



## L'Unione europea e la *better regulation*: spunti di riflessione e prospettive future\*

DI SIMONE MARINAI\*\*

Sommario: 1. Premessa. – 2. Le basi giuridiche rintracciabili nel diritto primario. – 3. Gli aggiustamenti apportati al ciclo legislativo. – 3.1. Le tabelle di marcia, le valutazioni di impatto “iniziali” e l’avvio delle consultazioni. – 3.2. Le valutazioni di impatto. – 3.3. Il riesame *ex post* della normativa esistente. – 3.4. Da REFIT a *Fit for Future*. – 4. La Comunicazione del 29 aprile 2021. – 5. L’approccio *one in, one out*. – 6. L’impatto della pandemia sulla qualità regolatoria. – 7. Considerazioni conclusive e prospettive future.

### 1. Premessa.

Il processo volto a migliorare la qualità dell’attività legislativa (c.d. *better regulation*) è stato avviato dalle istituzioni dell’Unione europea ormai da circa trenta anni<sup>1</sup>.

Già nell’ambito delle Conclusioni del Consiglio europeo di Edimburgo del 1992 si indicavano i passi da intraprendere al fine di rendere più chiara e più semplice la

---

\* Versione riveduta della relazione presentata in occasione del webinar «Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche» organizzato presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Pisa in data 11 giugno 2021 nell’ambito del Progetto di ricerca di Ateneo «La valutazione dell’impatto ordinamentale, economico e sociale delle politiche pubbliche» (responsabile Prof. F. Dal Canto) e destinata alla pubblicazione, per i tipi di Giappichelli, negli Atti del predetto Convegno.

\*\* Professore associato di Diritto dell’Unione europea, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Pisa.

<sup>1</sup> Per una valutazione complessiva dei risultati ottenuti dalle istituzioni dell’Unione nell’ambito della c.d. *better regulation*, v. ad es., A. RENDA, *European Union and Better Law-Making: Best Practices and Gaps*, in AA.VV., *Workshop on the Best Practices in Legislative and Regulatory Process in a Constitutional Perspective*, Study for the AFCO Committee, PE 519.222, Brussels, 2015, p. 5; M. DAWSON, *Better Regulation and the Future of EU Regulatory Law and Politics*, in *CMLR*, 2016, p. 1209; S. GARBEN, I. GOVAERE (eds.), *The EU Better Regulation Agenda. A Critical Assessment*, Oxford, 2018; C.M. RADAELLI, *Halfway Through the Better Regulation Strategy of the Juncker Commission: What Does the Evidence Say?*, in *JCMS*, 2018, p. 85; S. GARBEN, *A taste of its own medicine: Assessing the impact of the EU Better Regulation Agenda*, in *ELJ*, 2020, p. 83.

normativa comunitaria<sup>2</sup>. Gli sforzi inizialmente compiuti, peraltro, non avevano dato frutti particolarmente significativi tanto che, nel 2001, la Commissione ha dovuto riconoscere che la semplificazione regolamentare ed il miglioramento della qualità legislativa non si ottengono «per decreto», essendo invece a tal fine necessario investire risorse umane e di bilancio, oltre che adeguare le strutture esistenti in modo da sviluppare una «nuova cultura amministrativa e politica»<sup>3</sup>.

Il percorso volto a migliorare e rafforzare la *better regulation* è quindi proseguito in modo graduale. Tra le tappe più significative di tale processo devono senz'altro essere richiamate l'Agenda «Legiferare meglio per ottenere risultati migliori» adottata nel 2015 dalla Commissione<sup>4</sup> e l'Accordo interistituzionale «legiferare meglio» concluso nel 2016 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione<sup>5</sup>.

Da ultimo, il più recente sviluppo è rappresentato dalla Comunicazione che la Commissione europea ha pubblicato il 29 aprile 2021<sup>6</sup> e che, quanto meno fin dall'insediamento dell'attuale Commissione, era particolarmente attesa alla luce degli annunci fatti dalla sua Presidente Ursula von der Leyen.

Obiettivo del presente contributo è quello di offrire alcuni spunti di riflessione sulle novità, ma anche sugli elementi di criticità, che presenta il processo di graduale miglioramento della *better regulation* alla luce anche della citata recente Comunicazione.

Pur non potendo tale processo essere considerato concluso, è indubbio che, attualmente, la *better regulation* non rappresenta più un fattore meramente incidentale o occasionale nel procedimento decisionale seguito a livello di Unione ma, piuttosto, un elemento caratterizzante di quest'ultimo.

Per un corretto inquadramento del tema trattato, si dovrà preliminarmente verificare in quale misura possano essere individuate, all'interno dei Trattati istitutivi,

---

<sup>2</sup> V. European Council in Edinburgh, 11-12 December 1992, *Conclusions of the Presidency*, Annex 3 to Part A, spec. p. 33 ss.

<sup>3</sup> In tal senso, v. Comunicazione della Commissione, *Semplificare e migliorare la regolamentazione*, COM (2001) 726 def. del 5.12.2001, p. 9.

<sup>4</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Legiferare meglio per ottenere risultati migliori – Agenda dell'UE*, COM (2015) 215 def. del 19.5.2015. La Comunicazione in questione è stata adottata nell'ambito di un pacchetto di misure tra le quali si ricordano la Decisione del Presidente della Commissione europea di istituire un Comitato indipendente per il controllo normativo [v. Decisione C (2015) 3263 del 19.5.2015], oppure il documento di lavoro con il quale sono state definite linee guida per la migliore regolamentazione [SWD (2015) 111 def. del 19.5.2015], completate da un *toolbox* di natura più operativa. Linee guida e *toolbox* sono state successivamente aggiornate con SWD (2017) 350 def. del 7.7.2017. Sul pacchetto di misure in questione v., ad es., A. ALEMANNI, *How Much Better is Better Regulation?: Assessing the Impact of the Better Regulation Package on the European Union – A Research Agenda*, in *EJRR*, 2015, p. 344.

<sup>5</sup> V. Accordo interistituzionale «legiferare meglio» tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea, del 13.4.2016, in GUUE L 123 del 12.5.2016, p. 1. Su quest'ultimo, v. E. RUIZ CAIRÓ, *The Proposed Interinstitutional Agreement on Better Regulation: Are There Any Elephants in the Room?*, in *EP*, 2016, n. 1, p. 359; C. TOVO, *I nuovi equilibri tra potere esecutivo e legislativo nell'Unione europea: l'accordo interistituzionale "legiferare meglio"*, in *Eurojus*, 7.4.2016.

<sup>6</sup> V. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori*, COM (2021) 219 def. del 29.4.2021. Per un primo commento alla Comunicazione, v. F. SIMONELLI, N. JACOB, *Improving the EU Policymaking: The Does and the Doesn't*, in *IAI Commentaries*, n. 21/36, 15.7.2021, disponibile al sito internet <https://www.iai.it/en/publicazioni/lista/all/all>.

basi giuridiche in grado di giustificare l'impegno delle istituzioni dell'Unione per il miglioramento della qualità regolatoria (par. 2).

Dovranno poi essere richiamati, sia pur sinteticamente, i risultati che sono stati ottenuti grazie agli sforzi a tal fine compiuti dalle istituzioni dell'UE. A tal fine, ci soffermeremo, in particolare, sugli aggiustamenti che, in funzione della *better regulation*, sono stati apportati al ciclo legislativo che viene condotto in seno alle istituzioni dell'Unione (par. 3), prima di passare ad esaminare i profili di novità riscontrabili nella citata Comunicazione del 29 aprile 2021 (par. 4). Con riferimento a quest'ultima, uno specifico approfondimento dovrà essere svolto con riguardo all'approccio *one in, one out* (par. 5), che rappresenta uno dei principali strumenti di cui la Commissione intende avvalersi in funzione della semplificazione e della riduzione degli oneri collegati alla produzione legislativa e sulle cui reali potenzialità si impone, quindi, una riflessione. Le modifiche proposte rispetto agli strumenti già esistenti dovranno essere valutate alla luce dell'esperienza regolatoria maturata nel contesto pandemico (par. 6), prima di svolgere alcune considerazioni finali anche in vista di possibili ulteriori sviluppi che potranno eventualmente essere oggetto di dibattito nell'ambito del più ampio processo di riforma avviato con la convocazione della Conferenza sul futuro dell'Europa (par. 7).

## **2. Le basi giuridiche rintracciabili nel diritto primario.**

La *better regulation* non è oggetto di apposita disciplina all'interno dei Trattati istitutivi. Ciò nonostante, è possibile rinvenire, all'interno di questi ultimi, alcuni riferimenti sparsi a principi ed a meccanismi procedurali che indubbiamente caratterizzano lo sforzo per migliorare la qualità della regolamentazione che viene portato avanti da parte delle istituzioni dell'Unione.

In tal senso, assumono rilievo, innanzitutto, alcune delle disposizioni che il Trattato sull'Unione europea, nel suo Titolo II, dedica ai principi democratici<sup>7</sup>. In particolare, l'art. 10, par. 3, TUE prevede che ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'UE e che le decisioni siano prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini. L'art. 11 TUE, invece, nei suoi primi tre paragrafi dispone: a) che le istituzioni diano ai cittadini ed alle associazioni rappresentative la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'UE; b) che le istituzioni mantengano un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile; c) che al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione proceda ad ampie consultazioni delle parti interessate.

I principi di buon governo, partecipazione della società civile, trasparenza nell'azione di istituzioni, organi, organismi dell'UE vengono ribaditi, poi, anche nell'art. 15 TFUE.

Nel Trattato sul Funzionamento sull'Unione europea, riferimenti a principi caratterizzanti l'attività volta a garantire il miglioramento della regolazione sono

---

<sup>7</sup> In particolare, sul principio di democrazia partecipativa, v. ad es. J. MENDES, *Participation and The Role of Law After Lisbon: A Legal View on Article 11 TEU*, in *CMLR*, 2011, p. 1849; G. MORGESE, *Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell'Unione europea*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, p. 37; C. PESCE, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nell'Unione europea*, Napoli, 2016, spec. p. 177 ss.; C. MORINI, *Dialogo e partecipazione nella governance dell'Unione europea*, Bari, 2020, spec. p. 39 ss.; R. PALLADINO, *Equilibrio istituzionale e modelli di partecipazione democratica. Considerazioni in vista della Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *OIDU*, 2021, p. 363 e spec. p. 368 ss.

rinvenibili anche nell'ambito di singole disposizioni dedicate alla disciplina di diverse politiche (quali, ad es., la politica sociale, la coesione economica, sociale e territoriale, la politica ambientale). Più specificamente, in materia di politica sociale, l'art. 153, par. 2, lett. b), TFUE dispone che le direttive adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio devono evitare di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese; l'art. 154, par. 2, TFUE, invece, dispone che la Commissione, prima di presentare proposte nel settore in questione, consulti le parti sociali sul possibile orientamento di un'azione dell'Unione. In materia di coesione economica, sociale e territoriale, poi, l'art. 175, co. 2, TFUE assegna alla Commissione il compito di presentare ogni tre anni una relazione sui progressi compiuti e sul modo in cui gli strumenti previsti dallo stesso articolo vi hanno contribuito; tale relazione deve essere corredata, se del caso, di appropriate proposte volte a migliorare il quadro giuridico esistente. Analogamente, anche ulteriori disposizioni riguardanti altre politiche settoriali contengono clausole che prevedono la valutazione *ex post* ed il monitoraggio dei risultati conseguiti mediante la normativa adottata<sup>8</sup>. Nell'ambito della politica ambientale, infine, l'art. 191 TFUE, al par. 3, specifica che l'Unione europea, nel predisporre la sua azione in materia, deve tener conto, tra l'altro, dei dati scientifici e tecnici disponibili, dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione.

Chiaramente collegabili agli obiettivi della *better regulation* possono poi essere considerate le previsioni contenute all'interno del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, già sanciti nell'art. 5 TUE<sup>9</sup>. In particolare, sulla base dell'art. 5 del citato Protocollo, i progetti di atti legislativi devono essere motivati con riguardo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. A tal fine, ogni progetto di atto legislativo deve essere accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi in questione e che forniscano elementi per consentire di valutare l'impatto finanziario e, nel caso in cui l'atto in questione sia una direttiva, anche le conseguenze dello stesso sulla normativa statale di attuazione. Per poter dimostrare che l'intervento dell'UE sia da preferire a quello statale devono essere forniti indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi. I progetti di atti legislativi tengono conto della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sull'Unione, sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici e sui cittadini, siano meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire.

Dall'esame delle disposizioni dei Trattati e del Protocollo n. 2 appena citate, emergono, quindi, una serie di elementi che sono poi alla base dell'azione dell'Unione volta a migliorare la qualità della regolazione e che possono essere sintetizzati nell'esigenza di garantire: a) la trasparenza e la partecipazione al processo decisionale di cittadini, associazioni rappresentative e, più in generale, della società civile; b) che le

---

<sup>8</sup> Si vedano, ad es.: l'art. 70 TFUE nell'ambito del c.d. spazio di libertà, sicurezza e giustizia; l'art. 173, par. 2, TFUE in materia di industria; l'art. 181, par. 2, TFUE in materia di ricerca e sviluppo tecnologico.

<sup>9</sup> Il collegamento esistente tra i meccanismi volti a garantire il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, e il processo che le istituzioni dell'Unione portano avanti al fine di migliorare la qualità dell'attività legislativa è evidenziato, ad es., da: *Relazione sulla Task Force per la sussidiarietà e la proporzionalità e per "fare meno in modo più efficiente"*, 10 luglio 2018, spec. p. 10 ss., disponibile al sito internet [https://ec.europa.eu/info/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently\\_it](https://ec.europa.eu/info/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_it); Report from the Commission, *Annual Report 2020 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality and on relations with national parliaments*, COM (2021) 417 def. del 23.7.2021, spec. pp. 1-3.

decisioni siano prese in modo informato, sulla base di prove e dati scientifici, nonché sulla base della valutazione del loro potenziale impatto; c) che le norme adottate non comportino oneri eccessivi per i consociati e, più in generale, che venga evitata l'eccessiva regolamentazione; d) una valutazione periodica dei risultati conseguiti, in modo da consentire che, sulla base di questi ultimi, possano essere formulate nuove proposte volte a migliorare il quadro giuridico esistente.

La portata, la struttura e la metodologia con le quali i principi ricavabili dalla fonte di diritto primario sono stati concretizzati nell'ambito della *better regulation* dipendono poi, in grande misura, da una scelta discrezionale delle istituzioni dell'UE e non sono state imposte dai Trattati<sup>10</sup>. Occorre quindi a questo punto scendere più nel dettaglio e verificare i principali risultati ottenuti nell'azione portata avanti dalle istituzioni dell'UE.

### **3. Gli aggiustamenti apportati al ciclo legislativo.**

L'attività svolta al fine di migliorare la qualità della regolazione ha inciso in modo significativo sul ciclo legislativo che viene portato avanti dalle istituzioni dell'Unione.

Senza dubbio, la Commissione europea è l'istituzione che ha profuso maggiore impegno in materia di *better regulation*, introducendo nuovi passaggi procedurali durante l'attività che la stessa svolge – anche avvalendosi dell'ausilio di determinati organi appositamente istituiti e su cui torneremo più avanti – nell'esercizio del ruolo di iniziativa legislativa riconosciute dai Trattati.

Prima di esaminare più nel dettaglio i passaggi in questione, va comunque sottolineato che anche il Parlamento europeo ed il Consiglio, soprattutto dopo la conclusione del già citato Accordo interistituzionale del 2016, si sono adoperati – sia pure con risultati non sempre soddisfacenti – in funzione del miglioramento della qualità legislativa.

In particolare, il Consiglio dell'Unione ha istituito un gruppo di lavoro «*better regulation*» che funziona come organo preparatorio rispetto alle attività svolte nell'ambito della formazione «Competitività» dello stesso Consiglio. Il Consiglio non ha invece creato una struttura *ad hoc* cui affidare il compito di svolgere una valutazione di impatto delle modifiche che abbia eventualmente introdotto rispetto alle proposte di atti che gli siano pervenute. Di tale compito si occupa, ma con modesto impegno, il Segretariato generale del Consiglio.

Al contrario, il Parlamento europeo ha creato un'apposita struttura amministrativa – la Direzione della valutazione di impatto e del valore aggiunto europeo – che è incaricata di pronunciarsi sulla qualità delle valutazioni di impatto condotte dalla Commissione.

#### **3.1. Le tabelle di marcia, le valutazioni di impatto “iniziali” e l'avvio delle consultazioni.**

Passando ad esaminare più da vicino le varie fasi del ciclo legislativo che sono interessate dall'attività funzionale alla *better regulation*, va innanzitutto ricordato che la Commissione, quando intende avviare un'iniziativa, è chiamata ad elaborare tabelle di marcia al fine di individuare gli obiettivi di un possibile intervento normativo e le possibili opzioni per il perseguimento degli stessi. Vengono invece elaborate valutazioni

---

<sup>10</sup> V. in tal senso S. GARBEN, *A taste of its own medicine: Assessing the impact of EU Better Regulation Agenda*, cit., p. 92.

di impatto “iniziali”, al posto di semplici tabelle di marcia, quando l’iniziativa è suscettibile di avere ripercussioni rilevanti dal punto di vista economico, ambientale o sociale ed è quindi necessario svolgere fin da subito un’analisi maggiormente dettagliata<sup>11</sup>. Le tabelle di marcia o le valutazioni di impatto “iniziali” vengono sottoposte ai portatori di interessi ai quali viene assegnato un termine di 4 settimane per far pervenire propri commenti<sup>12</sup>. A seguito di tali commenti, si apre la fase delle vere e proprie consultazioni che, a seconda dei casi, possono essere consultazioni pubbliche o mirate<sup>13</sup>. Le consultazioni vengono condotte entro un termine di 12 settimane quando l’iniziativa riguarda l’adozione di un atto legislativo; il termine per la consultazione è invece di 4 settimane nel caso in cui la valutazione di impatto riguardi un atto delegato o di esecuzione<sup>14</sup>. Nel frattempo, viene portata avanti la raccolta e l’analisi di tutte le prove rilevanti, incluso dati, pareri scientifici, altri pareri di esperti. I momenti di consultazione, ad ogni modo, riguardano anche altre fasi del ciclo legislativo: è prevista ad esempio un’ulteriore consultazione della durata di 8 settimane dopo che l’iniziativa sia stata concretizzata dalla Commissione mediante l’adozione di una proposta di atto. Dopo l’adozione di una proposta di atto legislativo da parte della Commissione, poi, i Parlamenti degli Stati membri hanno la possibilità di trasmettere pareri motivati in merito al rispetto del principio di sussidiarietà<sup>15</sup>.

Per consentire un maggiore e più facile coinvolgimento dei cittadini e dei portatori di interessi nel processo di produzione normativa condotto a livello di Unione europea, la Commissione ha creato un apposito sito internet, denominato *Have Your Say*<sup>16</sup>, attraverso il quale chiunque, mediante semplice registrazione, può fornire commenti e suggerimenti durante l’iter legislativo. Su tale portale possono essere visualizzate tutte le consultazioni pubbliche aperte e chiuse, oltre all’indicazione delle iniziative programmate, con le pertinenti informazioni.

Nonostante che le modalità con cui le consultazioni vengono portate avanti siano state considerate nel complesso soddisfacenti, è stato anche sottolineato che sono possibili interventi per ottenere ulteriori miglioramenti. Ad esempio, la Corte dei Conti europea ha sottolineato che non viene compiuta una valutazione sistematica del conseguimento di tutti gli obiettivi perseguiti attraverso le consultazioni pubbliche<sup>17</sup>, che non sempre risultano chiari gli obiettivi delle consultazioni<sup>18</sup>, che non sempre viene adeguatamente pubblicizzata l’apertura delle consultazioni medesime<sup>19</sup>. Inoltre, la Corte dei Conti ha osservato che si avverte l’esigenza di avere maggiori informazioni sulle modalità con cui i contributi dei partecipanti alle consultazioni vengono presi in considerazione o i motivi per cui non se ne è tenuto conto<sup>20</sup>.

---

<sup>11</sup> Sulle caratteristiche e sugli obiettivi che devono essere perseguiti mediante le valutazioni di impatto, v. Accordo interistituzionale del 2016, cit., par. 12 ss. e SWD (2017) 350, cit., p. 15.

<sup>12</sup> V. SWD (2017) 350, cit., p. 71.

<sup>13</sup> V. SWD (2017) 350, cit., p. 78.

<sup>14</sup> In proposito, v. SWD (2017) 350, cit., p. 40.

<sup>15</sup> V. art. 6 del Protocollo n. 2 sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en).

<sup>17</sup> V. Corte dei Conti europea, “Di’ la tua!”: le consultazioni pubbliche della Commissione coinvolgono i cittadini, ma le attività per renderle note sono insufficienti, Relazione speciale, Lussemburgo, 2019, n. 14, punto 30.

<sup>18</sup> Ivi, punto 50.

<sup>19</sup> Ivi, punti 58-60.

<sup>20</sup> Ivi, punti 96 ss.

### 3.2. Le valutazioni di impatto.

Anche alla luce dei suggerimenti ricevuti nel corso delle consultazioni, viene elaborato un progetto di relazione sulla valutazione di impatto che viene poi sottoposto al Comitato del controllo normativo<sup>21</sup> (*Regulatory Scrutiny Board – RSB*), organo a carattere indipendente creato all'interno del Segretariato generale della Commissione e composto da 7 membri (tre agenti della Commissione, tre membri esterni, oltre al Presidente). In particolare, il Comitato è chiamato ad esprimere pareri sulle valutazioni di impatto che gli sono presentate. Il parere emesso può essere positivo, positivo con riserva oppure negativo. In caso di parere negativo, la relazione deve essere rivista prima di essere sottoposta nuovamente al Comitato. Qualora anche in questo caso il Comitato esprima parere negativo, solo mediante decisione del vice Presidente della Commissione incaricato delle relazioni interistituzionali e delle prospettive strategiche l'iniziativa può essere ugualmente sottoposta al collegio dei Commissari per la prosecuzione dell'*iter* legislativo. Da ciò consegue, quindi, che il Comitato non è in grado di bloccare definitivamente l'iniziativa della Commissione. È stato sottolineato, infatti, che il potere di proposta della Commissione è espressione di un potere di natura politica e che quindi lo stesso, in quanto tale, è incondizionato<sup>22</sup>. Ad ogni modo, l'esame della prassi applicativa del Comitato dimostra che la sua attività produce effetti concreti sul ciclo normativo. Limitandoci a richiamare i soli dati raccolti dal Comitato per l'anno 2020, risulta che sulle 19 valutazioni di impatto che avevano ricevuto un iniziale parere negativo, 15 sono state nuovamente sottoposte al Comitato nel corso dello stesso anno. Di queste ultime, 14 hanno ottenuto un parere positivo, anche se, in 12 casi, si è trattato di un parere positivo con riserva, ovvero con l'impegno ad introdurre modifiche relative a specifici aspetti sollevati dal Comitato<sup>23</sup>. In un caso, riguardante la proposta di direttiva volta a rafforzare l'applicazione del principio di parità di retribuzione tra uomini e donne in materia lavorativa<sup>24</sup>, dopo l'iniziale parere negativo, il Comitato ha emesso un secondo parere negativo motivandolo sulla base della considerazione che la qualità dell'iniziativa non era stata sufficientemente migliorata. In via eccezionale, peraltro, in tale occasione il Comitato ha accettato di riesaminare una terza volta il *dossier*, arrivando quindi a dare un parere positivo, pur formulando ulteriori possibili suggerimenti per migliorare la relazione<sup>25</sup>.

Una volta passato il filtro rappresentato dal Comitato del controllo normativo, viene redatta la versione definitiva della relazione sulla valutazione di impatto, che viene trasmessa dalla Commissione ai due colegislatori (Parlamento europeo e Consiglio) insieme alla proposta di atto. La funzione della valutazione di impatto è quindi quella di individuare l'esistenza, la portata e le conseguenze di un problema,

---

<sup>21</sup> Il Comitato è stato istituito con Decisione del Presidente della Commissione europea C (2015) 3263, cit., poi sostituita da C (2019) 5565 del 17.7.2019, successivamente integrata da P (2020) 2 del 23.1.2020.

<sup>22</sup> In tal senso, v. J.P. JACQUE, *Mieux légiférer*, in *RTDEur.*, 2015, p. 281 e spec. p. 282.

<sup>23</sup> V. Regulatory Scrutiny Board, *Annual Report 2020*, p. 12, disponibile al sito internet [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en).

<sup>24</sup> In proposito v. proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza delle retribuzioni e meccanismi esecutivi, COM (2001) 93 def. del 4.3.2021.

<sup>25</sup> I tre pareri emessi dal Comitato sono stati pubblicati in SEC (2021) 101 def. del 27.1.2021. Per un'analisi del travagliato *iter* della valutazione di impatto presentata dalla Commissione nell'occasione, v. L. ZANDERSONE, S. VETTORAZZI, T. RITTER, *Application of the equal principle through pay transparency measures*, European Parliamentary Research Service, PE 662.647, July 2021.

nonché indicare se sia necessaria o meno l'azione dell'UE in materia, la possibilità di soluzioni alternative, e determinare costi e benefici potenziali a breve e lungo termine, sulla base di analisi qualitative e quantitative.

Alcune precisazioni in ordine alla natura, alla portata ed alle conseguenze delle valutazioni di impatto sono ricavabili dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE.

In particolare, l'Avvocato generale E. Sharpston<sup>26</sup>, pur avendo sottolineato che le valutazioni di impatto rappresentano un passaggio importante nell'ambito del ciclo previsto dalla *better regulation*, ha ritenuto che le relative previsioni contenute nel citato Accordo interistituzionale del 2016 non sono formulate in termini perentori. Con la conseguenza che le valutazioni di impatto non sono in ogni caso una condizione necessaria per proporre o adottare un atto legislativo, tanto che la loro omissione non rende di per sé invalido l'atto successivamente adottato<sup>27</sup>. Potrebbe infatti essere omessa l'elaborazione della valutazione, ad esempio, in circostanze in cui può essere chiaramente dimostrata l'esigenza di un'azione urgente. Ad ogni modo, visto che ai sensi del predetto Accordo interistituzionale la valutazione di impatto rappresenta un passo quanto meno atteso nell'ambito del processo legislativo, le istituzioni dell'Unione, qualora decidano di omettere di svolgere la valutazione, devono essere pronte a dimostrare, anche in caso di eventuale impugnazione dell'atto di fronte alla Corte di giustizia, che vi fossero buoni motivi per non seguire la normale procedura<sup>28</sup>.

La Corte di giustizia, pronunciandosi sulla causa in questione, ha anche precisato che l'omissione di una valutazione d'impatto non può essere qualificata come una violazione del principio di proporzionalità quando il legislatore dell'UE si trovi in una situazione particolare che richiede di farne a meno e dispone di elementi sufficienti per poter valutare la proporzionalità del provvedimento poi adottato<sup>29</sup>.

Va comunque osservato che, a fronte dell'omessa elaborazione di una valutazione di impatto da parte della Commissione, potrebbe essere il Parlamento europeo a provvedervi. Questo è quanto avvenuto, ad es., con riferimento all'iniziativa della Commissione volta a riformare la c.d. direttiva rimpatri. In tale occasione, la proposta presentata dalla Commissione nel settembre 2018 non era stata accompagnata da una valutazione di impatto da parte della Commissione. Peraltro, a tale mancanza ha sopperito il Parlamento che vi ha provveduto mediante la già citata Direzione incaricata di provvedere alla valutazione di impatto *ex ante*. Tra l'altro, la valutazione in questione si è poi rivelata particolarmente utile, visto che molti degli emendamenti proposti in seno alla Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (c.d. Commissione LIBE) del Parlamento sono stati chiaramente ispirati alla valutazione di impatto compiuta<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale E. Sharpston presentate l'11 aprile 2019, causa C-482/17, *Repubblica ceca c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2019:321.

<sup>27</sup> Ivi, punti 96 ss.

<sup>28</sup> Ivi, punto 99.

<sup>29</sup> Corte giust., 3 dicembre 2019, causa C-482/17, *Repubblica ceca c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2019:1035, punto 85. Sui profili della sentenza riguardanti l'obbligo di valutazione di impatto, v. J.P. JACQUÉ, *Droit institutionnel de l'Union européenne. Chroniques*, in *RTDEur.*, 2020, p. 659 e spec. p. 668-669; C. PONTI, *La direttiva dell'Unione europea sulle armi da fuoco in una recente sentenza della Corte di giustizia*, in *Eurojus*, 2020, n. 1, p. 82 e spec. p. 86 ss.

<sup>30</sup> In proposito, v. W. HILLER, *Impact Assessment and European Added Value work during the eight legislative term, 2014-2019*, European Parliamentary Research Service, PE 631.753, July 2019, p. 4.



La Corte di Lussemburgo ha poi avuto modo di affermare che la valutazione di impatto non è vincolante né per il Parlamento, né per il Consiglio<sup>31</sup> e che neppure costituisce motivo di illegittimità di un atto la mancata revisione, da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, della valutazione di impatto formulata dalla Commissione, nonostante che l'atto in questione sia stato adottato dai colegislatori con modifiche sostanziali rispetto all'iniziale proposta della Commissione<sup>32</sup>. La Corte di giustizia ha infatti sottolineato che l'Accordo interistituzionale «Legiferare meglio» non prevede, in proposito, alcun obbligo inderogabile a carico delle istituzioni interessate, quanto piuttosto la semplice facoltà di compiere un aggiornamento della valutazione di impatto qualora il Parlamento e il Consiglio «lo riteng[a]no opportuno e necessario per l'iter legislativo»<sup>33</sup>.

### 3.3. Il riesame *ex post* della normativa esistente.

Oltre alla valutazione di impatto, altro elemento essenziale del ciclo legislativo è poi rappresentato dal riesame (o valutazione) *ex post* della normativa esistente<sup>34</sup>. In proposito, la Commissione si è impegnata a seguire il principio “in primo luogo la valutazione” al fine di garantire che le proposte di revisione della normativa esistente siano giustificate da una previa valutazione dei risultati conseguiti mediante gli interventi dell'Unione europea già posti in essere<sup>35</sup>. Tale impegno è stato condiviso anche dal Parlamento europeo e dal Consiglio che, nell'ambito dell'Accordo interistituzionale «legiferare meglio» del 2016, hanno accettato di prendere sistematicamente in considerazione l'uso di clausole di riesame nella legislazione<sup>36</sup>. L'obbligo di procedere al riesame ed all'aggiornamento della legislazione avrebbe, addirittura, secondo quanto affermato dall'Avvocato generale Bobek, carattere «costituzionale» e comporterebbe in capo alle istituzioni dell'Unione il dovere di assicurare che la normativa sia «atta a rispondere alle esigenze tecniche e sociali e, purché necessario in vista della successiva evoluzione, aggiornata»<sup>37</sup>.

Secondo l'indagine compiuta dalla Corte dei Conti europea nel 2018, le clausole di riesame sono ampiamente utilizzate all'interno degli atti normativi adottati dalle istituzioni dell'Unione. Ciò nonostante, tali clausole, sempre secondo la Corte dei Conti, sono spesso caratterizzate da scarsa chiarezza visto che le tipologie di riesame variano

---

<sup>31</sup> Corte giust., 21 giugno 2018, causa C-5/16, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2018:483, punto 159.

<sup>32</sup> Corte giust., 13 marzo 2019, causa C-128/17, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2019:194.

<sup>33</sup> V. Corte giust., causa C-128/17, cit., punto 43, dove viene richiamato il punto 15 dell'Accordo interistituzionale del 2016, cit.

<sup>34</sup> In argomento, v. I. ANGLMAYER, *Evaluation in the European Commission. Rollong check-list and state of play*, European Parliamentary Research Service, PE 654.170, July 2020.

<sup>35</sup> In proposito, v. ad es., Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Consolidare le basi della regolamentazione intelligente: migliorare la valutazione, COM (2013) 686 def. del 2.10.2013, spec. pp. 3-4.

<sup>36</sup> V. Accordo interistituzionale del 2016, cit., punto 23.

<sup>37</sup> V. Conclusioni dell'Avvocato generale M. Bobek presentate il 18 gennaio 2018, causa C-528/16, *Confédération paysanne e a.*, punto 139, ECLI:EU:C:2018:20. L'Avvocato generale precisa poi, al punto 141 delle sue Conclusioni, che pur sussistendo un generale dovere legislativo di aggiornamento, lo stesso «non rivela la stessa *forza* in tutti i possibili settori di regolamentazione. Il ruolo e il valore precipuo del principio di precauzione è che, nei settori e per le questioni cui tale principio si applica, il citato dovere diventa fondamentale [...] il che si traduce nella necessità di regolari aggiornamenti e revisioni da parte del legislatore».

da atto ad atto, senza che sia possibile capire in anticipo quali diversi aspetti devono di volta in volta essere esaminati dalla Commissione e le relative tempistiche<sup>38</sup>. A ciò si aggiunga, poi, che il riesame *ex post* non viene sempre compiuto dalla Commissione nei tempi stabiliti<sup>39</sup>.

### **3.4. Da REFIT a *Fit for Future*.**

Al fine di assicurare la qualità e la trasparenza delle valutazioni di impatto e dei riesami *ex post* è stata istituita un'apposita piattaforma, denominata REFIT, in grado di supportare la Commissione nel miglioramento della legislazione dell'Unione, nella sua semplificazione e nella riduzione dei costi alla stessa connessi<sup>40</sup>. REFIT è stata recentemente sostituita dalla piattaforma *Fit For Future*<sup>41</sup>. Si tratta di un gruppo di esperti di alto livello di cui fanno parte rappresentanti degli Stati membri nonché delle autorità regionali e locali, del Comitato delle Regioni, del Comitato economico e sociale e portatori di interessi. Compito della nuova piattaforma è quello di assistere la Commissione fornendole pareri. In particolare, deve sottoporle dati, prove e contributi sui margini per ridurre gli oneri e semplificare la legislazione senza impedire il conseguimento degli obiettivi dell'Unione; deve inoltre verificare se la legislazione dell'UE e i suoi obiettivi rimangono appropriati alla luce delle nuove sfide e esaminare come la digitalizzazione e l'uso delle nuove tecnologie può supportare tali obiettivi.

## **4. La Comunicazione del 29 aprile 2021.**

Sulla base di quanto fin qui osservato con riferimento agli aggiustamenti che sono stati apportati al ciclo legislativo a livello UE, è evidente che gli obiettivi della *better regulation* hanno comportato modifiche significative al funzionamento delle istituzioni dell'Unione. Il forte impegno politico che l'Unione europea ha assunto in funzione della riforma della regolamentazione è stato riconosciuto anche dall'OCSE<sup>42</sup>. Ciò nonostante, sono indubbi i margini di miglioramento ancora esistenti, come evidenziato dalla Commissione europea che, fin dal 2019, ha avviato una riflessione volta a compiere un bilancio dei risultati conseguiti mediante i meccanismi della *better regulation* e ad individuare ulteriori margini di miglioramento degli stessi<sup>43</sup>.

In questo contesto si inserisce la già citata Comunicazione della Commissione del 29 aprile 2021 intitolata «*Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori*». Si tratta, al pari delle precedenti comunicazioni elaborate in materia, di uno strumento non vincolante che, peraltro, assume un particolare significato in considerazione del fatto che con lo stesso vengono enunciate le intenzioni della Commissione presieduta da Ursula von der Leyen su questioni che, fin dal suo insediamento, erano state indicate come prioritarie in funzione del miglioramento della qualità regolatoria dell'Unione europea.

---

<sup>38</sup> V. Corte dei Conti europea, *Riesame ex post della legislazione UE: un sistema ben concepito, ma incompleto*, Relazione speciale, Lussemburgo, 2018, n. 16, punti 29 ss.

<sup>39</sup> Ivi, punto 47.

<sup>40</sup> La piattaforma REFIT è stata istituita con decisione della Commissione C (2015) 3261 def. del 19.5.2015.

<sup>41</sup> La piattaforma *Fit For Future* è stata istituita con decisione della Commissione C (2020) 2977 def. dell'11.5.2020.

<sup>42</sup> V. OECD, *Better Regulation Practices across the European Union*, Paris, 2019, p. 19.

<sup>43</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Legiferare meglio: bilancio e perseveranza nell'impegno*, COM (2019) 178 def. del 15.4.2019.

La Comunicazione in questione riprende, invero, molti degli elementi già presenti nei precedenti atti adottati dalla Commissione in argomento. Ciò nonostante, con tale documento vengono proposti anche spunti nuovi o, comunque, che tengono conto dei rilievi svolti da organismi di controllo interni all'UE (in particolare, dalla Corte dei Conti europea) ed esterni ad essa (in particolare, dall'OCSE).

Quattro sono i principali obiettivi enunciati nella recente Comunicazione: 1) l'esigenza di una maggiore condivisione degli sforzi; 2) l'esigenza di migliorare la comunicazione con gli *stakeholder* e con il pubblico in generale; 3) l'esigenza di maggiore trasparenza; 4) l'esigenza di migliorare lo strumentario per consentire una maggiore semplificazione ed una riduzione degli oneri amministrativi collegati all'attività legislativa.

Con riferimento al primo obiettivo, la Commissione evidenzia che al fine di migliorare il processo regolatorio è necessario il contributo delle altre istituzioni dell'Unione (in particolare, del Parlamento europeo e del Consiglio), nonché degli Stati membri e degli *stakeholder*<sup>44</sup>. Parlamento europeo e Consiglio, infatti, pur avendo concluso con la Commissione il citato Accordo interistituzionale del 2016, non sembrano aver dato pieno seguito allo stesso. Gli Stati membri, invece, possono svolgere un ruolo essenziale nella fase di attuazione a livello nazionale degli atti dell'Unione. È evidente, infatti, che gli Stati membri sono in grado di fornire informazioni utili sui benefici e sui costi derivanti dall'attuazione, nei rispettivi ordinamenti, degli atti dell'UE, informazioni queste che possono essere rilevanti in vista di un successivo miglioramento della normativa europea.

Per consentire poi un maggiore coinvolgimento dei cittadini, delle parti sociali e degli *stakeholder*, la Commissione afferma la necessità di semplificare le modalità con le quali gli interessati possono fornire un loro contributo mediante la partecipazione alle consultazioni pubbliche<sup>45</sup>. La Commissione osserva, infatti, che gli *stakeholder* sono spesso in difficoltà quando vengono avviate contemporaneamente consultazioni multiple in relazione ad una stessa iniziativa. Per questo, le consultazioni devono essere rese più chiare all'interno del portale *Have Your Say*, devono essere rese disponibili in tutte le lingue ufficiali dell'Unione e deve essere consentito ai cittadini di avere 12 settimane di tempo per rispondere. Sempre in funzione della semplificazione del processo di consultazione, devono essere evitati questionari troppo lunghi o troppo tecnici. Il portale *Have Your Say*, poi, pur consentendo già al pubblico di contribuire alle iniziative della Commissione fin dal loro concepimento e dopo l'adozione della proposta da parte della stessa, deve essere maggiormente pubblicizzato. Si avverte infatti l'esigenza che partecipi alle consultazioni un numero più ampio di persone, in modo che non siano coinvolti soltanto gli esperti delle materie su cui vengono portate avanti le iniziative. Visto che, come era già stato riscontrato dalla Corte dei Conti europea<sup>46</sup>, un difetto del processo di consultazione è rappresentato dal fatto che spesso i partecipanti non vengono poi informati sul modo con cui i contributi forniti sono utilizzati al momento dell'elaborazione delle politiche, la Commissione ha affermato la necessità di evidenziare maggiormente i contributi dati dai diversi tipi di portatori di interesse e di far emergere gli stessi nelle valutazioni di impatto e nei riesami *ex post* svolti<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> V. COM (2021) 219, cit., p. 2 ss.

<sup>45</sup> V. COM (2021) 219, cit., p. 4 ss.

<sup>46</sup> V. Corte dei Conti europea, "*Dì la tua!*", cit., punti 96 ss.

<sup>47</sup> V. COM (2021) 219, cit., p. 6.

Al fine di migliorare la trasparenza del processo legislativo, viene proposto, tra l'altro, di istituire, insieme al Parlamento europeo ed al Consiglio, un portale legislativo comune all'interno del quale inserire un registro unico attraverso cui poter facilmente reperire tutti i contributi, gli studi compiuti, i dati raccolti in relazione ad ogni atto legislativo<sup>48</sup>.

Infine, per consentire una maggiore semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi collegati all'attività legislativa, la Commissione prevede, da una parte, l'introduzione di nuovi strumenti (tra i quali spicca, in particolare, l'approccio “*one in, one out*”)<sup>49</sup> e, dall'altra, il miglioramento di quelli esistenti<sup>50</sup>.

Prima di esaminare, nel prossimo paragrafo, le peculiarità dell'approccio *one in, one out*, ci limitiamo – con riferimento alle modalità con cui la Commissione intende migliorare gli strumenti esistenti – a richiamare l'esigenza, che la Commissione tiene più volte a sottolineare nella Comunicazione in oggetto, di assicurare che le istituzioni dell'Unione, in relazione alle singole iniziative regolatorie, tengano sempre conto degli obiettivi strategici che vengono perseguiti a livello generale dall'UE anche nel medio e lungo periodo.

È così che nell'elaborazione delle politiche dell'Unione deve essere svolta una previsione strategica<sup>51</sup> che valorizzi le modalità con cui si intendono perseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile fissati dalle Nazioni Unite nell'ambito dell'Agenda 2030<sup>52</sup>, così come i collegati obiettivi stabiliti in funzione delle transizioni verde e digitale.

A tal fine, le valutazioni di impatto e i riesami *ex post* dovranno precisare in quale modo le singole iniziative incidono sul conseguimento degli obiettivi in questione. Anche le consultazioni con i portatori di interesse dovranno riguardare esplicitamente gli aspetti ambientali e digitali<sup>53</sup>.

### **5. L'approccio *one in, one out*.**

Uno degli aspetti più significativi della Comunicazione pubblicata dalla Commissione lo scorso 29 aprile è rappresentato, senza ombra di dubbio, dalla formalizzazione del c.d. approccio “*one in, one out*”<sup>54</sup>. In base allo stesso, eventuali nuovi oneri introdotti da un nuovo atto legislativo devono essere controbilanciati dalla riduzione di oneri preesistenti nell'ambito del medesimo settore.

---

<sup>48</sup> V. COM (2021) 219, cit., p. 7.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> V. COM (2021) 219, cit., p. 13 ss.

<sup>51</sup> Le modalità con cui la Commissione intende integrare la previsione strategica nella definizione delle politiche dell'Unione e delineare le priorità corrispondenti sono state specificate nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Relazione 2020 in materia di previsione. Previsione strategica: tracciare la rotta verso un'Europa più resiliente*, COM (2020) 493 def. del 9.9.2020.

<sup>52</sup> Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Risoluzione n. 70/1, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN Doc. A/RES/70/1 del 21.10.2015. Con riferimento all'approccio dell'Unione europea in funzione del perseguimento degli obiettivi dell'Agenda 2030, v. ad es., Commission Staff Working Document, *Delivering on the UN's Sustainable Development Goals – A comprehensive approach*, SWD (2020) 400 def. del 18.11.2020.

<sup>53</sup> V. COM (2021) 219, cit., pp. 16-17.

<sup>54</sup> V. COM (2021) 219, cit., p. 9 ss.

A ben vedere, il riferimento a tale approccio non costituisce una novità assoluta, quanto piuttosto la conferma e la formalizzazione di quanto già annunciato, fin dalla sua elezione, dalla nuova Commissione presieduta da Ursula von der Leyen<sup>55</sup>.

A ciò si aggiunge, poi, che la Commissione ha senz'altro tratto spunto dall'esperienza che, in materia di riduzione degli oneri derivanti dal processo legislativo, è stata maturata già da alcuni anni sia da parte di alcuni Stati membri dell'Unione<sup>56</sup>, sia da parte di Stati terzi<sup>57</sup>.

In particolare, il Regno Unito può essere considerato uno dei precursori di tale politica, tanto da averla adottata a partire dal 2011<sup>58</sup> ed essere giunto, nel 2016, ad estenderla nella versione “*one in, three out*”: per ogni nuovo atto legislativo, quindi, viene prevista l'eliminazione di tre preesistenti atti nell'ambito dello stesso settore.

Anche negli Stati Uniti, nel corso dell'amministrazione Trump, è stata molto enfatizzata l'esigenza di ridurre gli oneri legati all'attività legislativa ed a tal fine è stato seguito il principio *one in, two out*<sup>59</sup>. Va comunque osservato che tra i primi atti adottati dalla nuova amministrazione Biden è stata decisa l'abrogazione della precedente normativa e quindi l'abbandono dell'approccio in questione<sup>60</sup>.

È evidente che l'approccio *one in, one out* ha l'obiettivo di rispondere ad una delle frequenti critiche rivolte dai movimenti euroscettici, ovvero quella che imputa alle istituzioni dell'Unione europea la responsabilità per aver introdotto, nel tempo, eccessivi oneri burocratici e una iperproduzione normativa.

Annunciando che ogni nuova iniziativa legislativa sarà compensata da una corrispondente riduzione della normativa esistente nel medesimo settore, si vuole quindi evidentemente porre rimedio a tali problematiche e rafforzare l'attenzione dei responsabili politici sulle implicazioni e sui costi derivanti da un eccesso di regolamentazione, in particolare per le piccole e medie imprese<sup>61</sup>.

---

<sup>55</sup> V. European Commission, *The von der Leyen Commission: for a Union that strives for more*, Brussels, 10.9.2019, press release [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_5542](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_5542).

<sup>56</sup> Secondo uno studio dell'OCSE, al 2019 erano dieci gli Stati membri dell'Unione europea che avevano introdotto nel loro ordinamento appositi meccanismi volti a subordinare l'adozione di nuove leggi alla previa eliminazione di normative preesistenti. Cfr. OECD, *Better Regulation Practices across the European Union*, cit., p. 110.

<sup>57</sup> Per un esame comparato dell'applicazione a livello nazionale di tale approccio, nelle sue diverse varianti, v. A. RENDA, *Feasibility study: Introducing “One-In-One-Out” in the European Commission, Final Report*, 2019, [www.ceps.eu](http://www.ceps.eu); D. TRNKA, Y. THUERER, *One-In, X-Out: Regulatory offsetting in selected OECD countries*, in *OECD Regulatory Policy Working Papers*, n. 11, 2019.

<sup>58</sup> L'approccio *one in, one out* era stato già annunciato nel programma di governo della coalizione tra il Partito conservatore ed il Partito liberal democratico che ha sostenuto il governo Cameron tra il 2010 ed il 2015. V. *The Coalition: our programme for government*, 2010, spec. p. 9, disponibile al sito internet [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/78977/coalition\\_programme\\_for\\_government.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition_programme_for_government.pdf). Successivamente, tale obiettivo è stato ribadito dall'allora Primo Ministro Cameron, con *Letter from the Prime Minister on cutting red tape*, 7.4.2011, disponibile al sito internet <https://www.gov.uk/government/news/letter-from-the-prime-minister-on-cutting-red-tape>. Sulle diverse fasi della politica britannica di riduzione degli oneri derivanti dall'attività legislativa, v. E. WAITZMAN, *Deregulation: Government Policy since 1997*, House of Lords, Library Briefing, 10.7.2017.

<sup>59</sup> Presidential Executive Order 13771, *Reducing Regulation and Controlling Regulatory Costs*, 30.1.2017.

<sup>60</sup> Presidential Executive Order 13992, *Revocation of Certain Executive Orders Concerning Federal Regulation*, 20.1.2021.

<sup>61</sup> In tal senso, v. anche Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Aggiornamento della nuova strategia industriale 2020: costruire un mercato unico più forte per la ripresa dell'Europa*, COM (2021) 350 def. del 5.5.2021, p. 9.

Il rischio, però, è che la risposta individuata sia troppo semplicistica e, al contempo, di difficile attuazione pratica, dato che un'applicazione troppo rigida dell'approccio in questione potrebbe ostacolare la realizzazione degli obiettivi che di volta in volta si pongono al legislatore dell'Unione.

Prevenendo tali possibili critiche, la Commissione europea, nella medesima Comunicazione del 29 aprile 2021 con la quale ha formalizzato l'approccio *one in, one out*, ha anche subito chiarito che lo stesso non dovrà essere applicato in modo meccanico e non dovrà comportare un abbassamento degli elevati standard economici, sociali ed ambientali dell'Unione. Né l'obiettivo di ridurre la regolamentazione vigente dovrà ostacolare la possibilità di presentare nuove iniziative qualora queste producano un chiaro valore aggiunto.

Proprio al fine di rendere flessibile l'approccio in questione, la Commissione ha previsto la possibilità di introdurre deroghe rispetto allo stesso<sup>62</sup>. In particolare, se non è possibile un risparmio nel periodo di riferimento, vi si provvederà in quello successivo. Se non possono essere individuati risparmi di costi nel settore in cui si vuol presentare una proposta, i risparmi possono essere ricavati in settori diversi. In casi eccezionali, poi, la Commissione potrà decidere di derogare all'approccio *one in, one out*, quando, a fronte della volontà politica di adottare un atto legislativo, non è possibile individuare una compensazione nello stesso settore, ad esempio per il fatto che si tratta di un settore emergente.

Ad ogni modo, è indubbio che occorrerà verificare alla luce della prassi applicativa il reale funzionamento del nuovo approccio. Nelle previsioni della Commissione, lo stesso inizierà ad essere concretamente applicato nel secondo semestre del 2021 ed entrerà a regime nel 2022. Per il 2023 è invece già previsto un riesame dell'approccio alla luce dei risultati che lo stesso avrà concretamente prodotto<sup>63</sup>.

## **6. L'impatto della pandemia sulla qualità regolatoria.**

La pandemia di Covid-19 che ha colpito, fin dai primi mesi del 2020, gli Stati membri dell'Unione europea, ha avuto indubbe ripercussioni anche sulle modalità con le quali l'attività legislativa delle istituzioni dell'UE è stata condotta.

Soprattutto nella prima fase della diffusione della pandemia, l'urgenza di individuare risposte immediate per far fronte alla crisi sanitaria ed economica ha comportato l'impossibilità di svolgere le dovute consultazioni e valutazioni di impatto in relazione a molte delle misure poi adottate dalle istituzioni dell'Unione<sup>64</sup>.

Ciò è stato anche conseguenza dell'uso esteso del *soft law* che durante la crisi pandemica è stato fatto in materie quali quelle attinenti alla circolazione delle persone e delle merci, alla concorrenza ed aiuti di Stato o ancora agli appalti pubblici per le procedure di acquisto di beni e servizi<sup>65</sup>. L'adozione di atti a carattere non vincolante ha

---

<sup>62</sup> V. COM (2021) 219, cit., p. 11.

<sup>63</sup> COM (2021) 219, cit., p. 21.

<sup>64</sup> V. COM (2021) 219, cit., p. 14.

<sup>65</sup> Sull'ampio ricorso al *soft law* fatto da parte delle istituzioni dell'Unione durante la pandemia, v. O. ȘTEFAN, *COVID-19 Soft Law: Voluminous, Effective, Legitimate? A Research Agenda*, in EP, 2020, n. 1, p. 663. Con particolare riferimento all'impiego delle misure di *soft law* nell'ambito del settore degli appalti pubblici durante la crisi pandemica, v. R. BARATTA, *EU Soft Law Instruments as a Tool to Tackle the COVID-19 Crisis: Looking the "Guidance" on Public Procurement Through the Prism of Solidarity*, in EP, 2020, n. 1, p. 365. Più in generale, sul ruolo del *soft law* nel diritto dell'Unione europea, v. A. DI PASCALE, *Gli atti atipici nel sistema delle fonti del diritto dell'Unione europea*, Milano, 2017, spec. p. 51 ss.

consentito certo alle istituzioni dell'Unione di evitare i tempi lunghi delle procedure legislative e di dare quindi risposte celeri in relazione ad ambiti particolarmente toccati dalla crisi conseguente alla pandemia. Va però evidenziato che gli atti di *soft law* vengono adottati con procedure che non sono disciplinate nei Trattati e che non brillano per la loro trasparenza. Per quanto qui interessa, poi, nella fase di elaborazione degli atti in questione non viene assicurato un processo di consultazione con i portatori di interesse.

Nella prassi applicativa che si è sviluppata durante la pandemia, talvolta la Commissione si è impegnata a provvedere in una fase successiva alle consultazioni dei portatori di interessi o degli Stati membri<sup>66</sup>. Altre volte, invece, le consultazioni sono state condotte in modo assai rapido e con il solo coinvolgimento degli Stati membri a livello ministeriale<sup>67</sup>.

A ciò si aggiunga, poi, che quando le consultazioni sono state aperte ai portatori di interesse, si è dovuto tener conto delle difficoltà che questi ultimi potevano avere per rispondere alle stesse. Per questo, è stata concessa una proroga di 6 settimane ai termini normalmente fissati per inviare commenti in relazione alle iniziative presentate dalla Commissione<sup>68</sup>.

Inoltre, nella formulazione delle valutazioni di impatto che sono state svolte a partire da marzo 2020, si è dovuto tener conto delle ripercussioni della pandemia: in particolare, ciò è avvenuto, ad esempio, al momento di descrivere il contesto delle misure da adottare, nell'analisi della sussidiarietà e della proporzionalità, nell'individuazione delle diverse possibili opzioni percorribili<sup>69</sup>.

Come sottolineato dal Comitato del controllo normativo<sup>70</sup>, quale esempio virtuoso di valutazione di impatto che la Commissione è riuscita, in un tempo relativamente breve, ad elaborare tenendo conto del mutato contesto, può essere

---

<sup>66</sup> In tal senso v. M. ELIANTONIO, O. ȘTEFAN, *The Elusive Legitimacy of EU Soft Law: An Analysis of Consultation and Participation in the Process of Adopting COVID-19 Soft Law in the EU*, in *EJRR*, 2021, p. 159 e spec. p. 170 dove viene richiamato, a titolo di esempio, la Comunicazione della Commissione, *Orientamenti relativi ai lavoratori stagionali nell'UE nel contesto della pandemia di COVID-19*, in GUUE C 235 del 17.7.2020, p. I/1 e spec. p. 4, nell'ambito della quale la Commissione si è impegnata a continuare a raccogliere informazioni e buone pratiche al fine di metterle a disposizione dei portatori di interessi a livello nazionale e dell'UE anche attraverso una campagna informativa specifica destinata ai lavori stagionali.

<sup>67</sup> Si veda, ad es., il caso della Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza della COVID-19*, in GUUE C 91 del 20.3.2020, p. I/1. In relazione alla prima versione del Quadro temporaneo in questione, è possibile trovare notizia del processo di consultazione informale che è stato condotto dalla Commissione in *Statement by Executive Vice-President Margrethe Vestager on a draft proposal for a State aid Temporary Framework to support the economy in the context of the COVID-19 outbreak*, press release, 17.3.2020, disponibile al sito internet [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_20\\_479](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_479). Sul punto v. M. ELIANTONIO, O. ȘTEFAN, *The Elusive Legitimacy of EU Soft Law*, cit., pp. 171-172. Il Quadro temporaneo è stato successivamente modificato più volte; la più recente versione può essere consultata in GUUE C 34 dell'1.2.2021, p. 6. A commento v. C. MASSA, *COVID-19 e aiuti di Stato: il Quadro temporaneo introdotto dalla Commissione e le misure di sostegno adottate dagli Stati membri*, in *Eurojus*, numero speciale su *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, 2020, p. 149; M. MEROLA, A. COGONI, *Emergenza Covid-19 e disciplina degli aiuti di Stato: lezioni e sfide*, in *Eurojus*, 2021, n. 1, p. 49.

<sup>68</sup> V. Regulatory Scrutiny Board, *Annual Report 2020*, Brussels, 2021, p. 17, disponibile al sito internet [https://ec.europa.eu/info/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2020\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2020_en).

<sup>69</sup> COM (2021) 219, cit., p. 16.

<sup>70</sup> V. Regulatory Scrutiny Board, *Annual Report 2020*, Brussels, 2021, p. 17.

ricordato il Piano degli obiettivi climatici 2030<sup>71</sup>. Nell'ambito della relativa valutazione di impatto, infatti, sono state verificate le ripercussioni che la pandemia può produrre sulle prospettive economiche, sul settore dell'energia e sulle emissioni di gas ad effetto serra e più in generale sugli obiettivi climatici. È evidente che alla luce di tali nuovi scenari dovranno essere ricalibrate le scelte che le istituzioni sono chiamate a compiere nel dar seguito agli obiettivi in questione.

Così come osservato per le valutazioni di impatto, anche i riesami *ex post* devono essere svolti considerando gli effetti della crisi pandemica. La mutata situazione, infatti, può incidere sull'opportunità o meno di mantenere o modificare una normativa che le istituzioni dell'Unione avevano adottato in un contesto precedente alla diffusione del virus<sup>72</sup>.

Oltre alle modifiche alle singole fasi del processo regolatorio che sono state necessarie al fine di tener conto degli effetti della pandemia, l'improvvisa crisi con cui l'Unione europea ed i suoi Stati membri hanno dovuto confrontarsi fin dai primi mesi del 2020 ha confermato l'importanza che le istituzioni non si facciano più trovare impreparate a fronte delle sfide del futuro.

Si è rafforzata quindi la convinzione che nell'elaborazione delle politiche dell'Unione debba essere valorizzata una prospettiva di lungo periodo, avendo presenti i c.d. *megatrends*<sup>73</sup> ovvero le grandi tendenze emergenti in settori strategici e su cui la Commissione sta investendo ingenti risorse soprattutto al fine di acquisire dati, informazioni e conoscenza in modo da supportare il processo decisionale dell'Unione sulla base di evidenze scientifiche affidabili.

## **7. Considerazioni conclusive e prospettive future**

Nel corso della presente indagine è emerso che l'attività volta a migliorare la qualità della legislazione portata avanti dalle istituzioni dell'UE si è sviluppata in modo graduale, tanto da poter essere considerata oggi un elemento caratterizzante dei procedimenti decisionali seguiti per l'adozione degli atti dell'Unione.

Abbiamo osservato che all'interno dei Trattati istitutivi sono presenti alcuni principi che sono poi alla base della *better regulation*<sup>74</sup>. Derivano infatti dalla fonte primaria di diritto dell'UE i principi che impongono di assicurare la trasparenza dei processi decisionali e la partecipazione ad essi da parte dei cittadini e dei portatori di interesse. In relazione a singole politiche, poi, i Trattati prevedono: che le decisioni debbano essere prese in modo informato, sulla base di prove e dati scientifici, nonché sulla base della valutazione del loro potenziale impatto; che si debba evitare l'eccessiva regolamentazione; che venga svolta la valutazione dei risultati conseguiti dalla legislazione vigente, in vista della formulazione di nuove proposte volte a migliorare il quadro giuridico esistente.

---

<sup>71</sup> V. Commission Staff Working Document, *Impact Assessment, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Stepping up Europe's 2030 climate ambition. Investing in a climate-neutral future for the benefit of our people*, SWD (2020) 176 def. del 17.9.2020, spec. p. 80 ss.

<sup>72</sup> V. Regulatory Scrutiny Board, *Annual Report 2020*, Brussels, 2021, p. 17.

<sup>73</sup> La Commissione europea, attraverso il proprio Centro comune di ricerca, ha individuato quattordici *megatrends*. Per la definizione di questi ultimi, si veda, all'interno della piattaforma *Knowledge4Policy* (K4P) creata dalla Commissione al fine di rafforzare il dialogo tra il mondo scientifico e i decisori politici, il sito internet [https://knowledge4policy.ec.europa.eu/foresight/tool/megatrends-hub\\_en](https://knowledge4policy.ec.europa.eu/foresight/tool/megatrends-hub_en).

<sup>74</sup> V. *supra*, par. 2.



Abbiamo sottolineato, peraltro, che mentre i principi di trasparenza e partecipazione fanno parte dei principi democratici riconosciuti, in via generale, dal Trattato sull'Unione, le altre previsioni appena richiamate sono dettate in relazione a singoli settori di intervento dell'UE e, di conseguenza, non sono imposte per tutti i procedimenti decisionali portati avanti dalle istituzioni dell'Unione. Si avverte la mancanza, quindi, a livello di Trattati, di una apposita disciplina dedicata espressamente alla *better regulation*. Con la conseguenza che, molte delle novità procedurali ed organizzative che negli ultimi anni sono state introdotte dalle istituzioni dell'Unione in funzione della *better regulation*, potrebbero – quanto meno in linea teorica – essere in futuro rimesse in discussione dalle stesse istituzioni.

Nel corso dell'indagine ci siamo soffermati sui vari passaggi del ciclo legislativo che sono stati introdotti in funzione della *better regulation*<sup>75</sup>: abbiamo ad esempio ricordato la funzione svolta dalle tabelle di marcia, dalle valutazioni di impatto “iniziali”, dalle consultazioni, dalle valutazioni di impatto. In relazione a queste ultime è stato sottolineato il ruolo significativo che nella prassi ha assunto il Comitato del controllo normativo al quale è stato affidato, tra l'altro, il compito di vigilare sulla qualità delle valutazioni di impatto elaborate dalla Commissione. Può destare qualche perplessità la circostanza che il Comitato, pur essendo istituito come organismo indipendente, sia in realtà interno alla struttura della stessa Commissione. Ciò nonostante, abbiamo osservato che, pur non essendo il Comitato in grado di bloccare definitivamente il processo legislativo, nella prassi tale organismo ha comunque svolto una funzione importante, consentendo un miglioramento della qualità delle valutazioni di impatto. Precisazioni in ordine alla natura, alla portata ed alle conseguenze delle valutazioni di impatto (inclusa l'ipotesi della loro omessa adozione) sono state ricavate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Altro passaggio analizzato è quello del riesame *ex post* della normativa esistente. Tra gli organi istituiti dalla Commissione un cenno è stato fatto alla piattaforma REFIT, poi sostituita dalla piattaforma *Fit for Future*, alla quale è stato attribuito il compito di assistere la Commissione nell'attività di riduzione degli oneri e di semplificazione della legislazione.

Complessivamente, è emersa la significativa incidenza che la *better regulation* produce sul ciclo legislativo. Ciò nonostante, la Commissione ha dimostrato di essere consapevole dell'esistenza di ulteriori margini di miglioramento, tanto da avviare, fin dal 2019, un processo di riflessione che ha condotto la stessa istituzione, nella recente Comunicazione del 29 aprile 2021, ad introdurre modifiche rispetto agli strumenti esistenti ed a proporre nuovi meccanismi regolatori<sup>76</sup>. La Commissione, con tale documento, ha evidenziato, tra l'altro, l'esigenza che gli sforzi in funzione della *better regulation* vengano maggiormente condivisi con le altre istituzioni dell'UE (in particolare, con il Consiglio ed il Parlamento europeo), con gli Stati membri e con gli *stakeholder*. Ha inoltre sottolineato la necessità di migliorare le consultazioni per consentire un maggiore e più effettivo coinvolgimento dei cittadini e dei portatori di interesse nella definizione delle politiche dell'Unione. Quanto agli strumenti esistenti da migliorare, la Commissione ha posto l'accento sulla necessità di svolgere, in relazione alle iniziative presentate, una previsione strategica in modo da assicurare che gli atti di diritto derivato siano maggiormente coerenti con obiettivi di lungo periodo quali ad esempio quelli funzionali allo sviluppo sostenibile che le Nazioni Unite hanno fissato nell'ambito dell'Agenda 2030.

---

<sup>75</sup> V. *supra*, par. 3.

<sup>76</sup> V. *supra*, par. 4.

Infine, in funzione della semplificazione della legislazione e della riduzione degli oneri alla stessa collegati, la Commissione ha formalizzato l'adozione del c.d. approccio *one in, one out*, mediante il quale si intende rispondere alla ricorrente critica in base alla quale viene imputata alle istituzioni dell'Unione una eccessiva produzione normativa, con i conseguenti oneri burocratici che finiscono per ripercuotersi negativamente sui consociati<sup>77</sup>. Abbiamo osservato che, se, da una parte, una semplificazione della normativa esistente è sempre auspicabile, dall'altra, la soluzione – consistente nel prevedere che un nuovo atto possa essere adottato solo a condizione di eliminare altro atto appartenente allo stesso settore – potrebbe risultare troppo semplicistica se rappresentasse un ostacolo alla realizzazione di obiettivi fondamentali per l'integrazione europea. Proprio tenendo conto di queste possibili obiezioni, la Commissione ha previsto meccanismi di flessibilità che consentono deroghe all'approccio *one in, one out*. Tale cautela è senz'altro da interpretare con favore, ma occorrerà attendere la concreta prassi applicativa per poter valutare la reale portata dello strumento in questione. Se le deroghe saranno troppo numerose, l'annuncio dell'approccio *one in, one out*, diventerà sostanzialmente uno *slogan* privo di reale significato. Se invece si farà ricorso solo saltuariamente ai meccanismi di flessibilità, si correrà il rischio di un eccessivo irrigidimento che potrebbe pregiudicare la possibilità di perseguire obiettivi rilevanti per l'integrazione europea.

Da ultimo, ci siamo soffermati sull'impatto della pandemia sulla *better regulation*<sup>78</sup>. L'esperienza maturata a partire dai primi mesi del 2020 ha spinto ad ulteriori miglioramenti della qualità regolatoria, ma ha sollevato anche alcuni interrogativi. Quanto ai miglioramenti, abbiamo ad esempio osservato che le istituzioni dell'Unione, nell'adozione di nuovi atti, stanno dimostrando di tener conto delle ripercussioni che gli stessi possono avere in un contesto irrimediabilmente mutato dal punto di vista economico, sociale, sanitario e di voler valorizzare le prospettive strategiche di lungo periodo in modo tale da non farsi trovare impreparate a fronte di futuri scenari di crisi. Quanto agli interrogativi sollevati, abbiamo sottolineato che, soprattutto in una prima fase della crisi, le istituzioni dell'Unione, in ragione dell'urgenza, hanno dovuto derogare ad alcuni dei passaggi procedurali previsti in funzione della *better regulation*. Sulla base di tale constatazione è legittimo chiedersi se sia sostenibile un sistema che, pur mirando a semplificare la legislazione, comporta l'allungamento dei tempi necessari per la produzione normativa e, quindi, difficilmente riesce a funzionare a fronte di situazioni di crisi che, per loro natura, richiedono di provvedere con urgenza.

Il problema, di portata più generale, è rappresentato dal fatto che la *better regulation* ha comportato la creazione di un apparato procedimentale ed organizzativo mediante il quale il procedimento decisionale è stato senz'altro appesantito. Inoltre, la *better regulation*, pur avendo, tra i propri obiettivi, quello della riduzione degli oneri, comporta di per sé, quasi paradossalmente, un incremento dei costi. Le risorse impiegate dalle istituzioni dell'Unione per portare avanti l'apparato che è stato creato per garantire la qualità regolatoria sono infatti ingenti. Basti pensare che – secondo dati riportati dalla Commissione europea – solo il costo del personale addetto a tempo pieno

---

<sup>77</sup> V. *supra*, par. 5.

<sup>78</sup> V. *supra*, par. 6.

alle attività collegate alla *better regulation* e dei consulenti esterni ammontano ad una somma che oscilla, complessivamente, tra i 10 ed il 37 milioni di euro annui<sup>79</sup>.

Quelli appena menzionati sono, evidentemente, problemi connaturati alla stessa *better regulation* ed a fronte dei quali è difficile trovare soluzioni.

Ad ogni modo, in prospettiva, ci si può chiedere quali siano i margini per ulteriori miglioramenti dell'azione portata avanti dalle istituzioni dell'Unione in funzione della *better regulation*.

Un'occasione che potrebbe essere sfruttata per una simile riflessione è senz'altro rappresentata dalla Conferenza sul futuro dell'Europa che è stata inaugurata il 9 maggio 2021 e che si pone come un nuovo modello per discutere gli sviluppi del processo di integrazione europea<sup>80</sup>. Nella Dichiarazione congiunta adottata in tale data dai Presidenti di Commissione, Parlamento europeo e Consiglio è stato precisato che le discussioni della Conferenza potranno riguardare, tra l'altro, anche questioni trasversali connesse alla capacità dell'Unione europea di realizzare le priorità politiche. Tra tali priorità viene indicata anche la *better regulation*. Analogamente, espresso riferimento alla *better regulation* quale possibile argomento di discussione viene compiuto anche nel Regolamento interno della Conferenza che è stato adottato nella stessa occasione<sup>81</sup>.

L'auspicio è che il tema sia nei prossimi mesi effettivamente oggetto dei lavori della Conferenza, visto che questa, per sua natura appare una sede ideale per discutere possibili riforme che mirino a rafforzare la legittimazione democratica dell'Unione. Attualmente, è in corso la raccolta di idee e commenti all'interno della piattaforma digitale della Conferenza. È invece prevista tra settembre 2021 e febbraio 2022 la convocazione di *panel* europei di cittadini ai quali viene affidato il compito di discutere e formulare raccomandazioni sui principali argomenti emersi all'interno della predetta piattaforma. Tali raccomandazioni confluiranno poi nelle discussioni generali della plenaria della Conferenza che, a sua volta, dovranno concretizzarsi in una relazione alla quale Parlamento europeo, Consiglio e Commissione si sono impegnati a dar seguito «ciascuna nell'ambito delle proprie competenze e conformemente ai Trattati»<sup>82</sup>.

La Conferenza, di per sé, non può comportare una riforma dei Trattati. Non è però da escludere che all'esito dei lavori della stessa emerga la convergenza su alcuni temi sui quali potrebbe certo essere avviata la procedura di revisione ordinaria disciplinata dall'art. 48 TUE. Pur nella consapevolezza delle difficoltà che la procedura in questione comporta per poter essere portata a termine, l'introduzione, a livello di

---

<sup>79</sup> Commission Staff Working Document, *Taking Stock of the Commission's Better Regulation, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Better regulation: taking stock and sustaining our commitment*, SWD (2019) 156 def. del 15.4.2019, p. 43.

<sup>80</sup> Sulla Conferenza sul futuro dell'Europa v. B. DE WITTE, *Overcoming the Single Country Veto in EU Reform?*, in *EP*, 2020, p. 983; F. FABBRINI, *Reforming the EU Outside the EU? The Conference on the Future of Europe and Its Options*, in *EP*, 2020, p. 963; A. MANGAS MARTÍN, *Unión europea: regreso al futuro tras la pandemia*, in F. ALDECOA LUZÁRRAGA (dir.), *El debate ciudadano en la Conferencia sobre el futuro de Europa. A los 70 años de la Declaración Schuman*, Madrid, 2020, p. 158; B. NASCIBENE, *L'iniziativa per una Conferenza sul futuro dell'Unione europea. Dalla "paura" all'"ambizione"*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *Paura dell'Europa. Spunti di razionalizzazione*, Torino, 2020, p. 97; G. TESAURO, *Una nuova revisione dei Trattati dell'Unione per conservare i valori del passato*, in *I Post di AISDUE*, III, 2021, Focus "Conferenza sul futuro dell'Europa", n. 1, 19.6.2021; F. TUFFARELLI, *Al via la Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Eurojus*, 17.5.2021.

<sup>81</sup> V. in particolare art. 2 del Regolamento interno della Conferenza che è stato adottato dal Comitato esecutivo il 9.5.2021 ed il cui testo è consultabile al sito internet <https://futureu.europa.eu/?locale=it>.

<sup>82</sup> V. Dichiarazione comune sulla Conferenza sul futuro dell'Europa, p. 3.

Trattati, di una più organica disciplina dei principi alla base della *better regulation* sarebbe senz'altro in linea con la rilevanza che tale materia ha progressivamente assunto in questi anni nel processo decisionale dell'Unione europea.