



COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 7.3.2001  
COM (2001) 130 definitivo

**RELAZIONE INTERMEDIA DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO  
EUROPEO DI STOCCOLMA**

**MIGLIORARE E SEMPLIFICARE L'AMBIENTE REGOLAMENTARE**

# MIGLIORARE E SEMPLIFICARE L'AMBIENTE REGOLAMENTARE

## I. CONTESTO E OBIETTIVO

*Una nuova  
strategia per  
semplificare  
l'ambiente  
regolamentare*

L'obiettivo della presente relazione intermedia è di presentare una risposta della Commissione alla domanda del Consiglio europeo di Lisbona, rivolta alle istituzioni comunitarie e agli Stati membri, di «**definire, entro il 2001, una strategia volta, attraverso una nuova azione coordinata, a semplificare l'ambiente regolamentare,** compreso il funzionamento dell'amministrazione pubblica, sia a livello nazionale che a livello comunitario».

*Un  
contributo  
fondamentale  
al processo  
di Lisbona*

Come ha sottolineato la comunicazione della Commissione in occasione del Consiglio europeo di Stoccolma<sup>1</sup>, i cittadini e le imprese, in particolare le PMI, hanno bisogno di un ambiente regolamentare chiaro, efficace e pratico su un mercato mondiale in rapida evoluzione. Si tratta di un elemento essenziale se l'Unione europea vuole diventare «l'economia della conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo, capace di una crescita economica durevole accompagnata da un miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione e da una maggiore coesione sociale».

L'attuazione di una strategia regolamentare si iscrive in una più ampia riflessione sul funzionamento dell'Unione europea.

La Commissione, nel suo contributo alla discussione, intende percorrere tre distinte tappe:

*Un processo  
in tre tappe*

- (1) la presente **relazione intermedia** che delinea un bilancio della situazione e sottopone le prime riflessioni della Commissione per attuare il mandato di Lisbona,
- (2) l'adozione, nel luglio prossimo, del **Libro bianco sul sistema di governo europeo**,
- (3) la presentazione entro la fine dell'anno di un **piano d'azione particolareggiato** sul miglioramento e la semplificazione dell'ambiente regolamentare.

Nei suoi lavori, la Commissione si baserà inoltre sulle conclusioni della relazione del gruppo consultivo di alto livello creato dai Ministeri della Funzione pubblica nel novembre 2000.

## II. ANALISI E COSTATAZIONI

### **Le azioni già intraprese a livello comunitario**

*Alcuni  
progressi  
sono già stati  
compiuti...*

I principi di semplificazione e di miglioramento della qualità regolamentare sono già oggetto di regole e di orientamenti a livello comunitario<sup>2</sup>. La Commissione ha inoltre lanciato, dal 1985, numerose iniziative in questo senso.

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione «Trarre il maggior vantaggio dal potenziale dell'Unione europea: consolidamento e ampliamento della strategia di Lisbona» - COM(2001) 79 def.

<sup>2</sup> Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, Accordi interistituzionali sul metodo di lavoro accelerato per la codifica ufficiale dei testi legislativi, del 20 dicembre 1994 e sugli orientamenti comuni relativi alla

### Esempi delle misure già adottate

- **direttive « nuovo approccio »** che si propongono di armonizzare una serie di regole limitandosi a fissare le esigenze essenziali e lasciando alle imprese un'ampia gamma di possibilità per conformarsi (**scheda I**);
- possibilità di negoziare **accordi** tra le **parti sociali** nel settore sociale: questi accordi, una volta adottati dal Consiglio, rappresentano un'alternativa alla legislazione (**scheda II**);
- introduzione di sistemi e di misure a carattere **volontario** (ecolabel; audit ambientale; codici di condotta nel settore del trasporto aereo o della protezione dei consumatori; accordi per la riduzione di emissioni di CO<sub>2</sub>...), e ricorso a **regolamenti-quadro** che possono fissare obiettivi precisi per un settore particolare e affidarne l'attuazione agli ambienti interessati, in particolare tramite accordi (**scheda III**);
- azioni di semplificazione della legislazione esistente lanciate in particolare nel settore del mercato interno (programma **SLIM** – **scheda IV**), e riforme nel quadro della **politica agricola comune**, che hanno consentito una diminuzione del numero di regolamenti ed una riduzione dell'onere amministrativo per gli operatori (**scheda V**);
- introduzione di una **valutazione d'impatto** sulle imprese, fondata sulla consultazione e su strumenti di analisi economica, nonché su un progetto pilota di Business Test Panel;
- creazione di una task force di semplificazione dell'ambiente per le imprese (**BEST**) (**scheda VI**); consultazioni on line via Internet su alcune proposte (per esempio, nel settore delle telecomunicazioni); raccolta permanente delle reazioni attraverso un meccanismo di feedback proveniente dalle imprese.

...ma  
occorre  
fare di più

Tali sforzi non hanno tuttavia sempre prodotto i risultati sperati. Non sono inseriti in un'azione globale e non riguardano l'integralità del ciclo legislativo.

L'adozione di una legislazione a livello europeo svolge in linea di principio un importante ruolo di semplificazione, ponendo una regolamentazione unica al posto di 15 legislazioni nazionali. Tuttavia l'azione regolamentare dell'Unione europea è oggetto di alcune critiche.

### Le principali critiche

- **la fase di preparazione** è spesso considerata insufficiente, in particolare per quanto riguarda l'**analisi d'impatto** delle misure proposte sugli operatori economici e sugli altri ambienti interessati. Si chiede che il processo di **consultazione** sia più approfondito e sistematico che dovrebbe in particolare affrontare la questione della necessità di una soluzione regolamentare;
- **il volume e l'accumulazione della legislazione.** Il volume di legislazione comunitaria rimane di per sé modesto.<sup>3</sup> L'accumulo della legislazione, in alcuni settori, dopo 50 anni di attività, rende tuttavia spesso difficile la comprensione del risultato acquisito a livello comunitario e la sua attuazione;

qualità redazionale della legislazione comunitaria, del 22 dicembre 1998, nonché le dichiarazioni allegate ai trattati comunitari.

<sup>3</sup> L'insieme della regolamentazione vigente rappresenta circa 70.000 pagine della Gazzetta ufficiale; risulta dalle statistiche che il numero di atti proposti è notevolmente diminuito negli ultimi anni (250 proposte di nuovi atti normativi presentati dalla Commissione nel periodo 1990-1994 contro 96 per il periodo 1995-1999).

- **la complessità.** Tale fenomeno è dovuto a più fattori:
  - la tendenza ad avere atti di base eccessivamente particolareggiati;
  - il risultato del compromesso spesso difficile sui testi in occasione dei negoziati nell'ambito del Parlamento europeo e del Consiglio;
  - il fatto che alla legislazione comunitaria si aggiungono spesso disposizioni nazionali di recepimento.
- **la durata del processo legislativo.** L'adozione di un atto legislativo necessita in media di una ventina di mesi. Possono aggiungersi da 18 a 24 mesi per il recepimento delle direttive negli Stati membri. E' difficile conciliare tali tempi con la rapidità di evoluzione dei mercati e delle tecnologie.
- **il recepimento e l'attuazione** delle direttive nell'ambito degli Stati membri danno luogo a ulteriori complessità, a divergenze e ritardi, o anche a casi di mancato recepimento;
- **l'applicazione e il controllo** del diritto comunitario nell'ambito dei sistemi nazionali fanno spesso ricorso a misure che provocano un impatto diverso sugli operatori economici e sociali;
- **l'informazione sulla** situazione del diritto vigente non è sempre facilmente accessibile agli interessati;
- **l'adeguamento e il consolidamento della legislazione.** Gli sforzi intrapresi dalla Commissione per aggiornare la regolamentazione comunitaria, sia in materia di consolidamento (compilazione per informazione), di codificazione o di diffusione degli atti legislativi (sostituzione dei testi con valore vincolante), non sono sempre stati coronati da successo.

*Il ritmo sostenuto dell'evoluzione dei mercati richiede una regolamentazione flessibile e più rapida*

La relazione del Gruppo di alto livello presieduto da Alexandre Lamfalussy, sulla regolamentazione dei mercati finanziari europei, riprende alcune di queste critiche, in particolare la lentezza e la rigidità del sistema regolamentare attuale, nonché le ambiguità che esso produce. Tale relazione sottolinea in particolare che esiste uno squilibrio tra la nostra ambizione e gli strumenti legislativi e regolamentari a disposizione dell'Unione europea, di fronte all'evoluzione rapida dei mercati finanziari. Preconizza una migliore articolazione tra la norma legislativa primaria e le norme d'esecuzione. La relazione raccomanda infine un impegno politico forte a favore di una strategia più flessibile della regolamentazione finanziaria, rispettando il ruolo delle varie istituzioni comunitarie.

### III. LE GRANDI LINEE DI SVILUPPO DI UNA STRATEGIA REGOLAMENTARE

#### Una nuova azione coordinata

*Un nuovo impegno politico è ormai necessario*

Una politica di semplificazione e di miglioramento della qualità regolamentare non è un'opzione tra le altre ma è ormai un **imperativo**. E' il seguito logico dei successi ottenuti dalla costruzione europea e, sempre più, una condizione di legittimità dell'azione comunitaria.

La Commissione ha una responsabilità particolare nel processo di elaborazione degli atti comunitari, in quanto detentrica del diritto di iniziativa<sup>4</sup>. Il successo dei suoi sforzi di semplificazione e di miglioramento dell'ambiente regolamentare dipende tuttavia dall'implicazione e dall'impegno attivo dell'insieme dei protagonisti della « catena legislativa », vale a dire le altre istituzioni comunitarie e gli Stati membri. E' quindi necessaria un'azione coordinata.

#### Una strategia d'insieme in un quadro chiaramente definito

L'Unione europea ha bisogno di una strategia globale che affronti l'insieme degli aspetti del miglioramento e della semplificazione dell'ambiente regolamentare e che comprenda l'integralità del ciclo di vita di un atto comunitario, dalla sua preparazione alla sua applicazione e all'eventuale adeguamento.

##### I grandi principi di una strategia comunitaria

- non legiferare se non quando è indispensabile
- procedere ad un'ampia consultazione e ad un'analisi d'impatto prima di una proposta
- scegliere lo strumento adeguato
- accelerare il processo legislativo
- far sì che il recepimento sia rapido ed esatto e l'applicazione sia efficace
- valutare gli effetti della legislazione
- accelerare la semplificazione e la codificazione dei testi esistenti

*Una strategia globale per migliorare ogni fase del processo legislativo*

Tale strategia deve essere sviluppata nel contesto istituzionale dell'Unione. I Trattati ci offrono una serie di possibilità e, allo stesso tempo, ci impongono vincoli. Essi determinano gli obiettivi da perseguire, le competenze, le procedure e i principi che essi impongono alle istituzioni e agli Stati membri.

*L'obiettivo non è la deregolamentazione, ma una migliore regolamentazione*

Per la Commissione, un'azione volta a migliorare e a semplificare l'ambiente regolamentare non è sinonimo di « deregolamentazione ». La Commissione intende continuare a utilizzare pienamente gli strumenti del Trattato e a svolgere il suo ruolo d'impulso, nel rispetto delle sue competenze. Le nuove sfide che deve affrontare, si tratti

<sup>4</sup>

La nuova strategia regolamentare qui descritta dovrebbe applicarsi anche all'esercizio del diritto di iniziativa di cui dispongono gli Stati membri nel quadro del Titolo IV del Trattato CE.

ad esempio della sicurezza alimentare o della creazione di uno spazio di sicurezza, di libertà e di giustizia, richiedono una risposta legislativa adeguata da parte dell'Unione. Ciò non è incompatibile con la volontà di semplificare l'ambiente regolamentare o con la ricerca di strumenti complementari rispetto a quelli definiti dai Trattati.

### **L'opportunità di regolamentare a livello europeo**

*Occorre in primo luogo chiedersi se è necessaria una regolamentazione comunitaria*

Una domanda preliminare alla preparazione di qualunque regolamentazione deve essere quella della sua reale necessità. E' necessario o no un atto normativo? Esistono possibili alternative?

La dimensione europea o l'importanza di un problema non sono criteri sufficienti per decidere della necessità di una regolamentazione comunitaria. Il diritto di iniziativa della Commissione comporta anche quello di decidere di non legiferare, anche quando essa è soggetta ad una certa pressione per agire, che può provenire dalle altre istituzioni, dagli Stati membri, dagli ambienti direttamente interessati o dalla società civile.

#### **La pressione legislativa**

Sulla totalità delle proposte della Commissione:

- **tra il 20 e il 25%** fanno seguito a risoluzioni del Consiglio, del Parlamento europeo o a domande delle parti sociali e degli operatori economici
- **circa il 30%** derivano dagli obblighi internazionali sottoscritti dalla Comunità
- **tra il 10 e il 15%** derivano dagli obblighi del trattato e del diritto derivato
- **circa il 20%** ha lo scopo di aggiornare la legislazione comunitaria esistente (adeguamento al progresso tecnico, scientifico, ecc.).

*Il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*

La prima analisi deve quindi vertere sull'opportunità di un'azione comunitaria per risolvere un problema dato. La Commissione, a tale riguardo, rafforzerà il suo controllo nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Proseguirà inoltre la prassi dei documenti di consultazione e di raccolta e analisi del "feed back". Tale approccio sarà completato da un maggiore rigore da parte della Commissione nella programmazione delle iniziative legislative. Infine, il Libro bianco sul sistema di governo contribuirà alla riflessione su una migliore definizione dei livelli adeguati di adozione della decisione.

Prima di avviare un'azione legislativa, la Commissione deve esaminare se sono necessarie misure volte ad attuare le disposizioni del Trattato.

*Esaminare alternative*

Quando è stabilita l'opportunità di agire a livello comunitario, deve porsi immediatamente la questione delle modalità e degli strumenti adeguati. Esiste una scelta di soluzioni alternative o complementari alla legislazione che consentono anche di coinvolgere le parti interessate. Con il metodo aperto di coordinamento, Lisbona ha messo a disposizione uno strumento complementare che consente di condividere le esperienze e di confrontare i progressi compiuti. Possono risultare pertinenti anche azioni volontarie, come ad esempio l'autoregolazione.

### Vie alternative e complementari

- **autoregolazione** (« self-regulation »). Ha carattere volontario e si basa su una collaborazione tra le parti interessate, eventualmente accompagnata da norme comunitarie che possono inquadrare gli accordi tra tali parti. Quando non vi è bisogno di norme vincolanti, la Commissione incoraggia il ricorso a forme di inquadramento volontario (scheda III)
- **coregolazione**. Essa consente di combinare i vantaggi della legislazione, in particolare il suo carattere prevedibile e vincolante, a quelli della strategia più flessibile della self-regulation. La coregolazione è già stata utilizzata in numerosi settori e in particolare:
  - nel « nuovo approccio » nel quale le esigenze essenziali sono definite in una direttiva quadro, mentre le imprese e l'industria hanno la scelta sul modo di conformarsi a tali obblighi (scheda I)
  - nella possibilità, introdotta dal Trattato di Maastricht, di ricorrere alla stipula di accordi tra le parti sociali, di loro iniziativa o dopo consultazione da parte della Commissione, quale metodo alternativo di produzione normativa in settori che disciplinano le condizioni di lavoro e l'accesso al lavoro (scheda II).

*Scegliere gli strumenti adeguati*

La **scelta** - e l'eventuale combinazione di tali strumenti - deve essere fatta caso per caso, senza escludere una certa flessibilità, e previa analisi del modo migliore di realizzare l'obiettivo perseguito senza rimettere in causa il controllo democratico del processo legislativo e le regole del trattato, in particolare in materia di concorrenza. Il ricorso a soluzioni alternative è limitato ai settori che vi si prestano.

La **regolamentazione**, dal canto suo, fornisce **strumenti di controllo** e garantisce al tempo stesso la **certezza giuridica** e il **rispetto dell'interesse generale**. Essa deve pertanto restare la soluzione da scegliere in caso di insuccesso o di insufficienza di meccanismi quali la coregolazione o l'autoregolazione. D'altro canto, il ricorso alla legislazione deve imporsi nei casi previsti dai Trattati. In linea generale, quando devono essere definiti motivi politici e quando la loro attuazione deve essere effettuata in modo uniforme, deve essere scartata la possibilità di approcci diversi o di accordi volontari.

### Qualità e semplificazione

Quando è stata fatta la scelta di fare ricorso allo strumento della legislazione comunitaria, la costante preoccupazione lungo tutto il ciclo della vita dell'atto deve essere quella della qualità e della semplificazione.

#### ✓ Una migliore preparazione e la previa consultazione

- la valutazione d'impatto deve essere completa, obiettiva e trasparente. La **consultazione** previa di ambienti interessati dovrebbe essere ampliata e approfondita, anche se non comporta necessariamente un'accelerazione del processo legislativo. Essa dovrebbe comprendere in particolare:
  - un coinvolgimento più ampio della **società civile**, basandosi in particolare sulle esperienze positive della consultazioni on line via Internet. La

*Approfondire la consultazione*

consultazione potrà riguardare l'opportunità di un'iniziativa e la sua forma. La Commissione presenterà una comunicazione sui rapporti con la società civile nel giugno 2001. Inoltre, in collegamento con il Comitato economico e sociale e con il Comitato delle regioni, la Commissione esamina attualmente la possibilità di consultare maggiormente tali comitati nella fase che precede la presentazione di un'iniziativa, in particolare facendo ricorso a pareri esplorativi

*Una migliore  
preparazione e  
analisi d'impatto*

- **analisi d'impatto** qualitativa e quantitativa, in particolare attraverso un meccanismo di feedback: le procedure esistenti dovrebbero essere rafforzate, sviluppando se necessario i progetti pilota in corso e affinando gli strumenti di analisi economica<sup>5</sup>. La Commissione si sforzerà di essere ancora di più all'ascolto del «feed back»
- per quanto riguarda la **preparazione**, la Commissione farà in modo di presentare atti quanto più semplici possibile, attraverso un rafforzamento delle disposizioni e delle procedure interne in materia di qualità della legislazione.

### ✓ Scelta dello strumento

*Scegliere bene lo  
strumento*

- la Commissione avvierà un approfondito e più sistematico esame dello **strumento da utilizzare** per realizzare gli obiettivi perseguiti conformemente al Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Tuttavia, nei casi opportuni, e in particolare in vista dell'adozione di norme particolareggiate che richiedono un'applicazione uniforme negli Stati membri, farà ricorso, di preferenza, al **regolamento**, immediatamente e uniformemente applicabile, rispetto alla **direttiva** che implica 15 diverse legislazioni nazionali di recepimento. La Commissione motiverà la sua scelta
- la Commissione procederà all'esame periodico della sua programmazione delle iniziative legislative, valutando la sua coerenza con la prospettiva di una legislazione più semplice ed efficace.

### ✓ Il processo di adozione degli atti legislativi

*Accelerare il  
processo  
decisionale*

- la Commissione incoraggerà l'applicazione più stretta dell'adozione della decisione del Consiglio a **maggioranza qualificata**, nella misura in cui la ricerca eccessiva del consenso comporta un allungamento dei termini d'adozione e atti più complicati e più ambigui
- una riduzione dei termini di applicazione degli atti normativi dovrà essere ricercata attraverso **accordi tra le istituzioni**, al fine di fare sempre maggiore ricorso alla possibilità, in codecisione, di concludere in prima lettura, e accelerare l'esame dei progetti presentati dalla Commissione («fast track»)

<sup>5</sup>

Le consultazioni on line via Internet e l'analisi d'impatto attraverso un meccanismo di feedback sono gli elementi fondamentali di un'iniziativa che la Commissione attua nel contesto del suo Libro bianco sulla riforma (azione e-commission).

*Adottare le  
decisioni al  
giusto livello*

- si cercherà di ricorrere maggiormente alla **delega alla Commissione** dei poteri che consentono di adottare le disposizioni di esecuzione per realizzare gli obiettivi dell'atto legislativo. Ciò consentirebbe di fare ulteriormente ricorso a regolamenti-quadro più semplici, comprendenti gli elementi essenziali dell'atto. Tale delega dovrebbe essere esercitata rispettando gli stessi principi (trasparenza, consultazione, ecc.) che governano il procedimento legislativo

*Evitare inutili  
complicazioni*

- la Commissione esaminerà l'introduzione, per le proposte che rischiano di divenire obsolete, di un meccanismo di «**ghigliottina**» secondo il quale la proposta diverrà caduca in caso di mancata adozione entro un termine determinato
- la Commissione esaminerà l'eventuale **ritiro** della sua proposta se i compromessi raggiunti al Consiglio o al Parlamento europeo introdurranno un livello di complicazione legislativa incompatibile con i principi del Trattato e, in particolare, i principi di sussidiarietà e di proporzionalità o con gli obiettivi della proposta stessa.

### ✓ **Recepimento e applicazione a livello nazionale**

Nel quadro dell'attuazione della legislazione comunitaria, deve essere garantita la coerenza. La responsabilità incombe:

*Una attuazione  
migliore e più  
rapida*

- agli **Stati membri** individualmente per il **recepimento fedele ed entro i termini** degli atti comunitari e per l'**applicazione efficace** delle loro disposizioni, nonché per la semplificazione della legislazione «puramente nazionale». Quando si tratti del recepimento delle direttive, gli Stati membri dovranno elaborare sistematicamente una tabella di concordanza delle misure nazionali con la legislazione comunitaria
- alla **Commissione**, che proporrà, quando ciò risulterà possibile, **termini più brevi** per il recepimento delle direttive, eserciterà più sistematicamente e più rapidamente un **controllo**, e proporrà eventualmente misure volte ad eliminare le incoerenze e ad evitare un'applicazione non uniforme del diritto comunitario.

Sarà necessario sviluppare procedure di concertazione tra gli Stati membri e la Commissione al fine di migliorare l'applicazione effettiva delle norme, nonché il loro rapido adeguamento alle evoluzioni commerciali, tecniche o di altro tipo.

### ✓ **Valutazione degli effetti della legislazione comunitaria**

*Valutazione e  
riesami regolari*

- la Commissione valuterà regolarmente i risultati e le conseguenze delle regolamentazioni comunitarie, cooperando con le amministrazioni nazionali e con gli attori economici e sociali. Su tale base, potrà proporre il proseguimento dell'azione, modifiche dell'atto o la sua abrogazione
- migliorerà l'accesso all'informazione per rendere il diritto comunitario più accessibile, in particolare attraverso le nuove tecnologie

- introdurrà in ciascuna proposta riguardante i settori in rapida evoluzione tecnologica, organizzativa o di mercato, una scadenza per un riesame dell'atto, ovvero una «sunset clause».

### ✓ Semplificazione della legislazione esistente

La semplificazione e l'aggiornamento sistematico della legislazione vigente deve garantire permanentemente una legislazione adeguata agli obiettivi. La Commissione intende:

- **valutare** rapidamente il **feed-back** che indicherebbe situazioni di complessità eccessiva e non giustificata
- fissare una **programmazione pluriennale** regolarmente aggiornata delle azioni di semplificazione da effettuare, con scadenze politicamente vincolanti da concordare tra le istituzioni
- proporre un **accordo tra le istituzioni**, al fine di fissare i principi della semplificazione e autorizzare la Commissione, sotto il controllo delle autorità legislative, ad adottare atti specifici di semplificazione secondo un calendario determinato, e di adottare un impegno politico per l'accelerazione dei lavori legislativi in altri casi
- introdurre sistematicamente una parte dedicata alla semplificazione in qualunque revisione periodica delle direttive o dei regolamenti vigenti
- rafforzare e sviluppare l'azione già intrapresa in materia di **codificazione**, di **diffusione** e di **consolidamento**, e decidere la pubblicazione sistematica e rapida dei testi consolidati, a titolo d'informazione, in occasione di ciascuna modifica. In tale prospettiva, è urgente concludere l'accordo interistituzionale sulla rifusione.

*Una ricerca sistematica della semplificazione*

### Sviluppare una nuova cultura amministrativa e regolamentare

La nuova strategia dovrebbe essere accompagnata da una profonda trasformazione della cultura amministrativa e regolamentare, e suppone una mobilitazione delle istituzioni comunitarie e degli Stati membri.

*Un cambio di cultura - una responsabilità condivisa*

In numerosi Stati membri e, in generale, nell'ambito dell'OCSE, importanti lavori riguardano la semplificazione della legislazione e le procedure di decisione. Alcuni Stati hanno attuato strutture specifiche a livello nazionale. Da parte sua, la Commissione, utilizzando la struttura esistente nell'ambito del Segretariato generale che meccanismi di coordinamento già operanti, intende creare una rete di semplificazione e di controllo interno della qualità che potrà inoltre promuovere gli scambi di buone prassi.

## IV. CONCLUSIONE

La presente relazione intermedia si sforza di presentare una prima diagnosi delle sfide che dovrà affrontare l'Unione europea per rispondere alla domanda, formulata a Lisbona, di semplificare l'ambiente regolamentare, compreso il funzionamento dell'amministrazione pubblica a livello comunitario. Dal canto suo, la Commissione proseguirà e svilupperà le sue azioni in questo settore e approfondirà le sue riflessioni nel

*Il primo contributo della Commissione ad una strategia globale*

contesto del Libro bianco sul sistema di governo europeo, che sarà adottato nel luglio 2001, prima di presentare le sue proposte di strategia globale al Consiglio europeo entro la fine dell'anno.

Un'azione efficace in materia richiede anche la piena partecipazione del Parlamento europeo, del Consiglio e degli Stati membri. Il mandato del Consiglio europeo di Lisbona sottolinea inoltre la necessità di un'azione a livello nazionale. Il lavoro del Gruppo consultivo di alto livello creato dai Ministri della Funzione pubblica dovrebbe rappresentare un importante contributo in materia.

*Occorre agire  
anche a livello  
nazionale*

|                                       |
|---------------------------------------|
| <b>LE DIRETTIVE «NUOVO APPROCCIO»</b> |
|---------------------------------------|

Una nuova tecnica regolamentare è stata introdotta dalla risoluzione del Consiglio del 7 maggio 1985 riguardante *"un nuovo approccio di armonizzazione tecnica e delle norme"*. I suoi obiettivi erano di stabilire un «level playing field» per la libera circolazione dei prodotti, nel mercato interno, garantendo al tempo stesso un elevato livello di protezione. Lo strumento legislativo proposto era una forma di regolamentazione congiunta nel quale una serie di direttive quadro avrebbero fissato le esigenze essenziali, le procedure di valutazione di conformità e l'introduzione del marchio CE, mentre le imprese e l'industria avrebbero avuto la scelta sui modi di conformarsi a tali obblighi. In tale contesto, gli organismi europei di normalizzazione sono incaricati di elaborare le specifiche tecniche che offrirebbero una via (tra le altre) per conformarsi alle direttive.

Le direttive "nuovo approccio" si applicano ai prodotti che sono destinati ad essere immessi sul mercato della CE (o messi in funzione) per la prima volta. Le direttive si applicano quindi ai nuovi prodotti fabbricati negli Stati membri e ai nuovi prodotti e ai prodotti usati e d'occasione importati da paesi terzi. Gli elementi essenziali per quanto riguarda questo nuovo tipo di legislazione del mercato interno sono i seguenti:

- **l'armonizzazione legislativa è limitata alle esigenze essenziali** cui i prodotti, messi sul mercato comunitario, devono conformarsi al fine di godere di una libera circolazione sul mercato della CE;
- **le specifiche tecniche** dei prodotti che rispondono alle esigenze essenziali, così come definite nelle rispettive direttive, sono fissate da norme armonizzate;
- **l'applicazione delle norme armonizzate rimane volontaria** e il fabbricante può sempre applicare altre specifiche tecniche per rispondere alle esigenze essenziali;
- i prodotti fabbricati conformemente alle norme armonizzate godono di una **presunzione di conformità** alle esigenze essenziali corrispondenti.

Dal 1987, circa 20 direttive sono state adottate dal Consiglio e dal PE e la loro applicazione va dalle apparecchiature mediche agli impianti a pressione alle macchine e ai giocattoli.

Una risoluzione del Consiglio del 28 ottobre 1999 sul *«ruolo della normalizzazione in Europa»* ha invitato la Commissione a esaminare sistematicamente se il nuovo approccio poteva essere applicato ai settori non ancora coperti, al fine di migliorare e semplificare la legislazione.

**ACCORDI DELLE PARTI SOCIALI**

Dal 1993 (Trattato di Maastricht), le parti sociali europee possono negoziare accordi al fine di regolamentare aspetti della politica sociale riguardanti le condizioni di lavoro, quali ad esempio:

- l'ambiente di lavoro per proteggere la salute e la sicurezza dei lavoratori;
- le condizioni di lavoro;
- l'informazione e la consultazione dei lavoratori;
- l'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro, l'eguaglianza tra gli uomini e le donne sul mercato del lavoro e per le condizioni di lavoro;
- la sicurezza sociale e la protezione sociale.

La procedura (art. 138 e 139 del Trattato) si articola in tre grandi tappe. In primo luogo, l'avvio di una consultazione da parte della Commissione presso le parti sociali europee, in due fasi, sull'opportunità e sul contenuto di un'iniziativa. Successivamente, l'impegno ad un eventuale negoziato delle parti sociali per un periodo di 9 mesi. Infine, la presentazione da parte della Commissione dell'accordo negoziato al Consiglio per la sua attuazione tramite direttiva. Il Consiglio può adottare o respingere l'accordo.

Dall'entrata in vigore del trattato di Maastricht, sono stati stipulati cinque accordi, due dei quali settoriali, vale a dire:

- l'Accordo sul congedo parentale;
- l'Accordo sul lavoro a tempo parziale;
- l'Accordo sul lavoro a durata determinata;
- l'Accordo sull'organizzazione dell'orario di lavoro del personale mobile nell'aviazione civile;
- l'Accordo relativo all'organizzazione dell'orario di lavoro dei marittimi.

Un accordo sul lavoro interinale è in corso di negoziazione a livello interprofessionale.

La durata media per l'insieme della procedura è generalmente stato inferiore a due anni. Tale durata non è eccessiva se è confrontata all'elaborazione della legislazione comunitaria nel settore sociale.

La produzione delle norme comunitarie attraverso accordi consente di realizzare atti che rispondono alle esigenze rappresentate dalle parti sociali, di rispettare meglio i principi di proporzionalità e di sussidiarietà e di contribuire in modo efficace agli obiettivi della politica sociale.

## PARTECIPAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

Da alcuni anni, la Commissione ha incoraggiato la partecipazione volontaria delle parti interessate, dei settori pubblico e privato (ONG), in vari ambiti.

Nel *settore ambientale*, la Commissione ha promosso:

***sia attraverso un inquadramento regolamentare in grado di suscitare adesioni volontarie:***

- il regolamento che consente la partecipazione volontaria delle organizzazioni e delle industrie ad un sistema comunitario di gestione ambientale e di audit (EMAS), incoraggia l'adesione volontaria degli industriali a un sistema volto a migliorare la loro prestazione ambientale.
- il regolamento Ecolabel che associa industriali, ONG e organizzazioni di consumatori alla definizione dei criteri dell'etichetta ecologica comunitaria attribuita ai prodotti che rispettano le esigenze essenziali in materia di ambiente,

***sia astenendosi dall'adottare una legislazione vincolante e incoraggiando tramite raccomandazioni l'adozione di impegni volontari del settore industriale:***

- Riduzione di CFC – impegno volontario dell'industria degli aerosol, dell'industria delle schiume sintetiche e dell'industria del freddo.
- Codice di buone prassi ambientali nel settore dei detergenti.
- Riduzione delle emissioni di CO<sup>2</sup> delle autovetture – impegni volontari delle associazioni di costruttori di automobili europei, giapponesi e coreani, associati all'elaborazione del programma AUTO-OIL, che si propone di migliorare la qualità dell'aria.
- Accordo di un'esenzione in virtù dell'art. 81 del Trattato per gli impegni volontari dei fabbricanti di lavatrici, televisori e magnetoscopi al fine di ridurre il consumo di energia.

Nel settore della ***salute e tutela dei consumatori***, sono stati proposti vari **codici di condotta** e **accordi volontari**. Ad esempio le ONG (consumatori) e gli organismi professionali del settore, si sono messi d'accordo su un codice di condotta riguardante l'informazione dei consumatori in materia di costi e condizioni per i prestiti ipotecari. Tale codice di condotta costituisce la base di una raccomandazione della Commissione in questo settore.

L'iniziativa ***E-confidence***, che coinvolge i consumatori e gli industriali, è stata varata al fine di identificare i principi per l'elaborazione di codici di condotta nel settore del commercio elettronico, nonché di sistemi di controllo e di valutazione di tali codici. ***Il negoziato EuroLogo***, un codice di condotta europeo firmato nel 1998 dalle associazioni di consumatori e di professionisti, definisce le regole di informazione dei consumatori riguardanti l'euro, in modo da consentire l'affissione di un logo di fiducia europeo e di integrare il controllo del logo da parte della Commissione.

|             |
|-------------|
| <b>SLIM</b> |
|-------------|

L'iniziativa SLIM (una legislazione più semplice per il mercato interno) costituisce uno dei progetti-pilota di semplificazione della legislazione nazionale e della legislazione comunitaria sul mercato interno.

Il metodo SLIM si basa su tre idee centrali:

- una scelta dei settori specifici di lavoro (attualmente 14 settori rispetto ai 4 settori iniziali nel 1996) ;
- piccoli gruppi di lavoro (presieduti dalla Commissione con un numero uguale [4 o 5] di rappresentanti degli Stati membri e delle industrie interessate, e un certo numero di funzionari della Commissione con lo statuto di osservatori);
- un periodo di tempo limitato per identificare i problemi e proporre soluzioni con un chiaro obiettivo di semplificazione.

Le raccomandazioni SLIM riguardano la legislazione esistente e possono o no essere sottoscritte dalla Commissione. Sino ad oggi la Commissione ha presentato, sulla base delle raccomandazioni SLIM, una serie di proposte legislative riguardanti 6 settori. Il Consiglio e il PE hanno adottato la legislazione per 4 di tali settori.

I gruppi SLIM hanno avuto un effetto di dimostrazione e hanno agito come laboratori per costruire un consenso tra gli Stati membri, le industrie interessate e la Commissione, ma il loro impatto globale rimane debole.

Nel 2000, la Commissione ha modificato l'iniziativa SLIM ed ha proposto una serie di raccomandazioni per migliorare la metodologia e suggerire eventualmente un approccio più vasto. Alcune delle raccomandazioni generate da tale esame sono le seguenti:

- la creazione di un gruppo di specialisti "meglio legiferare", operanti sotto gli auspici del Comitato consultivo del mercato interno, e che aiuterebbero a orientare SLIM;
- il miglioramento della trasparenza per quanto riguarda la selezione dei settori e degli obiettivi e la consultazione degli Stati membri e del Parlamento europeo (PE);
- per la Commissione, la fissazione di un obiettivo per la presentazione proposte entro un termine di 6 mesi in occasione di una relazione SLIM;
- per il Consiglio e il PE, lo sviluppo di meccanismi volti a garantire che le proposte di semplificazione siano adottate rapidamente;
- per gli Stati membri, un'informazione regolare del Comitato consultivo del mercato interno sui programmi nazionali di semplificazione.

Il Consiglio (nel maggio 2000) e il PE, nella loro approvazione della revisione SLIM, hanno sottolineato la necessità di trasparenza, coerenza e coordinamento a livello nazionale e comunitario.

## SEMPLIFICAZIONE DELLA LEGISLAZIONE AGRICOLA

Nel corso degli ultimi anni, la Commissione ha fatto della **semplificazione** uno dei principi direttivi delle sue attività sulla riforma della Politica agricola comune (PAC), e ha deciso di privilegiare i due seguenti **obiettivi**:

- rendere la legislazione agricola quanto più possibile chiara, trasparente e accessibile;
- ridurre al minimo l'onere di lavoro amministrativo che la PAC impone agli agricoltori e alle altre parti interessate, nonché alle autorità nazionali e comunitarie.

Al fine di rendere la **legislazione agricola più chiara e accessibile**, la Commissione ha varato le seguenti iniziative:

*Orientamenti interni ai servizi incaricati della produzione legislativa agricola:* tali orientamenti sono destinati a rendere chiara e semplice qualunque nuova proposta legislativa e modifica della legislazione esistente.

*Consolidamento informale della legislazione agricola:* a partire dal 1999, la Commissione ha realizzato un consolidamento informale sulla legislazione agricola in tutte le lingue ufficiali della Comunità. Tale sforzo volto ad agevolare l'accesso alla legislazione, di solito è complesso a causa dei frequenti emendamenti che si producono nella legislazione agricola.

*Diminuzione del numero di regolamenti:* il volume degli atti legislativi e degli atti amministrativi è stato ridotto (ad esempio, un solo Regolamento per ciascuna organizzazione comune di mercato).

*Meccanismo degli scambi:* una serie di recenti modifiche hanno reso i regolamenti riguardanti i meccanismi degli scambi più chiari e più semplici.

**Nel quadro dell'Agenda 2000**, le riforme adottate, per le culture arabili e lo sviluppo rurale, hanno contribuito alla semplificazione. Altre riforme adottate o proposte più recentemente nel settore del vino, della carne, del lino e della canapa, si tradurranno inoltre in una semplificazione della legislazione agricola.

Oltre a quelle adottate nel quadro dell'ultima riforma della PAC, la Commissione ha adottato **iniziative specifiche** destinate a semplificare le procedure amministrative e ad alleggerire il carico di lavoro amministrativo che pesa sugli agricoltori, in particolare sui più piccoli, in materia di aiuti e di pagamenti: si tratta del "**regime dei piccoli agricoltori**". Più del 20% degli agricoltori dell'UE potrebbero beneficiare di questo alleggerimento del carico amministrativo.

|                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>VALUTAZIONE D'IMPATTO E SEMPLIFICAZIONE<br/>DELL'AMBIENTE REGOLAMENTARE PER LE IMPRESE</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|

**Le valutazioni d'impatto sulle imprese** sono state sviluppate con l'obiettivo di garantire che la legislazione comunitaria proposta non imponga oneri eccessivi alle imprese (in particolare alle PMI), nonché per incoraggiare la presa in considerazione degli interessi commerciali nella fase di redazione di una legislazione e di informare le istituzioni comunitarie sulle implicazioni probabili per le imprese e l'industria.

Il sistema è risultato utile, dal 1986, per valutare l'impatto della legislazione sulle imprese. Tutto ciò non ha tuttavia prodotto gli effetti previsti nella misura in cui è risultato essere unicamente un'analisi qualitativa (piuttosto che quantitativa) che interveniva troppo tardi nel processo di valutazione.

Il sistema di valutazione d'impatto sulle imprese dell'UE è attualmente in corso di riesame. Al fine di fare il bilancio e di rafforzare la metodologia di valutazione, compresa la consultazione sistematica degli « stakeholders », la Commissione ha varato un progetto pilota. La Commissione eseguirà valutazioni approfondite su un campione di proposte legislative del programma di lavoro della Commissione per il 2001.

Rispondendo a un mandato del Consiglio europeo di Amsterdam (1997), **la Commissione ha creato una task-force di semplificazione dell'ambiente per le imprese (BEST)** che riunisce rappresentanti degli ambienti d'affari e dei poteri pubblici negli Stati membri. Un aspetto del campo d'analisi e del mandato di BEST era di segnalare opzioni per migliorare la legislazione ed eliminare gli ostacoli allo sviluppo delle imprese europee, in particolare le PMI. La task-force ha presentato la sua relazione finale alla Commissione nel maggio 1998. Sulla base delle raccomandazioni della task-force, il Consiglio ha invitato la Commissione ad elaborare un calendario per valutare il modo in cui le politiche europee e degli Stati membri incoraggiano lo spirito imprenditoriale e la competitività. Un piano d'azione in proposito è stato presentato dalla Commissione il 30 settembre 1998 e adottato dal Consiglio il 29 aprile 1999.

Una delle constatazioni fatte da BEST per quanto riguarda l'ambiente regolamentare riguarda l'amministrazione pubblica. Numerosi Stati membri hanno varato (o stanno per varare) iniziative volte a migliorare il quadro regolamentare per le imprese, ed hanno inoltre sviluppato valutazioni d'impatto sulle imprese per quanto riguarda la legislazione. Alcuni Stati membri hanno introdotto registri dell'insieme degli obblighi che incombono alle imprese ed hanno creato gruppi di lavoro di semplificazione, comitati interministeriali e cellule « d'impatto regolamentare ».

La Commissione - in stretta collaborazione con gli Stati membri - deve presentare relazioni sull'attuazione della totalità del piano d'azione BEST.