



Strasburgo, 19.5.2015
COM(2015) 216 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

Proposta di accordo interistituzionale "Legiferare meglio"

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Proposta di accordo interistituzionale "Legiferare meglio"

IL PARLAMENTO EUROPEO, IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA E LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 295,

considerando quanto segue:

- (1) Nell'esercizio delle rispettive competenze e conformemente alle procedure stabilite dai trattati, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione ("le tre istituzioni") ribadiscono l'importanza che attribuiscono al "metodo comunitario", alla trasparenza del processo legislativo, alla legittimità democratica, alla sussidiarietà, alla proporzionalità, alla certezza del diritto e alla semplicità, chiarezza e coerenza nella redazione dei testi legislativi.
- (2) Le tre istituzioni riconoscono la propria responsabilità comune nel legiferare meglio e garantire che la legislazione dell'Unione si concentri sui settori in cui apporta il massimo valore aggiunto, consegua gli obiettivi politici comuni nel modo più efficiente ed efficace, sia quanto più semplice e chiara, comporti i minori oneri possibili per le parti interessate e sia concepita in modo tale da facilitarne il recepimento e l'applicazione pratica e da rafforzare la competitività e la sostenibilità dell'economia dell'Unione.
- (3) Le tre istituzioni ribadiscono il ruolo e la responsabilità dei parlamenti nazionali, previsti nei trattati e nel protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea e nel protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegati al trattato sul funzionamento dell'Unione europea.
- (4) Le tre istituzioni ritengono che il ricorso alla consultazione delle parti interessate, alla valutazione ex post della legislazione vigente e alle valutazioni d'impatto delle nuove iniziative contribuirà a realizzare l'obiettivo di legiferare meglio.
- (5) Le tre istituzioni ricordano che l'Unione legifera solo se e per quanto necessario, conformemente all'articolo 5 del trattato sull'Unione europea relativo all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.
- (6) Le tre istituzioni dichiarano che gli obiettivi di semplificazione della legislazione dell'Unione e di riduzione degli oneri regolamentari devono essere perseguiti senza pregiudizio per il conseguimento degli obiettivi politici dell'Unione previsti nei trattati e per la salvaguardia dell'integrità del mercato unico.
- (7) Il presente accordo integra i seguenti accordi e dichiarazioni per legiferare meglio, a cui le tre istituzioni rimangono pienamente vincolate:

- accordo interistituzionale del 20 dicembre 1994 Metodo di lavoro accelerato ai fini della codificazione ufficiale dei testi legislativi¹;
 - accordo interistituzionale, del 22 dicembre 1998, sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria²;
 - accordo interistituzionale, del 28 novembre 2001, ai fini di un ricorso più strutturato alla tecnica della rifusione degli atti normativi³;
 - dichiarazione comune, del 13 giugno 2007, sulle modalità pratiche della procedura di codecisione⁴;
 - dichiarazione politica comune, del 27 ottobre 2011, del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione sui documenti esplicativi⁵.
- (8) Il presente accordo rispecchia l'equilibrio tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione e le loro rispettive competenze previste nel trattato. Non pregiudica l'accordo quadro, del 20 ottobre 2010, sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea⁶,

HANNO CONVENUTO QUANTO SEGUE:

I. Impegni e obiettivi comuni

1. Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione ("le tre istituzioni") convengono di perseguire l'obiettivo di legiferare meglio attraverso una serie di iniziative e di procedure definite nel presente accordo interistituzionale.

II. Programmazione e pianificazione

2. Le tre istituzioni convengono di rafforzare il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione, in linea con l'articolo 17, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, che affida alla Commissione il compito di avviare tale processo.
3. Prima di adottare il programma di lavoro annuale, la Commissione procede a uno scambio di opinioni con il Parlamento europeo e il Consiglio sulla base di un contributo scritto del suo presidente che illustra i principali elementi che sottendono all'elaborazione del programma di lavoro. Al fine di agevolare la pianificazione a lungo termine, le tre istituzioni procedono a uno scambio di opinioni sulle priorità pluriennali sulla base degli orientamenti politici del presidente della Commissione.

¹ GU C 102 del 4.4.1996, pag. 2.

² GU C 73 del 17.3.1999, pag. 1.

³ GU C 77 del 28.3.2002, pag. 1.

⁴ GU C 145 del 30.6.2007, pag. 5.

⁵ GU C 369 del 17.12.2011, pag. 15.

⁶ GU L 304 del 20.11.2010, pag. 19.

4. La Commissione prende in seria considerazione le richieste di presentazione di proposte legislative formulate dal Parlamento europeo o dal Consiglio. Se la Commissione non presenta una proposta, essa ne comunica le motivazioni all'istituzione interessata.
5. Sulla base del programma di lavoro della Commissione, ogni anno le tre istituzioni concordano un elenco di proposte da trattare in via prioritaria nel quadro del processo legislativo. Tale elenco contiene le proposte volte ad aggiornare o semplificare la legislazione vigente e a ridurre gli oneri regolamentari, in particolare per le piccole e medie imprese.
6. La Commissione fornisce informazioni appropriate su ciascun punto del programma di lavoro e trasmette aggiornamenti periodici sulla sua pianificazione nel corso dell'anno. La Commissione riferisce periodicamente alla Conferenza dei presidenti e al Consiglio Affari generali sull'attuazione del programma di lavoro per l'anno in questione.

III. Applicazione degli strumenti per legiferare meglio

Valutazione d'impatto

7. Le tre istituzioni concordano nel riconoscere l'apporto positivo delle valutazioni d'impatto per il miglioramento della qualità della legislazione dell'Unione. Ritengono che le valutazioni d'impatto devono riguardare l'esistenza, la portata e le conseguenze di un problema e determinare se è necessaria l'azione dell'Unione. Devono inoltre individuare soluzioni alternative e valutarne l'impatto economico, ambientale e sociale, fondandosi su analisi qualitative e quantitative. Le valutazioni d'impatto devono basarsi sui migliori elementi disponibili ed essere proporzionate quanto alla loro portata e alle tematiche su cui si concentrano.
8. La Commissione effettua valutazioni d'impatto delle proprie iniziative suscettibili di avere un impatto economico, ambientale o sociale significativo. Nel quadro del processo di valutazione d'impatto consulta le parti interessate in conformità ai requisiti minimi da essa stabiliti. Il comitato per il controllo normativo della Commissione svolge un controllo della qualità delle valutazioni d'impatto della Commissione. I risultati finali delle valutazioni d'impatto sono messi a disposizione del Parlamento europeo, del Consiglio e dei parlamenti nazionali e sono pubblicati parallelamente al parere o ai pareri del comitato per il controllo normativo contestualmente all'adozione della proposta della Commissione.
9. Il Parlamento europeo e il Consiglio esaminano le proposte della Commissione iniziando dalla valutazione d'impatto della Commissione.

10. Prima di adottare un emendamento sostanziale della proposta della Commissione, in qualsiasi fase dell'iter legislativo, il Parlamento europeo e il Consiglio effettuano una valutazione d'impatto dell'emendamento. In linea generale, la valutazione d'impatto della Commissione è il punto di partenza di tali ulteriori lavori di valutazione d'impatto. La Commissione può, di propria iniziativa o su invito del Parlamento europeo o del Consiglio, assistere il Parlamento europeo e il Consiglio nei loro lavori di valutazione d'impatto spiegando la propria valutazione e condividendo i dati utilizzati oppure, in casi debitamente motivati, integrando la propria valutazione d'impatto iniziale.
11. Spetta a ciascuna delle tre istituzioni stabilire come organizzare i propri lavori di valutazione d'impatto, ivi compresi le risorse organizzative interne e il controllo della qualità. L'obiettivo delle valutazioni di impatto è informare il processo decisionale di ciascuna istituzione, nel pieno rispetto del ruolo e delle responsabilità di ciascuna.
12. Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione convengono che la legislazione deve essere chiara e comprensibile, consentire alle parti di capire facilmente i loro diritti e obblighi, prevedere adeguate prescrizioni in materia di relazioni, monitoraggio e valutazione, evitare di imporre costi sproporzionati ed essere pratica da attuare. Ogni istituzione può chiedere a un gruppo di esperti indipendenti di effettuare una valutazione di questi fattori a seguito di un emendamento sostanziale della proposta della Commissione. Tale valutazione deve essere ultimata e resa pubblica entro un termine ragionevole e tenere conto degli eventuali lavori di valutazione d'impatto esistenti. Ogni istituzione nomina un membro del gruppo di esperti. I membri hanno le comprovate competenze specifiche necessarie per effettuare le analisi richieste, non si trovano in una situazione di conflitto d'interessi e agiscono in piena indipendenza dall'autorità che li ha nominati.
13. Attraverso i rispettivi lavori di valutazione d'impatto e la loro cooperazione le tre istituzioni intendono garantire che le informazioni sull'impatto dell'atto adottato siano disponibili e possano essere utilizzate come base per i successivi lavori di valutazione.

Consultazione delle parti interessate e feedback

14. La consultazione delle parti interessate è parte integrante del processo per legiferare meglio. La Commissione conduce consultazioni in conformità con i requisiti minimi da essa stabiliti, tra cui consultazioni pubbliche via internet per raccogliere opinioni e informazioni dalle parti interessate. I risultati di ciascuna consultazione sono resi pubblici.
15. Le parti interessate hanno l'opportunità di esprimere la loro opinione durante un periodo di otto settimane dopo l'adozione da parte della Commissione della proposta e della relativa valutazione d'impatto, parallelamente alla procedura di consultazione stabilita per i parlamenti nazionali per permettere loro di presentare un parere sulle questioni inerenti al principio di sussidiarietà, fatte salve le eccezioni in caso di urgenza e senza pregiudizio degli accordi specifici applicabili alle proposte della Commissione ai sensi dell'articolo 155, paragrafo 2, del TFUE. I pareri raccolti sono presentati ai colegislatori all'inizio dell'iter legislativo.

Valutazione ex post della legislazione vigente

16. La programmazione della Commissione in materia di valutazione rispetta, nella misura del possibile, il calendario delle relazioni e dei riesami fissato nella legislazione dell'Unione. La Commissione informa il Parlamento europeo e il Consiglio della sua pianificazione pluriennale delle valutazioni della legislazione vigente.
17. Le tre istituzioni confermano l'importanza di organizzare i lavori di valutazione dell'efficacia della legislazione dell'Unione, comprese le relative consultazioni del pubblico e delle parti interessate, nel modo più coerente possibile.
18. Le tre istituzioni concordano che le proposte di modificare o sviluppare in modo significativo la legislazione dell'Unione devono basarsi su una solida valutazione preliminare dell'efficienza, dell'efficacia, della pertinenza, della coerenza e del valore aggiunto della legislazione e delle politiche esistenti. Tali valutazioni devono servire da base per la valutazione d'impatto delle opzioni per l'azione ulteriore. Per sostenere tali processi, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione convengono di prevedere nella legislazione prescrizioni in materia di relazioni, monitoraggio e valutazione. Se del caso, tali prescrizioni possono includere indicatori misurabili che fungano da base per raccogliere elementi di prova degli effetti della legislazione sul terreno.
19. Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione convengono che tutte le attività di spesa dell'UE e le attività non comportanti spese dell'UE devono essere valutate in modo proporzionato. Il calendario della valutazione deve essere determinato in funzione del ciclo di vita dell'intervento, delle esigenze decisionali di tipo operativo e strategico, delle prescrizioni generali di valutazione stabilite nel regolamento finanziario e delle eventuali prescrizioni specifiche stabilite nella base giuridica dell'intervento in questione. Pertanto, le tre istituzioni si impegnano a prendere sistematicamente in considerazione l'uso di clausole di riesame. Nei casi in cui la legislazione debba applicarsi soltanto per un periodo di tempo determinato sono utilizzate clausole di temporaneità.

IV. Strumenti legislativi

20. La Commissione illustra al Parlamento europeo e al Consiglio la scelta dello strumento legislativo nelle relazioni che accompagnano le sue proposte. In tali relazioni la Commissione giustifica inoltre le misure proposte con riferimento ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità e ne illustra la compatibilità con i diritti fondamentali. Essa rende conto altresì della portata e dei risultati delle consultazioni con le parti interessate, delle valutazioni ex post della legislazione vigente e delle valutazioni d'impatto da essa effettuate.

V. Atti delegati e atti di esecuzione

21. Le tre istituzioni sottolineano il ruolo importante degli atti delegati e degli atti di esecuzione nella legislazione. Essi fanno parte integrante del processo per legiferare meglio e contribuiscono a garantire una legislazione semplice e aggiornata e una sua attuazione efficace e rapida.
22. Le tre istituzioni hanno approvato l'acclusa "Convenzione d'intesa sugli atti delegati". In conformità con la convenzione d'intesa e al fine di aumentare la trasparenza e la consultazione, la Commissione si impegna, prima dell'adozione di

un atto delegato, a valersi di tutte le competenze necessarie, anche attraverso la consultazione degli esperti degli Stati membri e mediante consultazioni pubbliche. Inoltre, qualora siano necessarie competenze più ampie in una fase precoce dell'elaborazione di un progetto di atto di esecuzione, la Commissione si rivolge a gruppi di esperti, consulta parti interessate ad hoc ed effettua consultazioni pubbliche, a seconda dei casi.

23. Le tre istituzioni convengono di astenersi dall'introdurre, nella legislazione dell'Unione, prescrizioni procedurali, procedure sui generis o ruoli aggiuntivi per i comitati, diversi da quelli definiti nel regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio⁷, relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione della Commissione.

VI. Coordinamento nel processo legislativo

24. Le tre istituzioni concordano di migliorare il coordinamento della loro attività legislativa.
25. In linea con la dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione, le tre istituzioni concordano di coordinare meglio i loro lavori preparatori e legislativi nel quadro della procedura legislativa ordinaria. Convengono altresì di assicurarne una divulgazione adeguata.
26. In particolare, il Parlamento europeo e il Consiglio si adoperano per stabilire con la Commissione un calendario indicativo delle diverse fasi fino all'adozione finale di ogni proposta legislativa. Il calendario prevede il ricorso appropriato agli accordi in seconda lettura. Se del caso, le tre istituzioni possono concordare di coordinare gli sforzi per accelerare l'iter legislativo, sia durante le fasi preparatorie interne di ciascuna istituzione sia durante i negoziati interistituzionali.
27. Le tre istituzioni si tengono reciprocamente informate dei loro lavori durante tutto l'iter legislativo e dei negoziati in corso fra loro attraverso procedure appropriate, tra cui il dialogo tra il Parlamento europeo, a livello di commissioni e di plenaria, e la presidenza del Consiglio e la Commissione.
28. Le tre istituzioni garantiscono un adeguato grado di trasparenza dell'iter legislativo, inclusi i negoziati trilaterali fra le tre istituzioni.
29. A fini di una maggiore efficacia, le tre istituzioni assicurano una migliore sincronizzazione del trattamento delle proposte legislative a livello degli organi preparatori del Parlamento europeo e del Consiglio.

VII. Attuazione e applicazione della legislazione dell'Unione

30. Le tre istituzioni invitano gli Stati membri ad applicare tempestivamente e correttamente la legislazione dell'Unione. In casi opportuni, raccomandano l'uso di date comuni di inizio dell'applicazione della legislazione negli Stati membri, limitate ad alcune date nel corso dell'anno. Il termine di recepimento delle direttive è quanto più breve possibile e non supera, di regola, i due anni.

⁷ GUL 55 del 28.2.2011, pag. 13.

31. Le tre istituzioni invitano gli Stati membri, quando questi adottano le misure per recepire o attuare la legislazione dell'Unione o per garantire l'esecuzione del bilancio dell'Unione, a comunicare chiaramente le misure nazionali ai loro cittadini. In particolare, nel testo di tali misure gli Stati membri dovrebbero operare una chiara distinzione, ove possibile, tra gli aspetti che sono la conseguenza necessaria della legislazione dell'Unione o norme di esecuzione del bilancio e qualsiasi elemento aggiuntivo, sia esso sostanziale o procedurale, che essi decidono di aggiungere a livello nazionale, regionale o locale. Prima di adottare tali norme aggiuntive sostanziali o procedurali, gli Stati membri dovrebbero impegnarsi a valutarne l'impatto, in particolare per quanto riguarda gli oneri amministrativi per le imprese, le amministrazioni e i cittadini, e a fornire una motivazione che giustifichi specificamente i suddetti elementi aggiuntivi. Nelle notifiche delle misure di attuazione, gli Stati membri dovrebbero operare una distinzione tra le norme e procedure volte ad attuare le direttive e le norme e procedure aggiuntive.
32. La Commissione riferirà ogni anno al Parlamento europeo sull'applicazione della legislazione dell'Unione.
33. Le tre istituzioni invitano gli Stati membri a cooperare con la Commissione nella raccolta delle informazioni e dei dati necessari per monitorare e valutare l'attuazione del diritto dell'UE. Le tre istituzioni ricordano e sottolineano l'importanza delle due dichiarazioni politiche comuni sui documenti esplicativi del 28 settembre e del 27 ottobre 2011 che accompagnano la notifica delle misure di attuazione.

VIII. Semplificazione

34. Le tre istituzioni concordano di cooperare in modo continuo per aggiornare e semplificare la legislazione e ridurre gli oneri regolamentari inutili per le imprese, le amministrazioni e i cittadini. A tal fine si basano sul programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT) della Commissione o su qualsiasi altro futuro programma avente un obiettivo analogo. La Commissione individua i settori della legislazione vigente suscettibili di semplificazione e riduzione degli oneri e presenta proposte in tal senso, tra l'altro tramite l'abrogazione degli atti obsoleti e la rifusione o la sostituzione degli atti ove necessario. Il potenziale di riduzione degli oneri regolamentari è quantificato, ove possibile, nel quadro del programma REFIT, sulla base dei contributi degli Stati membri e delle parti interessate. Il programma di lavoro della Commissione indica le proposte che la Commissione formulerà per ridurre gli oneri regolamentari e quelle in sospenso che saranno ritirate.

IX. Attuazione e verifica dell'accordo interistituzionale

35. Le tre istituzioni adottano le misure necessarie per mettere a disposizione mezzi e risorse adeguati ai fini dell'applicazione appropriata del presente accordo.
36. Le tre istituzioni provvedono al monitoraggio periodico dell'attuazione del presente accordo, segnatamente attraverso discussioni annuali in seno alla Conferenza dei presidenti e al Consiglio Affari generali.

X. SOSTITUZIONE

37. Il presente accordo interistituzionale sostituisce l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 2003⁸ e l'approccio interistituzionale comune per le valutazioni d'impatto del 2005.

⁸ GU C 1 del 31.12.2003, pag. 1.