. 17, § 1, del Trattato sul funzionamento dell'UE e con lo stesso Accordo interistituzionale del 2016 ritenendo, fra l'altro, che la Commissione avrebbe dovuto effettuare, a seguito di un'ampia consultazione e della modifica dello stesso Accordo interistituzionale, una valutazione preventiva dell'impatto di una tale sistematizzazione.

²⁸ Cfr. Commission Staff Working Document, *Taking Stock of the Commission's Better Regulation. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Better Regulation: taking stock and sustaining our commitment*, SWD(2019) 156 final del 15 aprile 2019, § 7.

questi commenti, prendono avvio le vere e proprie consultazioni che, a seconda dei casi, possono essere pubbliche oppure mirate. In particolare, le consultazioni si svolgono entro un termine di dodici settimane quando l'iniziativa sia finalizzata all'adozione di un atto legislativo ovvero quattro settimane nel caso in cui debba essere adottato un atto delegato o di esecuzione. Contestualmente viene portata avanti la raccolta e l'analisi di tutte le informazioni rilevanti, compresi dati, pareri scientifici e di esperti. Un'ulteriore consultazione è poi prevista dopo che l'iniziativa della Commissione è stata concretizzata nell'adozione di una proposta di atto: in questa fase, la durata per lo svolgimento delle consultazioni è di otto settimane²⁹. La Comunicazione, come evidenziato, intende combinare le consultazioni svolte sulle tabelle di marcia/valutazione d'impatto iniziale con quelle immediatamente successive rischiando così di minare la loro efficacia.

Come noto, il momento in cui le consultazioni vengono svolte è importante³⁰: iniziando la consultazione combinata quando viene pubblicata la tabella di marcia o la valutazione d'impatto iniziale, probabilmente i destinatari avranno a che fare con un'analisi ancora immatura e delle soluzioni soltanto preliminari e non ancora del tutto adeguate. In questo caso, la consultazione potrà risultare di scarso interesse per gli *stakeholders* se rapportata agli oneri che devono sostenere e, comunque, le informazioni assunte potranno essere non del tutto pertinenti o superficiali. Invece, se la consultazione combinata inizia solo quando la Commissione sta già lavorando alla valutazione d'impatto o allo studio di valutazione, il rischio è che le considerazioni delle parti interessate arrivino troppo tardi per riuscire ad avere un qualche effetto nel processo in corso³¹.

Problemi analoghi nascono dalla scelta operata nella Comunicazione di consultare, ove possibile, le parti interessate una sola volta in sede di revisione della legislazione esistente e di valutazione dei programmi anziché procedere con due distinte consultazioni: ossia, una per la valutazione *ex post* e una successiva sulla valutazione d'impatto. L'intento è sicuramente quello di accelerare il processo: nondimeno, gli addetti si troveranno nella condizione di dover iniziare a lavorare ad un nuovo atto normativo senza avere una compiuta conoscenza dell'impatto avuto dall'atto da sostituire, in palese contrasto con il principio *evaluation first*³².

²⁹ Cfr. S. MARINAI, *L'Unione europea e la better regulation: spunti di riflessione e prospettive future*, in *Eurojus*, 3/2021, p. 156 ss.

³⁰ Cfr. M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione*, Giuffrè, Milano, 2012, *passim*.

³¹ Cfr. F. SIMONELLI, N. IACOB, *Can We Better the European Union*, cit., p. 6 ss.

³² Nell'ottobre 2013, detto principio ha trovato compiuta definizione nella Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Strengthening the foundations of Smart Regulation – improving evaluation*, COM(2013) 686 final. La rilevanza della qualità della legislazione durante l'intero

Se l'intento di semplificare le procedure anche nella prospettiva di una maggiore partecipazione e della riduzione degli oneri a carico dei portatori di interessi e dei contribuenti in generale – concentrazione di tutti i bandi in un unico portale, eliminazione delle consultazioni su *dossier* estremamente tecnici – è da apprezzare, queste due altre scelte suscitano delle perplessità poiché le innovazioni non dovrebbero diminuire l'efficacia o la capacità delle parti interessate di contribuire al processo legislativo.

ciclo di vita delle scelte politiche è infatti una priorità definita dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Legiferare con intelligenza nell'Unione europea*, COM(2010) 543 def. dell'8 ottobre 2010, dove viene evidenziato come le fasi della regolamentazione vadano integrate all'interno di una strategia organica (*life cycle approach*).