

PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

Documento di seduta

A6-0355/2008

17.9.2008

RELAZIONE

su “Legiferare meglio 2006” ai sensi dell'articolo 9 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (2008/2045(INI))

Commissione giuridica

Relatore: Manuel Medina Ortega

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
PARERE DELLA COMMISSIONE PER I PROBLEMI ECONOMICI E MONETARI	9
ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE.....	12

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

su “Legiferare meglio 2006” ai sensi dell'articolo 9 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (2008/2045(INI))

Il Parlamento europeo,

- vista la sua risoluzione del 4 settembre 2007 su “Legiferare meglio”: applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità - (13a relazione)¹ (COM(2006)0289),
- vista la sua risoluzione del 4 settembre 2007 su “Legiferare meglio nell'Unione europea”²,
- vista la sua risoluzione del 4 settembre 2007 sulla strategia per la semplificazione del contesto normativo³,
- vista la sua risoluzione del 4 settembre 2007 sulle implicazioni istituzionali e giuridiche dell'impiego di strumenti normativi non vincolanti⁴,
- vista la relazione della Commissione “Legiferare meglio 2006 - ai sensi dell'articolo 9 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità - (14a relazione)” (COM(2007)0286),
- vista la comunicazione della Commissione “Secondo esame strategico del programma Legiferare meglio nell'Unione europea” (COM(2008)0032),
- visto il documento di lavoro della Commissione “Seconda relazione sullo stato di avanzamento della strategia per la semplificazione del contesto normativo” (COM(2008)0033),
- vista la comunicazione della Commissione “Interventi rapidi per il 2008 destinati a ridurre gli oneri amministrativi nell'Unione europea” (COM(2008)0141),
- visto il documento di lavoro della Commissione “Riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea – Relazione sullo stato di avanzamento delle attività nel 2007 e prospettive per il 2008” (COM(2008)0035),
- visto l'articolo 45 del suo regolamento,
- visti la relazione della commissione giuridica e il parere della commissione per i problemi economici e monetari (A6-0355/2008),

A. considerando che il quadro regolamentare nell'Unione europea deve ispirarsi a criteri di chiarezza e di efficacia,

¹ GU C 187 E del 24.7.2008, pag. 67.

² GU C 187 E del 24.7.2008, pag. 60.

³ GU C 187 E del 24.7.2008, pag. 72.

⁴ GU C 187 E del 24.7.2008, pag. 75.

- B. considerando che il miglioramento delle procedure normative può contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione,
- C. considerando che i principi di sussidiarietà e di proporzionalità sono due principi cardine del diritto primario, che devono assolutamente essere rispettati nella misura in cui la Comunità non ha una competenza normativa esclusiva,
- D. considerando che la corretta applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità concorre in maniera fondamentale a consolidare l'autorità e l'efficacia della legislazione comunitaria e a rendere il processo decisionale più vicino ai cittadini, ottenendo così un maggiore consenso sull'Unione da parte della popolazione; che tali principi sono indispensabili a legittimare la fondatezza e il valore degli interventi comunitari, in quanto consentono agli Stati membri di esercitare la loro competenza legislativa in uno spirito di collaborazione fra i diversi livelli di governo e, pertanto, di rafforzare la certezza giuridica,
- E. considerando che lo sviluppo della normativa comunitaria è ad oggi subordinato all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, i quali presuppongono la definizione di procedure di coordinamento con le autorità legislative, esecutive e giudiziarie sul piano nazionale al fine di garantire sia l'indispensabilità che la legittimità dell'azione dell'Unione europea,
- F. considerando che la Commissione si concentra su una serie di aspetti significativi volti a una migliore regolamentazione nell'Unione, quali le valutazioni d'impatto, la riduzione dei costi amministrativi e degli ostacoli inutili nonché la semplificazione, il miglioramento e l'aggiornamento delle norme vigenti,
- G. considerando che la Commissione, in proposito, attribuisce un ruolo importante all'instaurazione di un dialogo aperto con gli interlocutori sociali e con i legislatori nazionali,
- H. considerando che nella sua prima relazione sullo stato di avanzamento della strategia per la semplificazione del contesto normativo (COM(2006)0690), la Commissione aveva annunciato circa 50 iniziative di codifica per l'anno 2006 di cui soltanto 36 sono state effettivamente trasmesse al Parlamento e che a fronte delle 200 iniziative di codifica annunciate per il 2007 soltanto 21 sono state portate all'attenzione del legislatore,
- I. considerando che, nel suo programma modulato di semplificazione allegato alla succitata seconda relazione sullo stato di avanzamento della strategia per la semplificazione del contesto normativo (COM(2008)0033), la Commissione reputa equivalenti la revisione e la rifusione degli atti in vigore su determinate materie (efficienza energetica degli edifici, aviazione civile, ecc.),
- J. considerando che la Commissione si è impegnata a presentare un programma d'azione inteso a ridurre del 25% entro il 2012 gli oneri amministrativi che gravano sulle imprese dell'UE e che, a tale scopo, ha proposto una serie di interventi rapidi rivolti a diversi settori legislativi,
 - 1. sostiene l'obiettivo della Commissione di migliorare la qualità della legislazione

comunitaria e ridurre gli oneri legislativi, inclusa l'abolizione della legislazione che risulta inutile, ostacola la crescita e inibisce l'innovazione; sottolinea che in taluni settori servono sforzi ancor più grandi per garantire che si traggano i maggiori benefici economici dalla normativa sul mercato interno;

2. si pronuncia a favore di una normativa basata su principi e focalizzata sulla qualità anziché la quantità; considera il dibattito sul tema "legiferare meglio" una buona opportunità per riflettere su una legislazione intesa come processo per conseguire obiettivi politici chiaramente definiti, tramite il miglioramento della normativa comunitaria per favorire la crescita e l'occupazione e mediante l'impegno e il coinvolgimento di tutte le parti interessate in tutte le fasi del processo legislativo, dalla preparazione all'applicazione;
3. sottolinea l'importanza dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nell'impegno a legiferare meglio, sia per ridurre gli oneri burocratici inutili per gli Stati membri e gli interessati che per consentire ai cittadini europei di comprendere maggiormente le misure che in base ai due principi possono essere prese solo a livello comunitario;
4. sostiene gli sforzi profusi dalla Commissione nell'intento di semplificare *l'acquis* comunitario;
5. accoglie con favore il miglioramento delle procedure di consultazione delle parti interessate realizzato dalla Commissione in vista dell'elaborazione delle sue proposte legislative e prende atto delle reazioni generalmente favorevoli degli interessati in merito alle modalità di consultazione scelte dalla Commissione;
6. deplora che, malgrado il miglioramento delle procedure, la Commissione prosegua nella redazione di documenti diversi legati alle attività di semplificazione e al programma "Legiferare meglio" che comportano elenchi divergenti di iniziative di semplificazione, il che consente difficilmente di avere una visione d'insieme della sua strategia; insiste sulla necessità di evitare la proliferazione di tali documenti; invita la Commissione a redigere un unico documento annuale; sottolinea che le valutazioni politiche e la buona collaborazione devono aver luogo a livello di Unione europea, soprattutto attraverso l'impegno del Parlamento, del Consiglio e della Commissione;
7. considera che obiettive valutazioni d'impatto costituiscano uno strumento importante per valutare le proposte della Commissione e si esprime pertanto a favore di un controllo esterno e indipendente della realizzazione delle valutazioni d'impatto;
8. ritiene che le consultazioni e le valutazioni d'impatto siano fondamentali ai fini di una migliore redazione della legislazione comunitaria e che non debbano costituire un ulteriore onere burocratico né rappresentare ostacoli burocratici all'operato della Commissione, bensì aiutare a definire un solido quadro normativo che possa favorire la crescita nell'Unione europea;
9. ribadisce la necessità di compiere analisi dei costi e dei benefici che riflettano le strutture dei costi regolamentari all'atto della trasposizione delle direttive nel diritto nazionale e che modifichino il quadro regolamentare in cui operano le imprese e gli individui; è consapevole, tuttavia, che tali analisi non sostituiscono il dibattito politico sui pro e i

contro di specifici atti legislativi;

10. è del parere che nel presentare emendamenti il Parlamento e il Consiglio debbano prendere in considerazione le proprie valutazioni d'impatto nonché quelle della Commissione al fine di migliorare la qualità della redazione legislativa;
11. considera inoltre che obiettive valutazioni d'impatto debbano basarsi anche su consultazioni ampie e tempestive delle parti interessate; chiede alla Commissione di includere nelle valutazioni d'impatto un numero sufficiente di scenari e opzioni politiche (tra cui l'opzione che prevede l'assenza d'intervento, se necessario) che fungano da base per soluzioni sostenibili ed efficaci dal punto di vista dei costi;
12. auspica che l'inserimento di una previsione dei costi amministrativi nel quadro delle valutazioni d'impatto contribuirà a migliorarne la qualità;
13. sottolinea la rilevanza della valutazione politica effettuata a livello di Unione europea dalle istanze rappresentative dei cittadini, come il Parlamento europeo, o dalle collettività locali e sociali quali, rispettivamente, il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale europeo;
14. esprime riserve sull'opportunità di incoraggiare l'autoregolamentazione e la coregolamentazione, le quali possono, in ultima analisi, sfociare in una "astinenza legislativa" tale da favorire unicamente i gruppi di pressione nonché i potenti attori della vita economica; condivide pertanto la conclusione della Commissione, secondo cui i regolamenti rappresentano tuttora la forma più semplice per conseguire gli obiettivi dell'Unione e apportare certezza giuridica alle imprese e ai cittadini; chiede alla Commissione di sviluppare un approccio più coerente in materia;
15. ribadisce che le misure non legislative dovrebbero rispettare l'equilibrio di potere e i rispettivi ruoli delle istituzioni; auspica vivamente che il Parlamento contribuisca in maniera saggia e coerente a tali misure, basandosi sull'esperienza; sottolinea la necessità che tali misure innovative godano di sostegno politico;
16. ritiene opportuno potenziare il sistema normativo formale dell'Unione europea secondo i termini raccolti nei trattati nonché evitare i possibili scogli per mezzo di norme informali non vincolanti;
17. si compiace delle iniziative adottate dalla Commissione allo scopo di porre fine al ritardo registrato nella traduzione dei testi in corso di codifica nelle nuove lingue ufficiali dell'UE; deplora il fatto che la Commissione abbia trasmesso al Parlamento europeo soltanto 36 proposte rispetto alle circa 50 iniziative di codifica annunciate per il 2006, e 21 proposte a fronte delle circa 200 iniziative annunciate per il 2007;
18. chiede alla Commissione di attenersi agli elenchi di codifica e rifusione pubblicati presentando al legislatore, laddove possibile, la totalità delle iniziative annunciate e giustificando eventuali omissioni; sottolinea che la buona volontà del Parlamento europeo è stata dimostrata dalla rifusione degli articoli 80 e 80 bis del suo regolamento, secondo cui è possibile sottoporre tali iniziative di semplificazione a una procedura di adozione più rapida e semplice;

19. rammenta altresì alla Commissione che le iniziative di codifica e rifusione sono adottate dal Parlamento entro tempi ragionevoli e che, se si dovessero registrare termini dilazionati per altre iniziative di semplificazione, il ritardo è da imputare al fatto che si tratta di ordinarie proposte legislative, sottoposte pertanto alla normale procedura di adozione e ai consueti termini;
20. conferma l'auspicio che la Commissione adotti la procedura di rifusione come tecnica legislativa ordinaria, anche quando viene proposta la “revisione” dei testi in vigore, al fine di disporre di una visione completa del testo per ogni singola iniziativa, ivi comprese le modifiche puntuali, mediante indicazione esplicita delle parti nuove e delle parti rimaste inalterate;
21. chiede inoltre alla Commissione, nei casi in cui non sia possibile ricorrere alla rifusione, di adoperarsi affinché la tecnica legislativa ordinaria preveda la codificazione, entro un massimo di sei mesi, delle successive modifiche dell'atto legislativo in questione; reputa che, conformemente all'accordo interistituzionale “Legiferare meglio”¹, si potrebbero creare delle strutture specifiche di concerto con il Consiglio e la Commissione, che prevedano l'idonea partecipazione delle parti interessate al fine di promuovere la semplificazione;
22. rammenta che gli strumenti ambigui e inefficaci del diritto non vincolante possono produrre effetti negativi sull'evoluzione del diritto dell'Unione europea e sull'equilibrio interistituzionale, per cui andrebbero utilizzati solo in maniera molto oculata – nella misura in cui i trattati lo prevedono e comunque rispettando sempre la ripartizione delle competenze derivanti dal diritto primario –, e che in ogni caso la certezza giuridica deve essere garantita;
23. si compiace della decisione della Commissione di trasmettere direttamente ai parlamenti nazionali le sue nuove proposte e i documenti di consultazione per richiedere il loro parere nell'ambito della suddetta fase ascendente del diritto comunitario, precorrendo in tal modo le disposizioni del trattato di Lisbona; sostiene appieno l'importanza di tale forma di collaborazione ai fini del miglioramento della qualità e dell'applicazione della legislazione comunitaria, soprattutto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità;
24. ritiene che la trasposizione della legislazione comunitaria debba essere oggetto di un controllo serio e costruttivo così da evitare interpretazioni divergenti e un eccesso di regolamentazione; chiede alla Commissione di svolgere un ruolo attivo nella fase di trasposizione, unitamente ai supervisori e ai gruppi di esperti, su scala sia comunitaria che nazionale, dal momento che analisi tempestive possono evitare ritardi e oneri inutili per le imprese; chiede alla Commissione che appuri quali ulteriori misure potrebbero essere prese per evitare un'eccessiva regolamentazione, fra cui l'introduzione del diritto di azione diretta da parte dei cittadini; sollecita "valutazioni di impatto e di verifica" che analizzino l'effettiva applicazione delle decisioni a livello nazionale e locale; sostiene un uso più appropriato dei regolamenti; suggerisce, ancora una volta, che il Parlamento metta a punto adeguate procedure di monitoraggio del processo di trasposizione in stretta collaborazione con i parlamenti nazionali;

¹ GU C 321 del 31.12.2003, pag. 1.

25. considera necessaria l'elaborazione di un concetto comune delle condizioni stabilite dai principi di sussidiarietà e proporzionalità in vista del miglioramento dell'efficacia dei rapporti con i parlamenti nazionali; appoggia senza riserve l'iniziativa della Commissione relativa all'inserimento di una serie di questioni standard al fine di redigere, a tale proposito, le relazioni che accompagnano le proposte della Commissione, come indicato all'allegato 3 del documento di lavoro della Commissione (SEC(2007)0737);
26. si compiace della revisione dell'*acquis* comunitario in materia di diritto societario, contabilità e revisione contabile annunciata dalla Commissione e attende proposte concrete in merito quanto prima;
27. ribadisce la necessità di ridurre gli oneri amministrativi inutili che gravano sulle imprese per adeguarsi agli obblighi di informazione previsti tanto dalla legislazione europea quanto dalle pertinenti disposizioni nazionali; sottolinea che l'obiettivo della Commissione di ridurre del 25% gli oneri amministrativi entro il 2012 deve essere un obiettivo netto, il che significa che le riduzioni ottenute in determinati settori non devono essere annullate da nuovi oneri amministrativi; sostiene la promozione dell'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione in questo settore; invita la Commissione a esaminare e a tentare di ridurre gli oneri amministrativi che potrebbero pesare su tutte le parti interessate e non soltanto sulle imprese;
28. sottolinea che nell'ambito dell'interazione della Commissione con i cittadini servono ulteriori sforzi di semplificazione, segnatamente in materia di appalti pubblici, servizi finanziari, programmi di ricerca, norme sugli aiuti di Stato e domande di sovvenzioni comunitarie;
29. rammenta l'importanza di un uso giudizioso delle "clausole di revisione" per garantire che la normativa resti pertinente;
30. conferma la propria disponibilità a mantenere e rafforzare la collaborazione con il Consiglio e la Commissione al fine di rispondere alle attese dei cittadini e delle imprese in materia di semplificazione della legislazione comunitaria, in particolare per quanto attiene alle proposte di interventi rapidi destinati a ridurre gli oneri amministrativi; sottolinea che il processo di semplificazione delle procedure decisionali mirante a ridurre la durata dei termini, deve in ogni caso rispettare le esigenze delle procedure previste dai trattati;
31. incarica il proprio Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

17.7.2008

PARERE DELLA COMMISSIONE PER I PROBLEMI ECONOMICI E MONETARI

destinato alla commissione giuridica

su "Legiferare meglio 2006" ai sensi dell'articolo 9 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (2008/2045(INI))

Relatore: Dariusz Rosati

SUGGERIMENTI

La commissione per i problemi economici e monetari invita la commissione giuridica, competente per il merito, a includere nella proposta di risoluzione che approverà i seguenti suggerimenti:

1. sostiene l'obiettivo della Commissione di migliorare la qualità della legislazione comunitaria e ridurre gli oneri legislativi, inclusa l'abolizione della legislazione che risulta inutile, ostacola la crescita e inibisce l'innovazione; sottolinea che in taluni settori servono sforzi ancor più grandi per garantire che si traggano i maggiori benefici economici dalla normativa sul mercato interno;
2. si pronuncia a favore di una normativa basata su principi e focalizzata sulla qualità anziché la quantità; considera il dibattito sul tema "legiferare meglio" una buona opportunità per riflettere su una legislazione intesa come processo per conseguire obiettivi politici chiaramente definiti, tramite il miglioramento della normativa comunitaria per favorire la crescita e l'occupazione e mediante l'impegno e il coinvolgimento di tutte le parti interessate in tutte le fasi del processo legislativo, dalla preparazione all'applicazione;
3. ritiene che le consultazioni e le valutazioni d'impatto siano fondamentali ai fini di una migliore redazione della legislazione comunitaria e che non debbano costituire un ulteriore onere burocratico né rappresentare ostacoli burocratici all'operato della Commissione, bensì aiutare a definire un solido quadro normativo che possa favorire la crescita nell'Unione europea;
4. ribadisce la necessità di compiere analisi dei costi e dei benefici che riflettano le strutture

dei costi regolamentari all'atto della trasposizione delle direttive nel diritto nazionale e che modifichino il quadro regolamentare in cui operano le imprese e gli individui; è consapevole, tuttavia, che tali analisi non sostituiscono il dibattito politico sui pro e i contro di specifici atti legislativi;

5. è del parere che nel presentare emendamenti il Parlamento e il Consiglio debbano prendere in considerazione le proprie valutazioni d'impatto nonché quelle della Commissione al fine di migliorare la qualità della redazione legislativa;
6. ritiene che la trasposizione della legislazione comunitaria debba essere oggetto di un controllo serio e costruttivo così da evitare interpretazioni divergenti e un eccesso di regolamentazione; chiede alla Commissione di svolgere un ruolo attivo nella fase di trasposizione, unitamente ai supervisori e ai gruppi di esperti, su scala sia comunitaria che nazionale, dal momento che analisi tempestive possono evitare ritardi e oneri inutili per le imprese; chiede alla Commissione che appuri quali ulteriori misure potrebbero essere prese per evitare un'eccessiva regolamentazione, fra cui l'introduzione del diritto di azione diretta da parte dei cittadini; sollecita "valutazioni di impatto e di verifica" che analizzino l'effettiva applicazione delle decisioni negli Stati membri e a livello locale; sostiene un uso più appropriato dei regolamenti; suggerisce, ancora una volta, che il Parlamento metta a punto adeguate procedure di monitoraggio del processo di trasposizione in stretta collaborazione con i parlamenti nazionali;
7. incoraggia la Commissione a cercare alternative alla legislazione per migliorare il funzionamento del mercato interno e garantire una convergenza normativa e in materia di vigilanza, compresi l'autoregolamentazione e il reciproco riconoscimento delle norme nazionali, nonché l'applicazione delle migliori prassi e lo scambio di informazioni fra gli Stati membri;
8. ribadisce che le misure non legislative dovrebbero rispettare l'equilibrio di potere e i rispettivi ruoli delle istituzioni; auspica vivamente che il Parlamento contribuisca in maniera saggia e coerente a tali misure, basandosi sull'esperienza; sottolinea la necessità che tali misure innovative godano di sostegno politico;
9. invita la Commissione a rappresentare annualmente i risultati conseguiti nel ridurre gli oneri amministrativi del 25% entro il 2012 e negli ulteriori sforzi compiuti per conseguire l'obiettivo concordato;
10. rammenta l'importanza di un uso giudizioso delle "clausole di revisione" per garantire che la normativa resti pertinente;
11. sottolinea che nell'ambito dell'interazione della Commissione con i cittadini servono ulteriori sforzi di semplificazione, segnatamente in materia di appalti pubblici, servizi finanziari, programmi di ricerca, norme sugli aiuti di Stato e domande di sovvenzioni comunitarie.

ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

Approvazione	16.7.2008
Esito della votazione finale	+: 21 -: 0 0: 12
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Mariela Velichkova Baeva, Zsolt László Becsey, Pervenche Berès, Slavi Binev, Sebastian Valentin Bodu, Sharon Bowles, David Casa, Manuel António dos Santos, Elisa Ferreira, Jean-Paul Gauzès, Donata Gottardi, Benoît Hamon, Gunnar Hökmark, Sophia in 't Veld, Othmar Karas, Wolf Klinz, Guntars Krasts, Andrea Losco, Astrid Lulling, Gay Mitchell, Joseph Muscat, John Purvis, Heide Rühle, Eoin Ryan, Antolín Sánchez Presedo, Salvador Domingo Sanz Palacio, Ivo Strejček, Ieke van den Burg, Cornelis Visser, Sahra Wagenknecht
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Dragoş Florin David, Harald Ettl, Werner Langen, Thomas Mann, Gianni Pittella, Bilyana Ilieva Raeva

ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

Approvazione	9.9.2008
Esito della votazione finale	+: 25 -: 0 0: 0
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Marek Aleksander Czarnecki, Bert Doorn, Monica Frassoni, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Othmar Karas, Pii-Noora Kauppi, Klaus-Heiner Lehne, Katalin Lévai, Antonio Masip Hidalgo, Hans-Peter Mayer, Manuel Medina Ortega, Hartmut Nassauer, Aloyzas Sakalas, Francesco Enrico Speroni, Daniel Stroj, Rainer Wieland, Jaroslav Zvěřina, Tadeusz Zwiefka
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Sharon Bowles, Vicente Miguel Garcés Ramón, Jean-Paul Gauzès, Georgios Papastamkos, Gabriele Stauner, József Szájer, Jacques Toubon, Ieke van den Burg
Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale	Renate Weber