

Strumenti di regolazione

Prima l'uovo o la gallina? La *smart regulation* nelle decisioni delle istituzioni europee

di Siriana Salvi e Francesco Sarpi

Il ricorso agli strumenti di *smart regulation* è ormai divenuto parte integrante dei processi decisionali europei, condizionando anche l'attenzione dedicata a questi temi da parte degli Stati membri. Questo lavoro analizza le decisioni assunte in questo ambito a livello europeo in relazione all'ultimo quinquennio. L'obiettivo è duplice: da un lato, ricostruire i principali orientamenti espressi in tali decisioni, evidenziando le tematiche affrontate in modo prioritario e la relativa evoluzione nel tempo; dall'altro, osservare in quale modo questi si sono prodotti nelle interazioni tra le istituzioni che coordinano gli indirizzi e le politiche espresse dagli Stati membri (il Consiglio europeo e il Consiglio dell'Unione europea), da un lato, e quella che rappresenta gli interessi dell'Unione europea nel suo complesso (la Commissione europea), dall'altro. Ciò che emerge è l'immagine di un processo in buona misura guidato dalla Commissione e in cui le istituzioni che dovrebbero fornire gli input procedono con cautela, formulando indicazioni frutto di compromessi tra interessi contrapposti e in grado di determinare al massimo dei cambiamenti incrementali. Di un processo, in sostanza, il cui gioco di richiami e di rimandi ricorda assai da vicino il famoso paradosso dell'uovo e della gallina.

1. Premessa

Negli ultimi anni gli strumenti di qualità della regolazione hanno assunto un ruolo determinante nella conformazione dei processi decisionali europei. Ciò ne ha incentivato il ricorso anche da parte degli Stati membri, alcuni dei quali ormai riconoscono in tali strumenti anche un mezzo per aumentare la propria capacità di incidere sulle scelte assunte dalle istituzioni europee.

A riprova del crescente interesse per questi temi, quasi tutti gli ultimi programmi delle presidenze di turno dell'Unione annunciano iniziative sulla qualità della regolazione (*smart regulation*, nel più recente "linguaggio europeo"). Tuttavia, al di là dei propositi, ciò che conta sono le decisioni assunte dalle istituzioni europee e, soprattutto, le azioni concretamente poste in essere dalla Commissione.

In questo scritto si analizzano gli obiettivi di qualità della regolazione fissati a livello europeo e si cerca di ricostruire in che modo essi sono stati definiti nelle interazioni tra le diverse istituzioni, verificando, in particolare: 1. se i programmi delle presidenze di turno costituiscano un buon indicatore delle decisioni assunte dal Consiglio dell'Unione europea (Ue); 2. in quale misura e con quali modalità gli input politici, anche per come formulati dal

Consiglio europeo, si siano poi tramutati in iniziative della Commissione.

A tal fine, con riferimento all'ultimo quinquennio (2010-2014), sono stati esaminati i documenti ufficiali più significativi: programmi delle presidenze, conclusioni del Consiglio Ue (formazione Competitività, d'ora innanzi COMPET), conclusioni del Consiglio europeo. L'indagine è stata realizzata attraverso l'individuazione dei temi più rilevanti per le politiche di *smart regulation*, l'analisi della loro distribuzione nel tempo e delle connessioni tra i diversi documenti.

L'analisi mostra una scarsa corrispondenza tra gli esiti dei lavori del COMPET e gli orientamenti delle presidenze di turno. Essa indica, in particolare, che c'è una correlazione debole tra la rilevanza della *smart regulation* nelle conclusioni e la rilevanza degli impegni assunti con i programmi semestrali. Inoltre, mentre in genere le presidenze di turno si sono concentrate su alcuni strumenti (per lo più riduzione degli oneri regolatori e analisi d'impatto), le conclusioni del COMPET riguardano sempre una pluralità di temi e, sebbene emergano nel tempo alcune tendenze generali (ad esempio, il peso crescente attribuito a strumenti quali il Refit, il Test Pmi, la riduzione degli oneri regolatori e le valutazioni congiunte tra Stati membri e Commissione), esse non sono esenti da oscillazioni (ad

esempio, in materia di analisi di impatto) e da veri e propri ripensamenti.

Appare inoltre difficile stabilire una relazione causale specifica e costante tra conclusioni del Consiglio e iniziative adottate dalla Commissione. In diversi casi appare evidente come le indicazioni del Consiglio appoggino la strategia elaborata dalla Commissione; e anche quando le conclusioni formulano raccomandazioni più "originali", difficilmente queste riescono a segnare una rottura rispetto alle strade già intraprese dall'esecutivo.

Nelle conclusioni del Consiglio europeo, nonostante la costanza degli orientamenti espressi (riduzione degli oneri regolatori, tutela delle Pmi e, più di recente, programma Refit), è ancora più evidente il legame con le iniziative già avviate o annunciate dalla Commissione, le quali sono fatte oggetto, a seconda dei casi, di un semplice apprezzamento o, al limite, di una richiesta di accelerazione.

Ciò che emerge è quindi l'immagine di un processo in gran parte dei casi guidato dalla Commissione e in cui le istituzioni che dovrebbero fornire gli input procedono con cautela, formulando indicazioni frutto di compromessi tra interessi contrapposti e in grado di determinare al massimo dei cambiamenti incrementali. Di un processo, in sostanza, il cui gioco di richiami e di rimandi ricorda assai da vicino il famoso paradosso dell'uovo e della gallina.

2. Obiettivi della ricerca e metodo di indagine

Questo lavoro analizza le decisioni in materia di qualità della regolazione assunte negli ultimi anni a livello europeo. L'obiettivo è duplice. Per un verso, se ne vogliono ricostruire i principali orientamenti, evidenziando le tematiche affrontate in modo prioritario e la relativa evoluzione nel tempo. Per un altro verso, si vuole osservare in quale modo tali orientamenti si sono prodotti nelle interazioni tra le istituzioni che coordinano gli indirizzi e le politiche espresse dagli Stati membri (il Consiglio europeo e il Consiglio dell'Unione europea),

da un lato, e quella che rappresenta gli interessi dell'Unione europea nel suo complesso (la Commissione europea), dall'altro.

L'analisi si riferisce al quinquennio 2010-2014 (fino al mese di luglio 2014 compreso). Si tratta di un periodo che si distingue dai precedenti in relazione sia ai contenuti che al grado di interesse per le politiche di *smart regulation*.

Il 2010 ha infatti rappresentato uno spartiacque nelle politiche europee di qualità della regolazione. In quell'anno, con la comunicazione "Smart Regulation in the European Union" (1), la Commissione ha ridefinito il proprio approccio al tema, introducendo una visione ciclica del processo di elaborazione delle politiche (prima concentrato prevalentemente sulla fase *ex ante* rispetto all'adozione delle scelte regolatorie) ed enfatizzando la condivisione di responsabilità tra le istituzioni europee e gli Stati membri. Ne sono derivate una maggiore attenzione, rispetto al passato, per alcune tematiche (ad esempio, il c.d. "golplating") e l'arricchimento dell'azione europea con nuovi strumenti, soprattutto nelle fasi relative all'attuazione e alla revisione delle politiche (ad esempio, i *fitness checks*).

D'altra parte, il 2010 è anche l'anno dell'allargamento della crisi economica ai debiti sovrani dell'Eurozona. Considerato il rilievo riconosciuto alla qualità della regolazione come fattore di competitività e crescita dell'economia europea (2), è ragionevole attendersi che il quinquennio considerato si caratterizzi, rispetto al passato, per una maggiore attenzione a livello politico per il tema.

L'indagine si è basata sui documenti mediante i quali le tre istituzioni considerate esprimono le proprie posizioni, così come pubblicati sui rispettivi siti web istituzionali (3).

Per il Consiglio Ue, in particolare, sono state prese in considerazione due tipologie di documenti: i programmi semestrali delle presidenze di turno, in cui queste definiscono le linee direttrici lungo le quali intendono orientare i lavori del Consiglio e dei suoi organi preparatori (par. 3), e le conclusio-

(1) COM(2010) 543 final.

Sebbene questo articolo sia il frutto del lavoro congiunto dei due autori, S. Salvi ha scritto i parr. 1, 2, 3 e 5 e F. Sarpi i parr. 4, 6 e 7. Le opinioni espresse e gli eventuali errori sono da attribuirsi solo agli autori.

(2) Tale rilievo è cresciuto sensibilmente con la Strategia di Lisbona, soprattutto in seguito alla Comunicazione *Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union* (COM(2005) 97 final).

(3) In merito va segnalato una disparità nei livelli di trasparenza e accessibilità delle informazioni relative alla qualità della regolazione da parte delle diverse istituzioni. In particolare,

mentre la Commissione europea ha realizzato una sezione del proprio sito web dedicata al tema (http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm), nel caso del Consiglio Ue i documenti delle conclusioni sono consultabili dalla pagina del sito web dedicata ai comunicati stampa (<http://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/latest-press-releases>) e sono filtrabili soltanto per formazione del Consiglio. Diverso è il caso del Consiglio europeo, che non produce documenti specificamente dedicati al tema ma conclusioni generali al cui interno esso può o meno trovare spazio (<http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions.aspx>).

ni del COMPET (4) (par. 4). E' infatti a quest'ultima formazione del Consiglio che spetta affrontare il tema della qualità della regolazione inteso come politica generale (5), sebbene esso, per il suo carattere trasversale, possa risultare rilevante e, quindi, essere affrontato, in relazione a specifiche materie, anche da altre formazioni.

Per il Consiglio europeo, sono stati presi in considerazione i documenti di conclusioni generali (6) prodotti al termine delle riunioni ordinarie e straordinarie (par. 5).

Per la Commissione, infine, sono stati analizzati le comunicazioni, i documenti di lavoro ("staff working document") e i principali documenti di consultazione (par. 6).

Nel caso del Consiglio Ue e del Consiglio europeo (7) per ogni tipologia di documento sono stati predisposti prospetti di sintesi che consentono di rilevare la presenza di alcuni temi rilevanti. Tali temi sono stati distinti tra principi e strumenti e riguardano gli aspetti che nel dibattito europeo sulla qualità della regolazione degli ultimi anni hanno assunto maggiore rilevanza.

Tra i principi sono stati considerati, in particolare:

- la proporzionalità (di cui il principio "Think small first" è una particolare declinazione derivante dallo Small Business Act e riferita alla necessità di pensare anzitutto alle esigenze delle Pmi);
- la certezza normativa;
- la prevenzione o la riduzione del c.d. "goldplating" (ovvero l'aggiunta, in sede di trasposizione di nazionale, di ulteriori adempimenti ed oneri non previsti dalla disciplina europea);
- la trasparenza e l'accessibilità della normativa, innanzi tutto attraverso il ricorso a banche dati pubbliche on-line;
- la semplificazione;
- il ricorso a decisioni basate sull'evidenza empirica.

Si tratta ovviamente soltanto di una selezione del complesso dei principi che governano le politiche di *smart regulation*, in cui si è cercato di concentra-

re l'attenzione su quelli più significativi e più facilmente riconducibili in modo univoco al tema (8).

Quanto agli strumenti, si è tenuto conto dell'approccio ciclico alla qualità della regolazione oramai assunto come standard condiviso a livello internazionale e sono quindi stati inclusi sia strumenti di analisi ex ante della regolazione (in primo luogo, l'analisi di impatto), sia di analisi ex post, nonché strumenti trasversali quali la consultazione. In ogni caso, si è tenuto conto soltanto degli strumenti riferiti alla gestione del ciclo decisionale e non anche alle soluzioni concretamente attuabili per il miglioramento dell'ambiente regolatorio (ad esempio, digitalizzazione, SUAP, ecc.).

Questa schematizzazione ha agevolato l'esame diacronico degli orientamenti espressi da ciascuna istituzione e l'esame delle reciproche connessioni (par. 7).

3. I programmi in tema di *smart regulation* dei paesi presidenti di turno dell'Ue

Nel periodo 2010-2014 si sono avvicendati alla presidenza dell'Unione europea dieci paesi: Spagna, Belgio, Ungheria, Polonia, Danimarca, Cipro, Irlanda, Lituania, Grecia e Italia (9).

L'analisi dei relativi programmi consente di effettuare alcune valutazioni sulla rilevanza accordata (almeno nei propositi) al tema della *smart regulation* e sulle intenzioni formulate da ciascuno in relazione a eventuali specifiche iniziative da intraprendere nell'ambito del COMPET.

Di seguito si formulano alcune osservazioni di sintesi, basate sulle parti dei programmi dei semestri riferite alla *smart regulation* in generale o agli specifici temi (principi e strumenti) su cui si è scelto di concentrare l'analisi (cfr. *supra*, par. 2). Nella selezione si è tenuto conto esclusivamente delle sezioni dei documenti che affrontano la qualità della regolazione intesa come politica generale, da applicare, cioè, trasversalmente a tutti i settori di attività pubblica; sono state di conseguenza escluse le se-

(4) Il Consiglio Ue si riunisce in dieci diverse formazioni, a seconda dell'argomento trattato: Affari generali, Affari esteri, Economia e finanza, Giustizia e affari interni, Occupazione, politica sociale, salute e consumatori, Competitività, Trasporti, telecomunicazioni e energia, Agricoltura e pesca, Ambiente, Istruzione, gioventù, cultura e sport.

La formazione Competitività, in particolare, è stata creata nel 2002 dalla fusione di tre diverse formazioni (Mercato interno, Industria e Ricerca).

(5) Il termine, di conio relativamente recente, che meglio esprime il concetto è probabilmente quello di "meta-regolazione", intesa come "sets of rules on the process of rule-formulation, adoption, implementation, and evaluation" (cfr. C. Radelli, *Better regulation and the Lisbon agenda*, paper presenta-

to alla conferenza della European evaluation society "Evaluation in society: critical connections", Londra 4-6 ottobre 2006).

(6) Cfr. nota 3.

(7) I documenti della Commissione sono, per loro natura, orientati su alcune tematiche in modo più evidente.

(8) Non è stato ad esempio considerato il tema della partecipazione, che pur rappresentando uno dei principi fondamentali delle politiche di *better regulation*, è spesso menzionato in relazione a politiche più ampie, relative alla promozione della vita democratica dell'Unione.

(9) La presidenza italiana, sebbene tuttora in corso, può essere inclusa nell'analisi in relazione alle intenzioni espresse nel programma del semestre, reso noto all'inizio di luglio 2014.

zioni in cui questa è riferita a singoli contesti o aree di regolazione (10).

Un primo dato di fondo che emerge dalla lettura dei programmi è che tutte le presidenze oggetto di analisi, ad eccezione di quella danese (primo semestre 2012), hanno previsto espliciti riferimenti alla *smart regulation*. E' possibile tuttavia, distinguere due gruppi di paesi:

- quelli che si sono limitati a richiami piuttosto generici alla rilevanza del tema (Ungheria e Cipro) (11) o ad alcuni suoi principi fondamentali (Belgio e Irlanda; cfr. Tabella 1) (12);

- quelli che si sono invece spinti ad assumere impegni riferiti alla promozione di specifici strumenti di qualità della regolazione (Spagna, Polonia, Lituania, Grecia e Italia; cfr. Tabella 1) (13).

Tabella 1 - Temi oggetto dei programmi delle presidenze

| Temi | 2010 | | 2011 | | 2012 | | 2013 | | 2014 | |
|---|------|----|------|----|------|----|------|----|------|----|
| | ES | BE | HU | PL | DK | CY | IE | LT | EL | IT |
| Principi | | | | | | | | | | |
| Proporzionalità | | | | | | | | | | |
| <i>"Think small first"</i> | X | X | | | | | X | X | | X |
| Certezza normativa | | | | | | | | | | |
| Goldplating | | | | | | | | | | |
| Trasparenza e accessibilità | | X | | | | | | | X | |
| Semplificazione | | X | | | | | | | | X |
| Evidence-based decisions making | | | | | | | | | | |
| Strumenti | | | | | | | | | | |
| Consultazione | | | | | | | | | | X |
| Oneri regolatori | | | | | | | | X | X | X |
| Oneri amministrativi | X | | | | | | | | X | X |
| <i>ABRplus</i> | | | | | | | | | | |
| Test competitività | | | | | | | | X | | |
| Analisi di impatto | X | | | X | | | | | | X |
| <i>Alternative alla regolazione</i> | | | | | | | | | | |
| <i>Test Pmi</i> | | | | | | | | X | | |
| <i>Altri test specifici (es. sociale, genere, ecc.)</i> | | | | | | | | | | |
| <i>Impatto su Stati membri</i> | | | | | | | | | | |
| Al su emendamenti | | | | | | | | | | |
| Valutazione ex post | | | | | | | | X | | X |
| Refit e fitness check | | | | | | | | | | X |
| <i>Valutazioni congiunte C-SM</i> | | | | | | | | | | X |
| Semplificazione del linguaggio | | | | | | | | | | |

(10) Tali riferimenti "settoriali" sono in genere riferiti ad azioni di semplificazione e di riduzione degli oneri regolatori.

(11) Ad esempio, il programma della presidenza ungherese si limita, in tema di *smart regulation*, al seguente riferimento: "We consider it important that the methods and tools of Smart Regulation be used systematically in the European decision-making process, in order to strengthen the competitiveness of Europe".

(12) Ad esempio, il programma della presidenza belga contiene il seguente riferimento: "The Belgian Presidency will con-

tinue the work carried out under previous presidencies to implement the Treaty of Lisbon. It will ensure this work is performed in a such way as to fully meet a prime objective: to make the Union's activity more efficient, coherent and transparent".

(13) Ad esempio, il programma della presidenza spagnola contiene il seguente riferimento: "The Spanish Presidency wishes to continue improving the regulation and design legislative proposals assessing their impact. Likewise, reducing companies' administrative burdens by 25% in 2012 is deemed a priority".

Le presidenze che hanno assunto impegni più numerosi e puntuali sono quella lituana e quella italiana. La prima, in particolare, oltre a diversi riferimenti al miglioramento dell'ambiente regolatorio a favore delle Pmi (inclusa l'applicazione del principio "Think Small First"), ha menzionato nel proprio programma la riduzione degli oneri regolatori, il test Pmi, il test competitività e la valutazione ex post (14). La seconda ha fatto riferimento a un novero ancora più ampio di principi e strumenti, includendo, oltre ai temi della proporzionalità, della riduzione degli oneri regolatori e della valutazione ex post, anche la semplificazione, la consultazione, l'analisi d'impatto e il Refit (15).

In linea generale, tuttavia, guardando all'insieme dei programmi, i riferimenti a specifici strumenti della *smart regulation* sono stati per lo più limitati a due temi: riduzione degli oneri regolatori (o amministrativi) e analisi d'impatto (cfr. Tabella 1). Considerata l'enfasi posta in ambito europeo, a partire dalla comunicazione della Commissione sulla *smart regulation* del 2010 (cfr. par. 6), sull'esigenza di accompagnare con appositi strumenti di analisi l'intero ciclo politico (16), colpisce in particolare l'assenza (con la già menzionata eccezione del programma italiano) di riferimenti alla valutazione ex post (inclusi Refit e *fitness check*).

Dal punto di vista dell'evoluzione temporale, è possibile notare come l'attenzione dedicata alle questioni legate alla *smart regulation*, piuttosto elevata nel 2010 (presidenza spagnola e, in parte, belga), sia calata nel biennio 2011-2012, per aumentare poi in modo piuttosto vistoso a partire dal secondo semestre del 2013.

Parallelamente, si è verificato un mutamento nella collocazione del tema all'interno dei programmi. Infatti, pur rimanendo disposti prevalentemente nella sezione dedicata all'attività del COMPET, i riferimenti alla *smart regulation*:

- in una prima fase (presidenze spagnola, belga, ungherese, polacca e cipriota) sono stati collegati al tema della realizzazione del mercato unico;

- in una seconda fase (presidenze irlandese e, in parte, lituana) sono stati messi in relazione alle politiche a favore delle Pmi;

- in una terza, e per ora ultima, fase (in parte presidenza lituana e presidenze greca e italiana) hanno viceversa formato oggetto di un interesse più specifico per il tema, testimoniato dalla previsione, all'interno dei programmi, di paragrafi ad esso dedicati.

Sembra quindi che la qualità della regolazione, che pure continua a essere affrontata come prevalentemente funzionale alla competitività e alla crescita e, quindi, concepita a beneficio delle imprese (17), abbia iniziato a essere considerata un interesse pubblico autonomo, meritevole di un'attenzione dedicata e della formulazione di una strategia specifica.

4. Le conclusioni del COMPET

Lo strumento generalmente utilizzato dal COMPET per fornire indicazioni e raccomandazioni alle varie istituzioni europee (incluso il Consiglio stesso) e agli Stati membri è un documento di "conclusioni" che, pur non avendo natura legislativa, esprime un orientamento politico uniforme dei governi dell'Unione. Tali conclusioni sono, infatti, adottate all'unanimità e continueranno ad esserlo anche dopo la modifica del sistema di voto prevista dal 1 novembre 2014.

Le conclusioni sono, quindi, il frutto di un lavoro di negoziazione coordinato dalla presidenza di turno e che formalmente si svolge nell'ambito dei gruppi di lavoro competenti per materia (dunque, in primo luogo il *Council working party on better regulation*). In concreto, tuttavia, le trattative avvengono anche in modo informale, attraverso incontri tra la presidenza e vari gruppi di paesi che esprimono

(14) "The Presidency will seek to ensure that the implementation of Smart Regulation initiatives would promote a favourable environment for business, in particular Small and Medium Enterprises (SME), and contribute to enhanced competitiveness and the cutting the compliance costs. In consulting with social partners and based on the best practice of the Member States, efforts will be taken to improve the application of smart regulation tools, such as SME test, competitiveness proofing and ex-post evaluation. These aspects will be reflected in the Council conclusions expected for adoption".

(15) "The Presidency will strengthen efforts to ensure that EU legislation is "fit for purpose" through the effective use of smart regulation tools (regulatory costs reduction, impact assessment, evaluation and stakeholder consultation), particularly for SMEs and micro-enterprises, also on the basis of stakeholder consultation. The Italian Presidency will pay special attention to progress made by the Commission's REFIT pro-

gramme, focusing on cooperation between the European Commission and Member States in producing joint evaluations."

(16) "[...] from the design of a piece of legislation, to implementation, enforcement, evaluation and revision" (European Commission, *Smart Regulation in the European Union*, Brussels, 8.10.2010, COM(2010) 543 final).

(17) In materia di riduzione degli oneri, ad esempio, soltanto la presidenza ungherese ha menzionato un programma dedicato ai cittadini, comunque limitato al settore giustizia ("Last but not least, in order to identify and minimise the administrative burden citizens face in their everyday life in a cross-border context (marriages, divorces, succession), we will organize a debate concerning the rights of the citizens of the EU"; Operational programme – Sezione "3. Justice and Home Affairs" – Paragrafo "Justice").

no posizioni divergenti, nonché con la Commissione, che è presente ai lavori dei *working parties*. Se la presidenza, con il supporto del segretariato generale del Consiglio, è in grado di trovare un accordo su una serie di punti e a formulare un testo condiviso, si giunge ad una proposta di conclusioni che viene prima approvata dal Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri (il Coreper) e poi definitivamente adottata dal Consiglio.

Ciò premesso, i documenti di conclusioni del COMPET qui considerati sono otto (Tabella 2), di cui uno adottato nel 2010, quattro nel 2011, uno nel 2012 e due nel 2013. Quattro documenti riguardano la *Smart regulation*, mentre uno (quello del dicembre 2011) riguarda in modo specifico l'analisi di impatto. Dei restanti, quello sullo *Small Business Act* e quelli sulla competitività, pur non riferendosi prioritariamente alla qualità della regolazione, contengono importanti richiami ed indica-

zioni su questo tema. Inoltre, è utile ricordare le conclusioni sulla *better regulation* adottate il 3-4 dicembre 2009 che, sebbene non rientrino nel campo di osservazione prescelto, hanno ad oggetto molti temi rilevanti ed hanno verosimilmente avuto un ruolo significativo nella definizione dell'agenda europea sulla qualità della regolazione degli anni successivi (cfr. *infra*).

Infine, occorre richiamare il Consiglio del 29 settembre 2011, nel corso del quale si è preso atto di una relazione della presidenza sulla riduzione degli oneri amministrativi; tale soluzione è in genere utilizzata quando in Consiglio non si trova un accordo per adottare conclusioni, ma la presidenza di turno ritiene comunque di lasciare agli atti la propria personale posizione su un determinato tema. È evidente che il valore delle indicazioni riportate in tali documenti è marginale e non impegna alcuna istituzione.

Tabella 2 - Conclusioni del COMPET oggetto di analisi

| Data | Titolo |
|---------|---|
| 12/2010 | Council Conclusions on an integrated industrial policy for the globalisation era Putting competitiveness and sustainability at centre stage |
| 05/2011 | Conclusions on Smart Regulation |
| 05/2011 | Conclusions on the review of the "Small Business Act" for Europe |
| 09/2011 | Conclusions on a competitive European economy: Industrial competitiveness in the light of resource efficiency |
| 12/2011 | Conclusions on impact assessment |
| 02/2012 | Conclusions on a future smart regulation agenda with a strong end-user focus |
| 05/2013 | Council Conclusions on Smart Regulation |
| 12/2013 | Conclusions on Smart Regulation |

Dalla lettura dei documenti di conclusioni emerge il frequente ricorso a formule "di rito", con cui molto spesso si richiamano iniziative già intraprese in passato o si rinvia a precedenti conclusioni del Consiglio europeo e dello stesso COMPET, oppure con cui si esprime una generica condivisione rispetto ad iniziative della Commissione già realizzate o in fase di sviluppo. Si tratta di espressioni che, seppur non forniscono nuove indicazioni o richieste, sono in genere indispensabili per raggiungere un accordo tra i vari paesi, in quanto assicurano un equilibrio tra i vari interessi in gioco e garantiscono il compromesso necessario per giungere all'a-

dozione delle conclusioni. Accanto a queste vi sono poi, in misura più o meno numerosa ed incisiva, vere e proprie raccomandazioni o richieste, che costituiscono il vero nucleo delle conclusioni e sono, quindi, le più significative.

Per tali motivi, nell'analisi dei contenuti delle conclusioni sono stati distinti, da un lato, i meri riferimenti (18) ad iniziative svolte ed attività in corso e, dall'altro, le indicazioni e le richieste espresse nella forma di raccomandazioni indirizzate alle altre istituzioni europee o di impegni del Consiglio stesso (19). All'interno di quest'ultima categoria, è stata segnalata anche l'istituzione a cui esse sono

(18) È il caso di formule del tipo "The Council emphasises", "The Council recognises", "The Council recalls", ecc. Non sono stati comunque considerati i riferimenti che si limitano a riportare contenuti dei documenti richiamati (es. Conclusioni del

Consiglio europeo o documenti della Commissione).

(19) Adottati con formule del tipo "The Council commits itself".

dirette: Parlamento europeo, Commissione, Consiglio Ue o Stati membri.

Nonostante il tentativo di classificare i vari contenuti dei documenti presi in esame, è utile sottolineare che a volte sono usate formule ambigue, a fronte delle quali è più difficile stabilire se si è dinanzi ad un mero riferimento o ad un vero e proprio invito (20).

D'altra parte, in diversi casi è evidente la forte collaborazione tra Consiglio e Commissione; in particolare, alcuni inviti o richieste che il Consiglio ha rivolto alla Commissione sono palesemente in linea con iniziative che quest'ultima a breve distanza dalle conclusioni avrebbe adottato o aveva già adottato (21). Una sintesi dei risultati dell'analisi è riportata nella Tabella 3.

Tabella 3 - Temi oggetto delle conclusioni dei Consigli UE

| Temi | 2010 | 2011 | | | | 2012 | 2013 | |
|---|-------|--|-------|-------------------------|---------------------|---------|--------|---------------------|
| | 12/10 | 05/11* | 05/11 | 09/11 | 12/11 | 02/12* | 05/13* | 12/13* |
| | BE | HU | HU | PL | PL | DK | IE | LT |
| Principi | | | | | | | | |
| Proporzionalità | | | | R | | | R | |
| <i>"Think small first"</i> | C | R | C, S | R | | C, S | C | R |
| Certezza normativa | | | | R | | R | | |
| Goldplating | | S | S | | | S | S | S |
| Trasparenza e accessibilità | | P, I, C, S | | | | C | C | R |
| Semplificazione | | R | R | | | R | R | |
| Evidence-based decisions making | | R | | | | | R | |
| Strumenti | | | | | | | | |
| Consultazione | | P, I, C, S | | | | C, S | R | C |
| Oneri regolatori | | C | R | R | | C | C | C |
| Oneri amministrativi | | P, I, C, S | R | | | I, P, S | R | |
| <i>ABRplus</i> | | | | | | | R | |
| Test competitività | C | R | C | C, I ^(a) , S | | C | | C |
| Analisi di impatto | C | C, S | | C, I ^(b) , S | C, I ^(b) | | R | C, S ^(c) |
| <i>Alternative alla regolazione</i> | | R | | | R | C | R | |
| <i>Test Pmi</i> | | R | C, S | | C | C | C | C |
| <i>Altri test specifici (es. sociale, genere, ecc.)</i> | | R | | | | | | |
| <i>Impatto su Stati membri</i> | | C | | C | R | | | C |
| Al su emendamenti | | P, I | | | I | | | |
| Valutazione ex post | | P ^(d) , I ^(d) , C, S | | | | C | | C |
| Refit e fitness check | | C | | | | C | C | C |

(20) Si considerino, ad esempio, le conclusioni adottate a maggio 2013, in cui si afferma che il Consiglio "PROPOSES that the Commission and Member States work more closely together to share good IA practice, with the aim to develop comparable, transparent and flexible methodologies for IA across all EU Institutions and Member States (...)". Altro esempio è fornito dalle conclusioni di dicembre 2012, dove il Consiglio "STRONGLY SUPPORTS the recommendation of the Impact Assessment Board for the Commission to make full use of the new operational guidance documents to provide a robust assessment of the impacts of proposals on competi-

teness and SMEs, particularly on micro-enterprises".

(21) Un esempio è fornito dalle conclusioni del dicembre 2013, in cui il Consiglio chiedeva alla Commissione "to publish in its annual work programme all legislative initiatives deriving from REFIT, including simplification of existing EU law, withdrawals, repeals and consolidations". Ad ottobre 2013, nell'ambito della comunicazione "REFIT: Next steps" (COM 682 (2013)) la Commissione aveva appunto affermato che "The Commission will identify all REFIT legislative initiatives including withdrawals, repeals and consolidations in its annual work programme".

| Temi | 2010 | 2011 | | | | 2012 | 2013 | |
|--------------------------------|-------|------------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| | 12/10 | 05/11* | 05/11 | 09/11 | 12/11 | 02/12* | 05/13* | 12/13* |
| | BE | HU | HU | PL | PL | DK | IE | LT |
| Valutazioni congiunte C-SM | | | | | | | S | C, S |
| Semplificazione del linguaggio | | P, I, C, S | | | | | | |

Legenda: R = mero riferimento; P = invito al Parlamento Europeo; C = invito o richiesta alla Commissione; S = invito o richiesta agli Stati membri; I = invito o richiesta al Consiglio UE

(*) = Conclusioni specificamente dedicate alla smart regulation

(a) = La "I" si riferisce all'utilizzo da parte del Consiglio UE dei test competitività della Commissione

(b) = La "I" si riferisce all'utilizzo da parte del Consiglio UE dell'analisi di impatto della Commissione

(c) La "S" si riferisce all'uso nell'ambito dei lavori del Consiglio dell'analisi di impatto della Commissione ("CALLS ON Member States to extend the practice of using impact assessments fully in Council discussions")

(d) La "P" si riferisce all'utilizzo da parte del Parlamento delle valutazioni ex post della Commissione

(e) La "I" si riferisce all'utilizzo da parte del Consiglio UE delle valutazioni ex post della Commissione

Innanzitutto, dal punto di vista temporale, emerge una distribuzione disomogenea delle conclusioni specificamente dedicate alla *smart regulation*: mentre nel 2010 non ci sono documenti di conclusioni (probabilmente a motivo de già ricordato documento di dicembre 2009), ne figurano ben due nel 2013. Peraltro, questa distribuzione non coincide con quella delle presidenze che avevano preso più impegni in materia di qualità della regolazione nei propri programmi per il semestre (cfr. par. 3).

Passando ai temi affrontati, le conclusioni che si presentano più ricche di contenuti sono, come prevedibile, quelle dedicate alla *smart regulation*; altrettanto prevedibile è il diverso accento sui vari strumenti e principi in base al focus principale (*smart regulation*, analisi di impatto o competitività) delle conclusioni.

Più in dettaglio, nelle conclusioni riferite in modo specifico alla "industrial competitiveness" (cioè quelle di dicembre 2010 e di maggio e settembre 2011) è sempre richiamato il principio "Think small first" e, in riferimento agli strumenti, le principali raccomandazioni riguardano l'uso del test competitività e dell'analisi di impatto; assente, invece, qualunque riferimento alla fase di valutazione ex post, nonché agli ultimi strumenti approntati dalla Commissione per la valutazione e la semplificazione della regolazione (Refit e *fitness check*).

Quanto, invece, alle quattro conclusioni dedicate alla *smart regulation*, i principi su cui pongono l'accento sono il "Think small first", la trasparenza ed accessibilità della regolazione, la semplificazione e la necessità di ridurre o prevenire il *gold-plating* nella trasposizione delle norme europee. In

merito agli strumenti, l'accento è posto soprattutto sul test Pmi, sulla riduzione degli oneri regolatori, sulla consultazione degli *stakeholders* e, da quando è stato introdotto (dicembre 2012), sul programma Refit. Tra i quattro documenti, il più denso di contenuti, non solo dal punto di vista degli strumenti menzionati, ma soprattutto delle istituzioni coinvolte, è quello approvato dal Consiglio del maggio 2011. Inoltre, analizzando l'andamento nel periodo di tempo considerato dell'attenzione posta sui diversi strumenti di *smart regulation*, si osserva un peso crescente del Test Pmi e delle valutazioni congiunte tra Stati membri e Commissione che dovrebbero essere svolte nell'ambito di Refit, mentre un minore rilievo pare attribuito agli oneri amministrativi (sostituiti di recente da quelli regolatori, di cui sono comunque parte). Assenti o marginali temi quali la semplificazione del linguaggio e l'ABRplus. Inoltre, si possono osservare alcune oscillazioni nelle indicazioni fornite dal COMPET: l'analisi di impatto, ad esempio, a cui era stata addirittura dedicata una conclusione ad hoc nel secondo semestre 2011, è praticamente scomparsa nel 2012 e nel primo semestre del 2013, per poi ricomparire nel dicembre 2013. Infine, ci sono esempi di veri e propri "ripensamenti", come sulla valutazione di impatto sugli Stati membri, che nelle conclusioni del dicembre 2011 è richiamata, ma "in negativo" (22).

Ulteriori indicazioni circa le intenzioni espresse dal COMPET nelle conclusioni esaminate provengono dalla distribuzione delle richieste per tipologia di istituzione a cui sono rivolte (cfr. Tabella 4).

(22) "[The Council] CONSIDERS that gathering of data on the impact of draft legislative provisions on Member States, may be costly and time-consuming when compared to its be-

nefits, possibly infringing the proportionality requirement in such an exercise".

Naturalmente, la concentrazione in determinate conclusioni di raccomandazioni, richieste ed inviti del Consiglio su un particolare tema o rispetto ad una determinata istituzione non vuol dire che non ci siano conclusioni che, sebbene “quantitativamente” meno rilevanti, non siano comunque significative dal punto di vista “qualitativo” (cioè del rilievo specifico delle richieste avanzate e dei contenuti) (23). In generale, però, i risultati

che emergono dall’analisi svolta forniscono un quadro abbastanza puntuale delle tendenze in corso.

In generale, oltre il 50% delle richieste contenute nelle conclusioni del Consiglio è rivolto alla Commissione; seguono gli Stati membri (26%) ed il Consiglio stesso (13%). Solo sporadicamente - ed in modo assolutamente incostante nel tempo - il Consiglio ha rivolto delle richieste al Parlamento.

Tabella 4 - Numero di richieste rivolte alle diverse istituzioni nelle conclusioni del COMPET (1)

| Istituzione | 2010 | 2011 | | | | 2012 | 2013 | | Totale |
|---------------|----------|-----------|----------|----------|----------|-----------|----------|-----------|-----------|
| | 12/10 | 05/11* | 05/11 | 09/11 | 12/11 | 02/12* | 05/13* | 12/13* | |
| | BE | HU | HU | PL | PL | DK | IE | LT | |
| Principi | | | | | | | | | |
| Parlamento UE | | 1 | | | | | | | 1 |
| Consiglio UE | | 1 | | | | | | | 1 |
| Commissione | 1 | 1 | 1 | | | 2 | 2 | | 7 |
| Stati membri | | 2 | 2 | | | 2 | 1 | 1 | 8 |
| Strumenti | | | | | | | | | |
| Parlamento UE | | 5 | | | | 1 | | | 6 |
| Consiglio UE | | 5 | | 2 | 2 | 1 | | | 10 |
| Commissione | 2 | 8 | 2 | 3 | 2 | 7 | 3 | 9 | 35 |
| Stati membri | | 5 | 1 | 2 | | 2 | 1 | 2 | 13 |
| Totale | 3 | 28 | 6 | 7 | 4 | 15 | 7 | 12 | 82 |

(1) Sono incluse le “richieste” e gli “inviti” di cui alla Tabella 3; sono esclusi i “meri riferimenti”.

I documenti che contengono il maggior numero di richieste o inviti a porre in essere azioni in materia di qualità della regolazione sono, come prevedibile, quelli espressamente dedicati a questo tema e, in particolare, quelli approvati nel corso della presidenza ungherese (oltre il 30%), di quella danese e di quella lituana. Al riguardo, è utile ricordare che quelle adottate a maggio 2011 furono le prime conclusioni successive alla pubblicazione della comunicazione della Commissione sulla *smart regulation* di ottobre 2010 (24).

Ricorrendo anche in questo caso alla distinzione tra principi e strumenti è possibile osservare che gli inviti e le richieste rivolti alle istituzioni europee riguardano in particolar modo gli strumenti di qualità della regolazione, mentre quelli rivolti agli Stati membri sono distribuiti in modo più omoge-

neo tra principi e strumenti, sebbene permanga una prevalenza di richieste riferite al ricorso a determinati strumenti.

Incrociando le informazioni contenute nelle Tabelle 3 e 4 emerge che la maggior parte delle richieste avanzate alla Commissione riguarda tre strumenti: test competitività, analisi di impatto e test Pmi. Tuttavia, avuto anche riguardo all’andamento nel tempo delle richieste formulate dal Consiglio, risulta uno spostamento nel corso degli anni dell’attenzione dagli strumenti di analisi ex ante a quelli di analisi ex post, come risulta dall’aumento degli inviti riferiti al Refit ed alla riduzione degli oneri regolatori. Questa evoluzione è peraltro coerente con le azioni messe in campo dalla Commissione nel tempo (cfr. par. 6)

(23) Così, ad esempio, le conclusioni del maggio 2013 sono le prime in cui il Consiglio chiede agli Stati membri di partecipare alle valutazioni congiunte con la Commissione.

(24) European Commission, *Smart Regulation in the European Union*, COM/2010/0543, 8 October 2010.

5. Le conclusioni del Consiglio europeo

Non è infrequente che le conclusioni del Consiglio europeo menzionino, nella sezione dedicata alla politica economica o (secondo l'articolazione più recente) alla crescita e alla competitività, l'esigenza di provvedere al miglioramento dell'ambiente regolatorio europeo.

Nel periodo analizzato, in particolare, si contano nove conclusioni con riferimenti alla *smart regulation*, distribuite in modo piuttosto disomogeneo nel tempo e concentrate, per lo più, nel 2011 (cfr. Tabella 5).

Dall'esame delle parti dei documenti riferite a questo tema emerge che in materia di *smart regulation* il Consiglio europeo tende a riferirsi a iniziative già avviate o annunciate dalla Commissione, le quali sono quindi fatte oggetto, a seconda dei casi, di un semplice apprezzamento o di una richiesta di accelerazione.

Dalla scelta delle tematiche affrontate e dall'enfasi posta su alcune di queste emergono tuttavia in modo piuttosto nitido le priorità e gli orientamenti del Consiglio europeo in materia di qualità della regolazione.

Come risulta evidente dalla seguente tabella, il tema largamente più menzionato, tra gli strumenti, è quello della riduzione degli oneri regolatori, rispetto al quale il Consiglio europeo auspica in modo pressoché costante un'azione intensa e congiunta da parte degli Stati membri e della Commissione. Si conferma, così, il ruolo di primo piano che il Consiglio ha inteso rivestire nella promozione di iniziative di misurazione e riduzione degli oneri

coordinate a livello europeo (25) fin dall'ideazione del programma d'azione del 2007 (26).

Il tema della riduzione degli oneri regolatori risulta inoltre in genere collegato al principio "Think small first", mediante la richiesta, rivolta alla Commissione e agli Stati membri, di una particolare attenzione alle esigenze di semplificazione delle Pmi. Nella prima parte del periodo considerato, tale principio è declinato, in particolare, nella promozione di esenzioni e regimi semplificati per le microimprese (conclusioni del 24/25 marzo, 23/24 giugno e 23 ottobre 2011) e del test Pmi (conclusioni del 23/24 giugno e 23 ottobre 2011).

A partire dal marzo 2013, ossia circa tre mesi dopo la comunicazione della Commissione europea "EU Regulatory Fitness" (cfr. infra, par. 6), accanto alla riduzione degli oneri regolatori, e anzi in forte connessione con questo strumento, emerge chiaramente come tema prioritario il programma Refit. In merito, in particolare, il Consiglio europeo esorta a più riprese la Commissione e il Parlamento ad una rapida attuazione dell'iniziativa e alla semplificazione della vigente legislazione europea anche attraverso il ritiro delle proposte pendenti ormai superate e l'abrogazione degli atti legislativi obsoleti. Nelle conclusioni del giugno 2014, infine, particolare attenzione è dedicata all'esigenza di completare le misure stabilite dalla Commissione europea nell'ambito del Refit con iniziative a livello nazionale (27); in questo ambito, il Consiglio europeo invita gli Stati membri a sfruttare appieno, in particolare, le previsioni di flessibilità normativa «for the benefit of small and medium-sized enterprises in the implementation of EU legislation».

Tabella 5 - Temi oggetto delle conclusioni del Consiglio europeo

| | 2010 | 2011 | | | | 2012 | 2013 | | 2014 | |
|---------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | - | 03/11 | 06/11 | 10/11 | 12/11 | 10/12 | 03/13 | 10/13 | 03/14 | 06/14 |
| Principi | | | | | | | | | | |
| Proporzionalità | | | | | | | | X | | |
| "Think small first" | | X | X | X | X | X | X | X | | X |
| Certezza normativa | | | | | | | | | | |

(25) Già nelle conclusioni del 23 marzo 2005, il Consiglio europeo aveva invitato la Commissione e il Consiglio "to consider a common methodology for measuring administrative burdens with the aim of reaching an agreement by the end of 2005". Due anni dopo, nelle conclusioni dell'8/9 marzo 2007, il Consiglio ha accolto la proposta della Commissione di fissare un obiettivo di riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro il 2012, invitando gli Stati membri a fissare target analoghi a livello nazionale.

(26) Commission of the European Communities, *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European*

Union, Brussels, 24.1.2007, COM(2007) 23 final.

(27) Un riferimento all'esigenza di coordinare le misure di semplificazione è contenuto anche nelle conclusioni dell'ottobre 2013, nelle quali il Consiglio europeo sottolinea l'esigenza di un monitoraggio del Refit mediante uno scoreboard omni-comprendivo dei progressi compiuti a livello europeo e nazionale e accoglie con favore i passi già intrapresi dagli Stati membri e dall'Ue "aimed at better identification of excessively burdensome regulation, noting in this respect the subsidiarity and proportionality principles".

| | 2010 | 2011 | | | | 2012 | 2013 | | 2014 | |
|---|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | - | 03/11 | 06/11 | 10/11 | 12/11 | 10/12 | 03/13 | 10/13 | 03/14 | 06/14 |
| Goldplating | | | | | | | X | | | |
| Trasparenza e accessibilità | | | | | | | | X | | |
| Semplificazione | | | | | | | X | X | | X |
| Evidence-based decisions making | | | | | | | | | | |
| Strumenti | | | | | | | | | | |
| Consultazione | | | | | | | | | | |
| Oneri regolatori | | X | X | X | X | X | X | | | X |
| Oneri amministrativi | | | | X | | | | | | X |
| <i>ABRplus</i> | | | | | | | | | | |
| Test competitività | | | | | | | | | X | |
| Analisi di impatto | | | | | | | | | | X |
| <i>Alternative alla regolazione</i> | | | | | | | | | | |
| <i>Test Pmi</i> | | | X | X | | | | | | |
| <i>Altri test specifici (es. sociale, genere, ecc.)</i> | | | | | | | | | | |
| <i>Impatto su Stati membri</i> | | | | | | | | | | |
| Al su emendamenti | | | | | | | | | | |
| Valutazione ex post | | | | | | | | | | X |
| Refit e fitness check | | | | | | | X | X | X | X |
| <i>Valutazioni congiunte C-SM</i> | | | | | | | | | | |
| Semplificazione del linguaggio | | | | | | | | | | |

6. Le azioni della Commissione

Nel periodo di tempo qui considerato, la Commissione europea ha pubblicato, con un andamento crescente, 26 documenti relativi alla qualità della

regolazione (cfr. Tabella 6): di questi, 12 sono comunicazioni, 8 documenti di lavoro e 5 documenti di consultazione (di cui 3 relativi a documenti metodologici).

Tabella 6 - Documenti Commissione su *smart regulation* 2011-2014 (*)

| Data | Rif. documento | Titolo/Oggetto |
|------------|---------------------|---|
| 18.6.2014 | COM(2014) 368 final | REFIT: state of play and outlook |
| 18.6.2014 | SWD(2014) 192 final | Commission Staff Working Document accompanying the document "REFIT: state of play and outlook" (REFIT Scoreboard) |
| 1.7.2014 | - | Public consultation on Commission's Stakeholder Consultation guidelines |
| 1.7.2014 | - | Public consultation on Revised impact assessment guidelines |
| 11.11.2013 | - | Public consultation on Commission Evaluation Policy Guidelines |
| 2.10.2013 | COM(2013) 685 final | Regulatory Fitness and Performance (REFIT): Results and Next Steps |
| 2.10.2013 | COM(2013) 686 final | Strengthening the foundations of Smart Regulation – improving evaluation |
| 1.8.2013 | SWD(2013) 401 final | Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): Initial Results of the Mapping of the Acquis |
| 30.7.2013 | COM(2013) 566 final | Annual Report 2012 on Subsidiarity and Proportionality |

| Data | Rif. documento | Titolo/Oggetto |
|------------|----------------------|--|
| 18.6.2013 | COM(2013) 446 final | Commission follow-up to the "TOP TEN" Consultation of SMEs on EU Regulation |
| 7.3.2013 | COM(2013) 122 final | Smart regulation - Responding to the needs of small and medium - sized enterprises |
| 7.3.2013 | SWD(2013) 60 final | Monitoring and Consultation on Smart Regulation for SMEs |
| 17.1.2013 | SWD(2013) 3 final | Assessing territorial impacts: Operational guidance on how to assess regional and local impacts within the Commission Impact Assessment System |
| 12.12.2012 | COM(2012) 746 final | EU Regulatory Fitness |
| 12.12.2012 | SWD(2012) 422 final | Review of the Commission Consultation Policy |
| 12.12.2012 | SWD(2012) 423 final | Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU Final Report |
| 28.9.2012 | - | Consultation: "Which are the TOP10 most burdensome EU legislative acts for SMEs?" |
| 10.7.2012 | COM(2012) 373 final | Report from the Commission on Subsidiarity and Proportionality (19th report on Better Lawmaking covering the year 2011) |
| 27.6.2012 | - | Stakeholder consultation on smart regulation in the EU - Follow up to the 2010 communication on Smart Regulation |
| 7.5.2012 | - | Operational guidance on assessing impacts on micro-enterprises in Commission Impact Assessments |
| 27.1.2012 | SEC(2012) 91 final | Operational Guidance for assessing impacts on sectoral competitiveness within the Commission impact assessment system - A "Competitiveness Proofing" Toolkit for use in Impact Assessments |
| 23.11.2011 | COM (2011) 803 final | Minimizing regulatory burden for SMEs. Adapting EU regulation to the needs of micro-enterprises |
| 10.6.2011 | COM(2011) 344 final | Report from the Commission on Subsidiarity and Proportionality (18th report on Better Lawmaking covering the year 2010) |
| 6.5.2011 | SEC(2011) 567 final | Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments |
| 8.10.2010 | COM(2010) 547 final | Report from the Commission on Subsidiarity and Proportionality (17th report on Better Lawmaking covering the year 2009) |
| 8.10.2010 | COM(2010)543 | Smart Regulation in the European Union |

(*) Sono esclusi i documenti periodici che la Commissione pubblica in attuazione della politica di smart regulation (ad es. relazioni sull'analisi di impatto, roadmaps, IAB reports, ecc.).

Tra i documenti considerati, la comunicazione sulla "smart regulation" (28) ha avuto un ruolo molto significativo non solo perché ha ridefinito la politica della Commissione e le azioni poste in essere negli anni successivi, ma anche perché ha inciso in modo significativo sulle le posizioni espresse dal Consiglio UE. Le tre priorità definite in questa comunicazione (rilevanza della qualità della regolazione durante l'intero *policy cycle*; responsabilità congiunta di istituzioni europee e Stati membri per garantire un migliore ambiente regolatorio; ruolo delle consultazioni) hanno in effetti orientato tutta la strategia di *smart regulation* degli anni a venire. Date queste premesse, la Commissione ha innanzi tutto proseguito il programma di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi lanciato nel

2007 (29) e, nel corso del 2011, si è concentrata sulla riduzione degli oneri per le Pmi (tema peraltro continuamente ripreso e a tutt'oggi in cima all'agenda) e sull'introduzione di documenti metodologici relativi alla valutazione, nell'ambito dell'analisi di impatto, di specifici effetti. Nel 2012 la Commissione ha posto in essere azioni significative: dopo aver lanciato una consultazione pubblica sul follow-up della *smart regulation* ed una sulle dieci norme più onerose per le Pmi europee, a dicembre ha adottato la comunicazione "EU Regulatory fitness", con cui è stato annunciato il programma Refit, volto ad "eliminare i costi superflui della regolamentazione (gli oneri) e a garantire che il corpus legislativo europeo resti idoneo allo scopo", individuando "oneri, incoerenze, lacune e misure

(28) La COM (2010)543 fu preceduta il 10 febbraio 2010 dalla comunicazione C(2010) 1100 del Presidente della Commissione "The Working Methods of the Commission 2010-

2014" che dedicava un paragrafo apposito alla nuova politica di qualità della regolazione.

(29) Cfr. nota 26.

inefficaci". Il 2013 è stato dedicato all'avvio del Refit, attualmente ancora al centro degli sforzi della Commissione, completando la "mappatura" della regolazione europea e definendo le prime azioni di semplificazione. Nei primi mesi del 2014 la Commissione (oramai a fine mandato) ha agito su due fronti: ha lanciato consultazioni pubbliche su alcuni documenti metodologici ed è andata avanti con il Refit, pubblicando anche il primo *scoreboard*, cioè l'elenco dettagliato di tutte le azioni di semplificazione, riordino, ritiro e valutazione delle norme europee realizzate e previste, indicando le iniziative di Parlamento e Consiglio che, a suo giudizio, hanno peggiorato le proposte che inizialmente aveva formulato, riducendo i benefici per i destinatari.

Al termine di questa ricostruzione pare opportuno segnalare brevemente alcuni elementi.

Innanzitutto, diversi strumenti introdotti negli ultimi anni (ad esempio, la misurazione degli oneri amministrativi) riflettono richieste avanzate dagli Stati membri o dagli stessi *stakeholders* (si pensi all'accento sulla consultazione). E in effetti, come noto, le scelte adottate dalla Commissione non sono prese in modo isolato rispetto alle posizioni espresse dai vari paesi (non solo attraverso le conclusioni del Consiglio Ue).

In secondo luogo, le azioni della Commissione (o meglio, le intenzioni espresse nei documenti pubblicati) sono state anche influenzate dalla situazione economica europea, come emerge dalla sempre maggiore enfasi posta su temi quali la riduzione dei costi regolatori, la tutela delle Pmi ed il rilancio della competitività.

Inoltre, è utile evidenziare il maggior peso assunto nel corso degli anni dalla valutazione *ex post* e dall'attuazione delle *policies*. Al riguardo, va ricordato che dapprima la Commissione ha introdotto, in modo sperimentale e decisamente lento, i c.d. *fitness checks*, che consistono in valutazioni di interi settori normativi realizzate sulla base di metodologie a lungo poco chiare. Dopo circa due anni, è stato avviato il programma Refit ed è stata lanciata la consultazione sulle nuove linee guida per la valutazione *ex post*.

Infine, questo nuovo accento sulla valutazione degli impatti prodotti dalle norme in vigore si è accompagnato ad un maggiore coinvolgimento degli Stati membri, ai quali già sono stati chiesti numerosi dati per valutare gli effetti delle misure di sem-

plificazione degli oneri amministrativi (nell'ambito del programma ABRplus) e che in futuro dovrebbero svolgere "valutazioni congiunte" con la Commissione nell'ambito di Refit.

Conclusioni

La politica di qualità della regolazione a livello europeo ha assunto nel corso degli ultimi anni un ruolo molto significativo: temi quali l'analisi di impatto e la valutazione *ex post* della regolazione europea, la riduzione degli oneri e la semplificazione delle norme non sono più solo argomento di studio, ma oramai saldamente al centro delle azioni che la Commissione e, in misura sempre maggiore, anche le altre istituzioni europee pongono in essere. Mentre in passato (sostanzialmente, sino a metà degli anni 2000) le iniziative volte a migliorare l'ambiente normativo erano sporadiche, contraddittorie, prive di un quadro complessivo e fortemente frenate dalle burocrazie comunitarie, nel corso degli ultimi anni esse sono state messe a sistema, assumendo, per una serie di motivi ben noti e che qui non sono riportati, una valenza politica significativa (30) ed una incidenza crescente nella definizione e revisione delle norme europee (dunque, in ultima istanza, delle regole valide in tutti gli Stati membri).

La definizione della politica in esame dipende sia dall'interazione tra una pluralità di istituzioni europee (Commissione, Consiglio Ue e Consiglio europeo), sia dalle priorità espresse dagli Stati membri e dai diversi *stakeholders*. Essa è, dunque, il frutto di compromessi tra interessi a volte fortemente contrapposti, esattamente come accade per le altre politiche dell'Unione.

Nel presente lavoro è stato analizzato l'esito di tali negoziazioni che spesso assume contorni poco definiti, ricorre ad un linguaggio poco diretto e procede in genere per via incrementale. A tal fine, in riferimento agli ultimi cinque anni, sono stati analizzati i più significativi documenti ufficiali sulla qualità della regolazione.

L'obiettivo della ricerca è stato quello di verificare i principali input per le politiche di *smart regulation*, da quali istituzioni provengono e a quali azioni conducono, verificando la coerenza tra le indicazioni fornite nei documenti finali adottati.

L'analisi dei programmi delle presidenze ha rivelato che, ad eccezione del caso danese, sono sempre

(30) Da ultimo, nel programma presentato al Parlamento europeo il 15 luglio 2014 il Presidente Juncker ha confermato

l'importanza della *better regulation* annunciando la delega ad un Vice Presidente su questo tema.

presenti riferimenti alla *smart regulation*, in alcuni casi in modo generico, in altri (come nel caso dell'Italia) in modo molto più specifico. Nel complesso, le presidenze di turno si sono concentrate su due argomenti: riduzione degli oneri regolatori (o amministrativi) e analisi d'impatto. È interessante, inoltre notare, che la collocazione della qualità della regolazione all'interno dei programmi di presidenza è mutata: dapprima collegata alle iniziative per il mercato unico, essa è stata successivamente messa in relazione alle politiche a beneficio delle Pmi e, da ultimo, ha assunto una posizione autonoma.

Quando si guarda alle conclusioni del COMPET emerge chiaramente una scarsa corrispondenza tra queste ultime e i programmi delle presidenze di turno. L'analisi ha mostrato che, in effetti, non c'è correlazione tra l'adozione di conclusioni del Consiglio e la rilevanza degli impegni presi con i suddetti programmi: presidenze che non avevano previsto azioni specifiche in tema di qualità della regolazione (come quella danese), o che avevano assunto impegni molto blandi o generici al riguardo (come nel caso di Belgio, Ungheria e Irlanda), hanno portato all'approvazione di conclusioni, spesso specificamente dedicate alla *smart regulation*; viceversa, paesi che avevano annunciato proposte puntuali (come la Spagna e la Grecia) non sono stati in grado di (o non hanno voluto) condurre all'adozione di conclusioni del Consiglio.

Una maggiore coincidenza si osserva, limitatamente ad alcuni casi, tra le priorità delle presidenze e i contenuti delle conclusioni, laddove adottate. Così, ad esempio, la Polonia ha dato seguito all'impegno sull'analisi di impatto riuscendo a far approvare un'apposita conclusione del Consiglio dedicata a questo strumento; contemporaneamente, sotto la presidenza polacca, il Consiglio ha adottato anche conclusioni più generali sulla *smart regulation* in cui sono stati affrontati temi ulteriori rispetto all'analisi di impatto e la presidenza ha presentato una relazione sulla riduzione degli oneri amministrativi (di cui ha preso atto il Consiglio nel settembre 2011). Allo stesso modo, le conclusioni adottate nel dicembre 2013 affrontano tutti (sebbene non solo) i temi rientranti nel programma della presidenza lituana (oneri regolatori, test di competitività, valutazioni ex post, test Pmi e principio "Think small first").

In definitiva, quindi, è possibile affermare che i programmi delle presidenze di turno non sono un buon anticipatore della adozione di conclusioni del COMPET. Ciò non deve sorprendere: al di là delle

intenzioni di un paese, conclusioni, come quelle in materia di *smart regulation*, che devono essere prese all'unanimità, dipendono fundamentalmente dalla concreta possibilità di trovare un accordo tra ben 28 paesi. E così, anche (o forse proprio) paesi che non hanno programmi particolarmente ambiziosi su questo tema possono avere una capacità negoziale tale da consentire l'adozione di conclusioni del Consiglio, tenuto anche conto delle relazioni che si vengono a creare tra Stati membri e istituzioni europee durante il semestre che si presiede.

L'analisi delle conclusioni del Consiglio Ue, in cui sono stati distinti i meri "riferimenti" (ovvero semplici richiami) a determinati temi dalle vere e proprie richieste avanzate dal Consiglio, propone più piani di lettura.

Innanzitutto, emerge l'importanza del linguaggio utilizzato. Un linguaggio spesso retorico e ripetitivo, attento al ricorso a determinati termini piuttosto che ad altri, frutto evidentemente della necessità di assicurare il necessario equilibrio tra paesi (tipicamente quelli del nord Europa e alcuni paesi dell'est) che pongono l'accento su un approccio più "aggressivo", che concentri l'attenzione sulla quantificazione degli impatti, la riduzione degli oneri regolatori e un minor peso della regolazione europea e paesi (molti di quelli mediterranei, ma anche Belgio, Lussemburgo ed alcuni paesi dell'est) che hanno un atteggiamento più prudente, centrato sul valore aggiunto della regolazione europea e attento ad un maggiore equilibrio tra la competitività e la tutela di interessi pubblici quali l'ambiente, la sicurezza sociale, ecc.

In secondo luogo, passando ai contenuti delle conclusioni, in linea generale essi riguardano sempre una pluralità di strumenti e richiamano molteplici principi di qualità della regolazione. Nel corso del tempo si osserva un peso crescente attribuito a strumenti quali il Refit, il Test Pmi, la riduzione degli oneri regolatori e le valutazioni congiunte tra Stati membri e Commissione che dovrebbero essere svolte nell'ambito del Refit, mentre un minore rilievo è attribuito agli oneri amministrativi. Oltre il 50% delle richieste formulate dal Consiglio è rivolto alla Commissione.

In terzo luogo, appare difficile stabilire una relazione causale specifica e costante tra conclusioni del Consiglio e iniziative adottate dalla Commissione. In diversi casi (si pensi alle conclusioni del maggio 2011 e del maggio 2013) è particolarmente evidente che le conclusioni del Consiglio seguano le iniziative della Commissione e sostanzialmente appoggino la strategia posta in essere da quest'ultima:

il testo adottato non solo è ricco di espressioni che sottolineano il sostegno del Consiglio alla Commissione, ma anche quando si formulano richieste, in realtà si riferiscono ad azioni che la Commissione ha già realizzato o che si appresta a porre in essere. In altri casi (ad esempio, conclusioni del febbraio 2012 e del dicembre 2013), il Consiglio sembra aver scelto una strategia più autonoma, con richieste alla Commissione meno scontate (si pensi, ad esempio, alla previsione di target di riduzione degli oneri, alla richiesta di consultare gli *stakeholders* anche sulle opzioni di intervento incluse nell'analisi di impatto o alla rilevanza delle differenze territoriali nell'analisi di impatto). Tuttavia, anche quando le conclusioni del Consiglio si spingono a formulare raccomandazioni meno uniformate alle strategie della Commissione, spesso quest'ultima non ne tiene conto e, comunque, il Consiglio non ha mai preso una posizione di rottura che segni un vero e proprio cambio di passo rispetto all'esecutivo, a conferma di un processo sostanzialmente guidato dalla Commissione e in cui il Consiglio procede con compromessi che portano al più a modifiche incrementalmente.

Nelle conclusioni del Consiglio europeo è ancora più evidente il riferimento alle iniziative già avviate o annunciate dalla Commissione. Analizzando le priorità espresse dai Capi di Stato e di Governo emerge chiaramente che i temi prevalenti sono quelli della riduzione degli oneri regolatori, della tutela delle Pmi e, da ultimo, del programma Refit, a cui da ultimo il Consiglio europeo del 27 giugno 2014 ha espresso pieno appoggio, pur prevedendone un esame dettagliato da parte del Consiglio Ue. Al termine dell'esame, emergono due riflessioni conclusive.

La prima è che, al di là delle formule usate nei documenti ufficiali, il ricorso agli strumenti di qualità della regolazione è oramai parte integrante dei processi decisionali europei. Se ciò è oramai scontato per la Commissione, tende ad essere sempre più vero anche per il Consiglio, come dimostrato dalla conclusione, lo scorso giugno, di tre progetti pilota sull'utilizzo dell'analisi di impatto nei *working parties* che preparano i dossier legislativi (31). Conseguenza diretta di questo processo di diffusione è che gli Stati membri che sono più avanti nel ricorso agli strumenti di *smart regulation* avranno, a parità di altre condizioni, maggiori opportunità e capacità di incidere nei processi negoziali europei. Il maggiore investimento in strumenti di qualità della regolazione che si è registrato negli ultimi anni anche in paesi (come Francia e Germania) tradizionalmente meno attenti a questi temi può in parte dipendere da questa considerazione.

La seconda è che, sebbene in questo lavoro non sia esaminata l'efficacia e la qualità delle azioni poste in essere a livello europeo, è innegabile che su temi quali la riduzione dei costi della regolazione, la competitività delle Pmi e la consultazione, l'esame dei documenti e delle decisioni delle istituzioni europee riveli un eccesso di retorica e l'abitudine a ribadire continuamente le stesse priorità e finalità, mettendo in evidenza un circuito di richiami, rinvii e raccomandazioni che danno l'impressione di un netto distacco dai problemi e dalle urgenze dei cittadini e delle imprese europee. Si tratta di un fenomeno certamente non limitato alla politica di qualità della regolazione e che, come in altri campi, rischia di sminuire il valore delle decisioni prese e di compromettere la reputazione delle istituzioni europee.

(31) Si noti che anche il Parlamento europeo, che non è stato incluso nell'analisi svolta in questo lavoro, ha di recente lanciato una serie di iniziative in tema di *smart regulation*, con

particolare riguardo all'analisi di impatto, come testimoniato anche dalla costituzione di una apposita direzione.