



ITALIA
EXPO MILANO 2015



CONFINDUSTRIA

**AGENDA UE SULLA BETTER
REGULATION:
le prime iniziative di
attuazione; la posizione di
BusinessEurope**

Lente sull'UE n. 36

Ottobre 2015

Introduzione

La Better regulation costituisce una delle “*top priorities*” della Commissione Juncker che guarda al miglioramento del *modus operandi* delle istituzioni come uno strumento cruciale per ristabilire la fiducia di cittadini e imprese nel progetto europeo. In questo contesto, il 19 maggio la Commissione europea, sotto la responsabilità del vice Presidente Frans Timmermans, ha adottato un pacchetto di misure volte ad aumentare la trasparenza del processo decisionale comunitario, migliorare la qualità della nuova legislazione e promuovere una revisione regolare e costante della legislazione esistente, affermando così un rinnovato impegno a rispettare i principi di migliore regolamentazione e ad applicarli nel lavoro quotidiano.

Dopo l'adozione del pacchetto, la Commissione ha avviato il lavoro per assicurare l'operatività delle nuove misure (per esempio: creazione della Piattaforma REFIT, istituzione del Regulatory Scrutiny Board, avvio dei negoziati con Parlamento e Consiglio sulla proposta di accordo interistituzionale sulla Better Regulation). Qui di seguito sono riportate le principali azioni intraprese nel corso degli ultimi mesi.

Regulatory Scrutiny Board (Comitato per il controllo normativo)

Il Comitato per il controllo normativo è stato istituito il 1° luglio 2015 e ha sostituito il precedente comitato per la valutazione d'impatto. Al fine di assicurare l'indipendenza dai servizi incaricati dell'elaborazione delle politiche, il Comitato si compone di tre alti funzionari della Commissione e di tre membri esterni, selezionati in base alle loro competenze. Tutti i membri lavorano per il Comitato a tempo pieno, senza altre responsabilità politiche. Fino alla nomina di tutti i nuovi membri, i membri del precedente comitato per la valutazione d'impatto svolgeranno la funzione di membri temporanei. Sempre il 1° luglio, Marianne Klingbeil, Vice Direttore del Segretariato Generale della Commissione, è stata nominata Chair del Regulatory Scrutiny Board.

Il Comitato svolge una funzione centrale di controllo e supporto della qualità, esaminando e formulando pareri su tutti i progetti di valutazioni d'impatto della Commissione e sulle principali valutazioni e controlli dell'adeguatezza (“check-up”) della normativa esistente. Le valutazioni d'impatto e i relativi pareri del comitato sono pubblicati dopo l'adozione della proposta da parte della Commissione.

Piattaforma REFIT

La piattaforma REFIT è articolata in due gruppi, uno composto da rappresentanti degli Stati membri e un altro da quelli delle parti sociali, delle imprese e della società civile, per individuare e discutere la revisione della legislazione esistente, ma anche per valutare iniziative in corso di esame.

Al fine di costituire la piattaforma, il 10 luglio, la Commissione ha pubblicato l'invito a manifestare interesse per i membri della piattaforma REFIT con deadline fissata al 1° settembre. Jens Hedstrom (Svezia), chair del gruppo di lavoro sulla better regulation di BusinessEurope, ha sottoposto la sua candidatura.

Accordo interistituzionale sulla Better Regulation

Il 25 giugno sono stati avviati i negoziati tra Parlamento, Consiglio e Commissione per la conclusione dell'Accordo. Il 12 luglio il presidente del gruppo ALDE, Guy Verhofstadt, è stato nominato per rappresentare il Parlamento nei negoziati con il Consiglio e la Commissione, con il compito di aggiornare regolarmente i presidenti dei gruppi politici sull'andamento dei negoziati. Sebbene il 24 luglio la presidenza lussemburghese abbia annunciato che i negoziati saranno finalizzati entro il mese di dicembre, per il momento non si registrano avanzamenti, né in seno al Parlamento, né in seno al Consiglio.

Roadmaps e Inception impact assessments (tabelle di marcia e valutazioni di impatto iniziali)

Il 1° luglio la Commissione europea ha avviato la pubblicazione delle tabelle di marcia per informare le parti interessate e i cittadini riguardo: 1) alle nuove iniziative, illustrando il problema da affrontare, gli obiettivi da conseguire, le ragioni che giustificano un'azione a livello dell'UE, il suo valore aggiunto, le possibili opzioni politiche e 2) alle valutazioni e i check-up previsti rispetto alla legislazione esistente, specificando l'ambito della valutazione e le questioni da esaminare nel suo contesto.

Se si prevede una valutazione d'impatto, la tabella di marcia è sostituita da una valutazione d'impatto iniziale che analizza in modo più particolareggiato il problema, le questioni riguardanti la sussidiarietà, gli obiettivi e le opzioni politiche e i possibili impatti di ogni opzione.

Tutte le tabelle di marcia e le valutazioni d'impatto iniziali contengono informazioni sulle consultazioni delle parti interessate previste e delineano come e quando queste ultime avranno la possibilità di apportare un loro contributo.

Pagine web “La tua voce in Europa” e “Lighten the load - Have your say”

Con l'obiettivo di ascoltare maggiormente ciò che i cittadini e altri interlocutori hanno da dire sulle sue proposte – dalla prima idea, alla preparazione della proposta, fino alla sua adozione e valutazione – la Commissione ha attivato “La tua voce in Europa”, lo sportello pensato per accedere ad un'ampia gamma di consultazioni e formulare commenti e pareri sulle politiche dell'UE nelle diverse fasi del processo legislativo. A seconda dell'iniziativa, sono previsti diversi tipi di consultazione: le consultazioni pubbliche, aperte per un periodo di almeno 12 settimane, consentono di esprimere pareri su aspetti fondamentali delle valutazioni d'impatto riguardanti le proposte della Commissione in fase di preparazione, nonché su elementi chiave delle valutazioni e verifiche dell'adeguatezza delle normative vigenti. Inoltre, nel corso di un periodo di 8 settimane, è

possibile formulare commenti sulle proposte della Commissione, dopo la loro adozione da parte del Collegio.

La pagina Lighten the load – Have your say permette in qualsiasi momento di esprimere alla Commissione pareri su come rendere la normativa europea più efficace ed efficiente.

Check-up di competitività

In seno al Consiglio, su iniziativa della Presidenza lussemburghese dell'UE, è stato avviato un nuovo metodo di lavoro, chiamato "*check-up* di competitività". Tale metodo punta a migliorare il ruolo del Consiglio Competitività nell'analisi delle questioni orizzontali e settoriali dell'economia reale e nel tener maggiormente in conto gli effetti che le misure di policy in discussione, incluse quelle trattate in altre formazioni consiliari, possono avere sulla competitività. La Presidenza ha definito una prima lista indicativa e non esaustiva di iniziative, attuali e future, che sono suscettibili di produrre impatti significativi sulla competitività. Tale lista sarà discussa in occasione del Consiglio Competitività del 30 novembre. L'idea è che alla fine di ogni *check-up* sia elaborato un rapporto che viene mandato al Consiglio successivo.

Documento di posizione di BusinessEurope sul pacchetto sulla Better regulation

BusinessEurope (BE) ha recentemente adottato un documento di posizione sul nuovo pacchetto "Legiferare meglio" presentato dalla Commissione europea lo scorso maggio. In linea generale, BE esprime un giudizio positivo sul pacchetto, sulle misure previste e sull'impegno a promuovere un approccio regolamentare più "smart" e maggiormente favorevole alla competitività; tuttavia, si ritiene che ulteriori sforzi siano necessari per aumentare la trasparenza, assicurare un effettivo coinvolgimento degli attori interessati nelle diverse fasi del processo legislativo, rafforzare le valutazioni di impatto e migliorare il coordinamento tra le istituzioni che partecipano al processo legislativo. Qui di seguito sono sintetizzati i principali commenti sviluppati nel documento.

Al fine di assicurare l'attuazione dell'agenda "Legiferare meglio", la Commissione ha adottato un nuovo set di linee guida ed uno specifico toolbox¹ da utilizzare e seguire nelle diverse fasi del processo legislativo (che includono: la preparazione di un atto, la sua adozione, implementazione e applicazione) indicando i tempi e le modalità per lo svolgimento delle valutazioni di impatto (*ex ante* e *ex post*) e delle consultazioni degli stakeholder. Le linee guida, concepite per rafforzare il controllo interno dell'iter legislativo e la qualità della produzione normativa, confermano, innanzitutto, che le valutazioni e le consultazioni debbano riguardare non solo le proposte legislative, ma anche le iniziative non legislative, gli atti delegati e le misure di implementazione. A questo riguardo, BE

¹ Linee guida e toolbox accessibili al seguente link: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/index_en.htm

raccomanda che la Commissione giustifichi sempre eventuali decisioni di non procedere con una consultazione o valutazione di impatto rispetto ad una data proposta.

Per quanto riguarda le valutazioni di impatto, BE ritiene senz'altro positiva la volontà della Commissione di compiere un passo in più per rafforzare i controlli della qualità delle valutazioni di impatto, attraverso la maggiore indipendenza attribuita al Regulatory Scrutiny Board che sarà, infatti, composto non solo da funzionari della Commissione dedicati a tempo pieno all'attività di valutazione da esperti esterni ma anche da esperti esterni; tuttavia, BE ribadisce l'opinione, espressa anche in passato, per cui le valutazioni di impatto dovrebbero essere affidate ad un organismo totalmente indipendente ed esterno alla Commissione, per assicurare che esse siano basate su analisi obiettive e fattuali e non corrano il rischio di essere influenzate da considerazioni di natura politica. Secondo BE, è inoltre essenziale che:

- ✓ il controllo di qualità non sia limitato a questioni procedurali ma includa una verifica delle opzioni di policy individuate e dell'imparzialità della valutazione;
- ✓ le opzioni di policy siano presentate in modo obiettivo;
- ✓ il Board possa chiedere di svolgere una nuova valutazione qualora emergano lacune e punti non chiari e possa richiedere una revisione o un'analisi dettagliata non solo del processo ma anche del contenuto di una valutazione;
- ✓ il rapporto finale prodotto alla fine di una valutazione illustri come le raccomandazioni e i suggerimenti formulati dal Board siano stati presi in considerazione.
- ✓ che la proposta non sia sottoposta all'attenzione del Collegio dei commissari in caso di parere negativo del Board; si tratta di un punto non condiviso da Confindustria che si è pertanto rallegrata che questa richiesta non abbia trovato seguito: va, infatti, tutelata l'indipendenza della Commissione nell'esercizio del suo potere di iniziativa legislativa e, in questo senso, i pareri del Board NON devono essere vincolanti per il Collegio dei commissari.

Per quanto riguarda lo svolgimento delle valutazioni di impatto, BE accoglie favorevolmente:

- ✓ la pubblicazione di roadmaps e di inception impact assessments;
- ✓ la creazione, prevista dalle nuove linee guida, di gruppi interservizi ad hoc, composti da funzionari dei diversi dipartimenti della Commissione le cui politiche possano essere impattate da una data iniziativa (inclusi i funzionari del Segretariato Generale della Commissione, a ulteriore garanzia di imparzialità); tali gruppi sono stati pensati per assicurare che la proposta sia valutata in una prospettiva più ampia, evitando che essa produca effetti negativi su obiettivi di carattere orizzontale (come per esempio la competitività). I gruppi interservizi devono essere coinvolti fin dalle fasi iniziali del processo e poi esaminare il draft finale del rapporto sulla valutazione d'impatto prima che questo venga sottoposto al Board;
- ✓ il metodo di quantificazione degli impatti secondo il modello standard dei costi e il fatto che debbano essere misurati i costi cumulativi, di adeguamento e di

attuazione, l'obbligo di svolgere approfonditi test di competitività (il cd. "competitiveness proofing") finalizzati a misurare l'impatto di un'iniziativa sulla capacità competitiva delle imprese;

- ✓ l'invito a considerare tutte le opzioni di policy, inclusa quella della "non azione" e a procedere .

BE si è invece espressa in modo contrario nei confronti della decisione della Commissione di NON pubblicare i risultati delle valutazioni di impatto né i draft finali delle proposte prima della loro adozione formale da parte del Collegio dei commissari; la pubblicazione dei rapporti di valutazione e delle proposte e la possibilità per le parti interessate di essere nuovamente consultate contribuirebbe infatti a migliorare l'efficacia del processo legislativo. BE chiede poi che si proceda all'introduzione nell'attività di policy making delle istituzioni di un nuovo principio, il principio dell'innovazione, in modo da includere anche la verifica dell'impatto che una data iniziativa avrà sull'innovazione, nell'ottica di evitare l'introduzione di ostacoli e barriere allo sviluppo delle tecnologie e, più nello specifico, alla digitalizzazione.

Nella nuova strategia della Commissione, anche le consultazioni pubbliche appaiono rafforzate. Su questo aspetto, BE ha sottolineato l'importanza:

- ✓ della trasparenza dei processi di consultazione e del coinvolgimento effettivo di tutti gli attori potenzialmente impattati da un'iniziativa nell'intero iter legislativo, non solo all'inizio, quando i concetti di policy non sono ancora definiti con precisione, ma anche alla fine, quando le soluzioni ipotizzate sono meglio dettagliate.
- ✓ di produrre delle sintesi dei processi di consultazione che illustrino in modo chiaro e obiettivo i risultati;
- ✓ di non ignorare attori rilevanti e di evitare il rischio che le opinioni espresse dai vari attori possano essere misinterpretate;
- ✓ di tenere in debito conto le differenze esistenti, anche in termini di rappresentatività, tra i gruppi di attori, attribuendo quindi il giusto peso alle diverse risposte;
- ✓ di favorire consultazioni aperte, evitando l'utilizzo di questionari chiusi che possono condurre a semplificazioni esagerate o interpretazioni erranee.

Relativamente alla previsione di un tempo di otto settimane dopo l'adozione di una proposta da parte del Collegio in cui gli stakeholders hanno l'opportunità di commentare la proposta e relativa valutazione d'impatto e la Commissione trasmette una sintesi di questi commenti al Parlamento e al Consiglio, BE ritiene che al fine di evitare confusioni, bisognerebbe specificare che questa forma di consultazione NON impedisce comunque agli stakeholders di fornire commenti in qualsiasi momento dell'iter legislativo in seno al Parlamento e al Consiglio.

BE guarda con particolare favore alle misure proposte nel pacchetto sulla Better Regulation per rafforzare l'efficacia del programma REFIT², tra cui la creazione di una nuova Piattaforma composta da rappresentanti degli Stati membri e degli stakeholders, chiamata a formulare suggerimenti e proposte di semplificazione. L'auspicio è di contribuire ai lavori della Piattaforma con proposte concrete che possano produrre effetti tangibili in tempi limitati e che siano realmente in grado di ridurre costi e oneri eccessivi. BE accoglie positivamente i test di adeguatezza (i cd. "fitness checks") a cui deve essere sottoposta la legislazione in vigore, al fine di verificarne la sua efficacia e il suo essere ancora al passo con i tempi, di misurarne gli effetti sulla competitività e di considerare l'opportunità di una sua revisione valutando gli eventuali costi di adeguamento.

Infine, BE auspica una rapida conclusione del negoziato sull'Accordo interistituzionale volto a sancire la responsabilità di ciascuna istituzione (Commissione, Parlamento e Consiglio) di lavorare per una migliore regolamentazione e un maggior coordinamento tra le diverse fasi dell'iter legislativo. A parere di BE, il punto cruciale dell'Accordo riguarda l'impegno che Parlamento e Consiglio dovrebbero assumere di sottoporre a specifiche valutazioni di impatto gli emendamenti sostanziali introdotti in una proposta legislativa. In seno al Parlamento, questo compito potrebbe essere ricoperto dalla Direzione "Impact assessment and European added value" (attualmente incaricata di controllare per il Parlamento la qualità delle valutazioni di impatto condotte dalla Commissione). Inoltre, BE ritiene che una maggiore trasparenza debba essere garantita durante i negoziati trilaterali, attraverso, ad esempio, la pubblicazione di un calendario delle riunioni dei triloghi e dei risultati delle riunioni stesse. Consiglio e Parlamento dovrebbero altresì concordare una procedura accelerata per l'esame delle proposte di semplificazione amministrativa affinché si arrivi rapidamente alla loro approvazione senza l'introduzione di nuovi oneri addizionali per le imprese. Un altro punto importante che figura nell'Accordo è l'invito delle tre istituzioni agli Stati membri ad evitare la pratica del "gold plating"³ o a fornire le giustificazioni adeguate qualora decidono di ricorrervi.

Prossime iniziative di BusinessEurope

Al fine di veicolare i messaggi elaborati nel documento di posizione e di ricoprire un ruolo attivo nell'attuazione dell'agenda UE sulla Better regulation, BusinessEurope si propone di:

- ✓ organizzare alla fine di novembre un seminario per discutere alcuni dei temi oggetto della proposta di Accordo interistituzionale – *in primis*: valutazione di impatto sugli emendamenti sostanziali introdotti da Parlamento e Consiglio e gold plating – con il coinvolgimento di rappresentanti delle tre istituzioni e di altri attori rilevanti;

² Il programma REFIT ha per obiettivo di monitorare e valutare *ex post* l'adeguatezza del corpus normativo europea in vigore e di avanzare proposte di semplificazione in vigore in modo da ridurre gli oneri ed i costi amministrativi che discendono dalla legislazione europea.

³ Il "gold-plating" consiste nel trasporre direttive europee aggiungendo ulteriori oneri rispetto a quanto richiesto nel testo UE.

Agenda UE sulla Better Regulation: le prime iniziative di attuazione; la posizione di BusinessEurope

- ✓ promuovere degli incontri con i gruppi politici del Parlamento europeo, in coordinamento con le federazioni nazionali;
- ✓ raccogliere, con il supporto delle federazioni, proposte di semplificazione / revisione di legislazioni europee particolarmente onerose, facendo emergere i casi più significativi di *gold plating* da parte degli Stati membri.