

## 6. “Better regulation” nell’Unione europea: principi, obiettivi e strumenti <sup>(1)</sup>\*

Ornella Porchia, Lucy Swan, Davide Capuano, Nadia Marin, Pier Luigi Petrillo, Maurizio Ricciardelli, Cecilia Odone, Caterina Gestri, Nicola Minasi, Marzia Margiotta, Emanuele Proserpi, Tiziana Petucci, Paolo Ponzano\*\*

### Abstract

Nel mese di maggio 2015, la Commissione europea ha adottato il nuovo pacchetto sulla *Better regulation*. Come sottolinea la stessa Commissione, la *Better regulation* richiede di progettare le norme e le politiche in modo aperto e trasparente, facendo sì che gli obiettivi siano raggiunti con il minimo costo e tenendo conto dell’intero ciclo politico della regolazione, dalla progettazione all’adozione, implementazione, applicazione, valutazione e revisione di una norma. Con la nuova Agenda, “*la Commissione si impegna ad assumersi la responsabilità politica di applicare nella sua attività i principi e le procedure per legiferare meglio e invita le altre Istituzioni dell’Ue e gli Stati membri a fare altrettanto.*” Gli Stati e le loro Regioni, dunque, sono chiamati a fare la loro parte, ed è qui che si introduce il tema della dimensione territoriale degli strumenti della *Better regulation* e dei suoi principi, a partire da sussidiarietà e proporzionalità. L’articolo si suddivide in due parti. Alla luce della nuova Agenda dell’Ue, la prima parte passa in rassegna l’applicazione degli strumenti della *Better regulation* in riferimento alla partecipazione italiana alla fase ascendente e discendente del diritto e delle politiche dell’Unione europea, inclusi due casi di studio regionali. La seconda parte è invece finalizzata a rappresentare le modalità organizzative interne alle amministrazioni per la gestione e la prevenzione delle procedure di infrazione. Anche per questa seconda parte, il quadro viene completato con due casi regionali.

*On May 2015, the European Commission adopted the new “Better regulation” package. As the Commission outlines, “Better regulation means designing EU policies and laws so that they achieve their objectives at minimum cost”, in a transparent and open environment which takes into consideration the whole cycle of policies, from preparation to adoption, implementation, application, evaluation and revision of a legislation. With the new Agenda the Commission “commits to taking political responsibility for applying better regulation principles and processes in its work and calls on the other EU institutions and the Member States to do likewise”. Member*

---

<sup>1</sup> \* Seminario svoltosi il 9 e 10 novembre 2015, nell’ambito del “Terzo ciclo di seminari specialistici sulle politiche europee” organizzato a Roma dal CINSEDO – Centro interregionale studi e documentazione, nel periodo maggio – dicembre 2015.

\*\* L’articolo è aggiornato al mese di giugno 2016 ed è basato sugli interventi svolti dai relatori al seminario. Un ulteriore aggiornamento, all’inizio di ottobre 2016, riguarda l’introduzione e i paragrafi 1.4. e 1.6. I singoli paragrafi sono da attribuire ai relatori come segue: l’Introduzione è a cura di Ornella Porchia, Rappresentanza Permanente d’Italia presso l’Unione europea - Italrap; il paragrafo 1.1 è a cura di Lucy Swan, Segretariato Generale, Commissione europea; il paragrafo 1.2 è a cura di Davide Capuano, Senato della Repubblica; il paragrafo 1.3 è a cura di Nadia Marin, Dipartimento affari giuridici e legislativi, Presidenza del Consiglio dei Ministri; il paragrafo 1.4 è a cura di Pier Luigi Petrillo, Regione Campania; il paragrafo 1.5 è a cura di Maurizio Ricciardelli, Regione Emilia – Romagna; il paragrafo 1.6 è a cura di Cecilia Odone, esperta diritto UE e direttore dei Seminari europei del Cinsedo; il paragrafo 2.1 è a cura di Lucy Swan, Segretariato Generale, Commissione europea; il paragrafo 2.2 è a cura di Caterina Gestri, Dipartimento Politiche europee, Presidenza del Consiglio dei Ministri; il paragrafo 2.3 è a cura di Nicola Minasi, Rappresentanza Permanente d’Italia presso l’Unione europea – Italrap; il paragrafo 2.4 è a cura di Marzia Margiotta, Camera dei Deputati; il paragrafo 2.5 è a cura di Emanuele Proserpi, Regione Lombardia; il paragrafo 2.6 è a cura di Tiziana Petucci, Regione Lazio; le Conclusioni sono a cura di Paolo Ponzano, Istituto Universitario europeo. Le opinioni espresse sono quelle personali dei relatori e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell’amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

*States, including their Regions, have therefore their role to play. The territorial dimension of the Better regulation tools and principles is crucial to this end, starting from the subsidiarity and proportionality principles. The article is divided in two parts. Taking into account the new Agenda of the European Commission, the first one examines when and how the “Better regulation” tools and principles work within the Italian system of participation in the European integration process, from the EU decision-making to the implementation of the EU laws and policies. To complete the framework, two regional case studies are given. The second part of the article is dedicated to the management of the infringement proceedings within the Italian administrations, also in view of preventing the infringements. Two regional case studies are given in this second part as well.*

*Sommario - Introduzione - 1. “Better regulation” nell’Unione europea: principi, obiettivi e strumenti, dall’Unione europea, allo Stato alle Regioni - 1.1. L’Agenda dell’Unione europea per la “Better regulation” e le nuove Linee guida dalla Commissione europea - 1.2. Legge 234/2012: strumenti per contribuire agli obiettivi della “Better regulation” europea nella partecipazione italiana alla fase ascendente e discendente del diritto e delle politiche Ue. Il ruolo del Parlamento, l’attività del Senato - 1.3. Legge 246/2005: strumenti della “Better regulation” in Italia, loro applicazione e ruolo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri - 1.4. “Better regulation” e semplificazione nella Regione Campania - 1.5. “Better regulation” e semplificazione nella Regione Emilia – Romagna - 1.6. “Better regulation” e partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione e attuazione del diritto Ue, nelle norme di procedura e nella prassi - 2. Gestire le procedure di infrazione: strumenti di prevenzione dal livello statale a quello regionale - 2.1. Le procedure di infrazione e il ruolo della Commissione europea - 2.2. La gestione delle procedure di infrazione in Italia: il ruolo del Dipartimento per le politiche europee - 2.3. La gestione delle procedure di infrazione in Italia: la funzione della Rappresentanza Permanente d’Italia a Bruxelles - 2.4. Il ruolo della Camera dei Deputati - 2.5. Regione Lombardia: organizzazione interna per la gestione e prevenzione delle procedure di infrazione - 2.6. Regione Lazio: organizzazione interna per la gestione e prevenzione delle procedure di infrazione - Conclusioni.*

## **Introduzione**

Il pacchetto “Legiferare meglio”, presentato dalla Commissione il 19 maggio 2015, comprende strumenti di varia natura, tra i quali la Comunicazione del 2015 sull’Agenda dell’Unione europea<sup>2</sup>, la Comunicazione sulla piattaforma REFIT e la relativa decisione istitutiva<sup>3</sup>. Il pacchetto include altresì la proposta di accordo interistituzionale, sulla cui base si sono avviati i negoziati tra le tre istituzioni, Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, che hanno dato vita all’Accordo del 13 aprile 2016<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> COM (2015) 215 def.

<sup>3</sup> C (2015) 3260 def. e C (2015) 3261 def.

<sup>4</sup> Accordo interistituzionale “Legiferare meglio” tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, 13 aprile 2016, GUUE L 123 del 12 maggio 2016, p. 1. I negoziati si sono conclusi nel mese di dicembre 2015, sotto Presidenza lussemburghese ed è stato quindi firmato il 13 aprile 2016, all’esito delle procedure formali intraprese dalle singole istituzioni.

L'Accordo "Legiferare meglio" è suddiviso in 9 titoli e contiene un allegato concernente la Convenzione d'intesa sugli "atti delegati" previsti dall'art 290 TFUE e la relativa appendice. L'Accordo, con l'obiettivo di migliorare il processo legislativo dell'Unione attraverso la cooperazione interistituzionale, sostituisce il precedente Accordo interistituzionale del 2003 e l'approccio interistituzionale per le valutazioni di impatto del 2005<sup>5</sup>. Le modifiche si sono rese necessarie anche in considerazione delle nuove previsioni introdotte dal Trattato di Lisbona che ha in parte modificato gli equilibri interistituzionali. Proprio nel tentativo di raggiungere quell'equilibrio necessario a garantire il funzionamento del sistema, nel corso del negoziato le istituzioni hanno insistito sulla garanzia dei principi di equidistanza, soprattutto nei rapporti tra Consiglio e Parlamento rispetto alla Commissione.

Quanto all'efficacia<sup>6</sup>, gli autori non hanno inteso attribuire effetto vincolante a tutte le parti dell'Accordo, lasciando all'interprete il compito di accertare di volta in volta la portata delle singole disposizioni.

Aspetti innovativi sono contenuti nella parte relativa alla programmazione pluriennale e annuale (titolo II). In relazione alla prima, le tre istituzioni si sono dichiarate disponibili a procedere ad uno scambio di opinioni sugli obiettivi principali, nel pieno rispetto del ruolo assegnato al Consiglio europeo (art. 15 TUE). Quanto alla programmazione annuale, che compete in via primaria alla Commissione, l'Accordo riconosce al Consiglio e al Parlamento<sup>7</sup> il compito di partecipare alla definizione delle linee di programmazione, tenuto conto degli obiettivi strategici definiti dal Consiglio europeo<sup>8</sup>. In questo quadro, per la programmazione 2017, il Consiglio, prima dell'estate, ha avviato il dibattito interno sulle priorità in vista della lettera di intenti, poi trasmessa nel mese di settembre, cui farà seguito la presentazione del programma nel mese di ottobre<sup>9</sup>. Il programma è un elemento chiave dell'Accordo, che si coniuga strettamente con il profilo della semplificazione e con l'esercizio REFIT<sup>10</sup>.

Tra gli strumenti volti a migliorare la qualità della legislazione (titolo III), spicca la valutazione di impatto. Questa rientra innanzitutto nella responsabilità della Commissione, che deve tenere conto, tra l'altro, dell'incidenza delle proposte legislative sulla competitività, sugli oneri amministrativi

---

<sup>5</sup> Progetto interistituzionale "Legiferare meglio" (GUCE C 321 del 31 dicembre 2003, p. 1); Approccio interistituzionale comune per le valutazioni di impatto del 2005 (Doc. n. 14901/05).

<sup>6</sup> L'articolo 295 TFUE, come modificato dal Trattato di Lisbona, riconosce espressamente che gli accordi interistituzionali possano avere effetti vincolanti.

<sup>7</sup> Accordo quadro sulle relazioni tra Parlamento europeo e Commissione, Allegato IV, GUUE L 304 20 novembre 2010, p. 47.

<sup>8</sup> Vedi, per la legislatura in corso, Consiglio europeo, Agenda Strategica per un'Unione in fase di cambiamento, Bruxelles, 25-26 giugno 2016.

<sup>9</sup> Primi orientamenti sono stati espressi dal Consiglio Affari generali, 24 giugno 2016, <http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/gac/2016/06/21>. La discussione sulla lettera di intenti del 14 settembre 2016 si è tenuta in Consiglio affari generali del 20 settembre 2016, cui è seguita la lettera del 4 ottobre trasmessa dalla Presidenza del Consiglio al Presidente della Commissione. Successivamente alla presentazione del programma da parte della Commissione, attesa per il 25 ottobre 2016, le tre istituzioni potrebbero adottare una dichiarazione congiunta sui punti condivisi.

<sup>10</sup> Al programma sono generalmente allegati gli elenchi delle nuove iniziative, delle iniziative REFIT, delle proposte prioritarie in sospeso, delle proposte pendenti ritirate o modificate, delle abrogazioni previste e della legislazione che sarà applicabile nell'anno successivo (vedi a titolo esemplificativo Programma 2016, COM (2015) 610 def.). I legislatori potrebbero essere contrari al ritiro annunciato oppure sollecitare il ritiro di qualche proposta (ad esempio, alcuni Stati hanno già iniziato a chiedere il ritiro della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 96/71 del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (COM (2016) 0070). Su questa proposta 11 Parlamenti nazionali si sono espressi negativamente nell'ambito del controllo di sussidiarietà, raggiungendo il quorum per il c.d. cartellino giallo, ai sensi del Protocollo n. 2 sull'applicazione del principio di sussidiarietà.

per i cittadini e le imprese, in particolare sulle PMI<sup>11</sup>. La valutazione di impatto troverà applicazione anche per gli atti delegati ed esecutivi se questi sono destinati ad avere un'incidenza economica, ambientale e sociale significativa. Senza interferire sulla responsabilità della Commissione in tema di valutazione di impatto<sup>12</sup> Consiglio e Parlamento si sono impegnati a migliorare, nei limiti del possibile, i rispettivi sistemi di valutazione di impatto interni. I legislatori possono effettuare, se lo ritengono opportuno, valutazioni di impatto delle modifiche sostanziali che intendono apportare alle proposte della Commissione, per quanto sia ancora da sciogliere il nodo relativo alla nozione di emendamento sostanziale. Le tre istituzioni si sono rese disponibili a cooperare al riguardo, anche se non è stata accolta l'originaria proposta della Commissione di affidare la valutazione a un organismo interistituzionale indipendente<sup>13</sup>.

Altro strumento è rappresentato dalla consultazione delle parti interessate, che si estende a tutte le fasi del processo legislativo (*ex ante*, *ex post* e nell'ambito della Piattaforma REFIT). Essa infatti, come sarà meglio esposto nei paragrafi successivi, si svolge prima e dopo la presentazione della proposta e può riguardare anche gli atti delegati.

Tra le altre novità, conviene segnalare la parte relativa agli atti delegati (titolo V), completata dalla già citata "Convenzione d'intesa sugli atti delegati" (Allegato 1) e dalla relativa appendice sulle formule standard (Allegato 2). La Convenzione introduce in particolare un meccanismo di consultazione sistematica degli esperti nazionali da parte della Commissione prima dell'adozione di un atto delegato<sup>14</sup>.

Ha provocato discussioni nel corso del negoziato il tema del "gold plating" (c.d. sovraregolamentazione) inserito nel titolo VII (Attuazione e Applicazione della legislazione dell'Unione). L'Accordo stabilisce che quando gli Stati membri adottano elementi che non sono direttamente connessi al diritto dell'Unione europea dovrebbero renderli identificabili nello stesso strumento di trasposizione o nel documento di accompagnamento. Si tratta di una soluzione di compromesso intesa ad assicurare visibilità e trasparenza all'attività di trasposizione senza creare un obbligo nuovo in capo agli Stati membri. Resta in ogni caso impregiudicata la possibilità per gli Stati di adottare livelli e standard più elevati nel rispetto delle procedure previste dai Trattati (es. art. 114 TFUE o in materia ambientale, artt. 192-193 TFUE).

In più punti l'Accordo rinvia ad una seconda fase l'adozione di disposizioni e/o strumenti di attuazione (clausole c.d. di *rendez-vous*). In particolare, la Commissione si è impegnata (titolo V) a presentare entro la fine del 2016, in relazione agli atti delegati, una proposta di allineamento al quadro giuridico introdotto dal Trattato di Lisbona di tutti gli atti di base che fanno ancora riferimento alla procedura di regolamentazione con controllo (PRAC)<sup>15</sup>. Entro un tempo ragionevole dall'entrata in vigore dell'Accordo, le tre istituzioni inizieranno a discutere i criteri di

---

<sup>11</sup> L'Intesa per il Regno Unito del 19 febbraio 2016, raggiunta in occasione del Consiglio europeo, includeva altresì una dichiarazione con la quale la Commissione si impegnava a rafforzare il meccanismo di controllo della sussidiarietà (allegato IV).

<sup>12</sup> Comunicazione *Better Regulation* del 19 maggio 2015, COM (2015) 215.

<sup>13</sup> Vedi Proposta di accordo interistituzionale, COM (2015) 216, punto 8.

<sup>14</sup> La disciplina risponde a una insistente richiesta del Consiglio (già formalizzato nel *Common of Understanding* del 16 febbraio 2014, Doc 6774/14). Restano ancora da comprendere le formule di raccordo tra esperti nazionali e delegati nei gruppi di lavoro in seno al Consiglio dell'Unione.

<sup>15</sup> La procedura di regolamentazione con controllo non è stata sostituita *ex lege* (a differenza delle altre procedure di comitologia introdotte in epoca anteriore al Trattato di Lisbona) dal nuovo regolamento sulla comitologia (Regolamento 182/2011 del Parlamento e del Consiglio che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione, GUUE L 55 del 28 febbraio 2011, p. 13).

demarcazione tra atti delegati e atti esecutivi, criteri che sono destinati ad integrare la Convenzione d'intesa allegata all'Accordo<sup>16</sup>. La Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo si sono altresì impegnati a istituire un registro congiunto per gli atti delegati entro la fine del 2017.

In tema di trasparenza (titolo VI), le istituzioni si impegnano a creare, entro il 31 dicembre 2016, una banca dati delle procedure legislative in grado di facilitare la tracciabilità delle varie tappe<sup>17</sup>. Inoltre, le tre istituzioni si sono rese disponibili a negoziare, entro 6 mesi dall'entrata in vigore dell'Accordo, le modalità pratiche di cooperazione e di informazione sui negoziati e sulla conclusione degli accordi internazionali nei limiti stabiliti dai Trattati<sup>18</sup>.

L'Accordo, per un verso, esplicita scelte e principi sui quali la Commissione si era già impegnata e che aveva iniziato ad attuare indipendentemente dal negoziato; in altre parti invece delinea aspetti innovativi, che esprimono il frutto del compromesso raggiunto tra le tre istituzioni.

Tra i principi della *Better regulation* vengono in primo piano il principio di *effettività* delle scelte politiche operate dalle istituzioni, i principi di *sussidiarietà* e *proporzionalità* da garantire in concreto, il principio di *trasparenza* da assicurare attraverso il sistema di consultazione "circolare" voluta dalla Commissione e, nello stesso tempo, di *chiarezza*, vale a dire intellegibilità dei testi. Tutti questi principi devono essere garantiti nel rispetto dell'equilibrio interistituzionale, salvaguardando le prerogative delle istituzioni e degli altri organi dell'Unione. In particolare si deve tenere conto del ruolo consultivo che il Trattato assegna al Comitato delle Regioni e al Comitato economico e sociale, ruolo peraltro rivendicato nei rispettivi pareri espressi sull'intero pacchetto "legiferare meglio"<sup>19</sup>. La consultazione degli *stakeholders* si inserisce in un assetto che lascia in una posizione privilegiata le istituzioni e gli Stati membri. La logica di riordino, sottesa all'esercizio negoziale, è stata temperata dalla preoccupazione costante di non creare eccessive complicazioni e stratificazioni in un processo legislativo già complesso.

Il livello europeo della *Better regulation* si combina e si interseca con la dimensione interna. La piena attuazione dei principi richiede un pieno coinvolgimento a livello nazionale, che può avvenire in due modi. Da un lato, si può registrare una collaborazione ascendente in fase organizzativa della *Better regulation*, che può avvenire attraverso la consultazione degli esperti nazionali e anche attraverso la partecipazione alla piattaforma REFIT, dove intervengono i rappresentanti degli Stati membri<sup>20</sup>. Dall'altro lato, è da prendere in considerazione la dimensione nazionale in senso stretto in relazione allo svolgimento di attività meramente interna.

I lavori che seguiranno rifletteranno questa duplicità di livelli. Dopo una prima parte che illustrerà nel suo complesso il nuovo pacchetto della Commissione sulla *Better regulation*<sup>21</sup>, si passerà a esaminare il quadro nazionale, per vedere come i principi della stessa siano attuati e come le scelte

---

<sup>16</sup> Quest'aspetto era incluso nella proposta della Commissione, COM (2015) 216, Allegato I, punto II, che riprende la Risoluzione del Parlamento europeo del 25 febbraio 2014, P7\_TA(2014)0127 (basata sul rapporto Szájer). Il Parlamento europeo ha già conferito mandato ai Parlamentari Szájer e a Corbett per iniziare il negoziato con le altre istituzioni, auspicando una definizione veloce dell'accordo.

<sup>17</sup> Consiglio Affari generali 24 giugno 2016 (<http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/gac/2016/06/21/>). In quest'occasione il Consiglio ha condiviso il programma sulla banca dati delle procedure legislative, ritenendo necessaria la continuazione del dibattito sulla gestione dei negoziati trilaterali (c.d. triloghi).

<sup>18</sup> Entro ottobre 2016 prenderanno avvio i negoziati con il Parlamento europeo.

<sup>19</sup> Parere del Comitato Economico e Sociale *Legiferare meglio*, del 16 settembre 2015 (SC/41) e del Comitato delle Regioni, Agenda dell'UE *Legiferare meglio*, del 14 ottobre 2015 (CDR 4129/2015).

<sup>20</sup> Decisione REFIT (C(2015) 3261 def.). La prima riunione della rinnovata piattaforma REFIT si è tenuta il 29 gennaio 2016. Per una prima ricognizione delle attività REFIT e più in generale sull'applicazione del nuovo pacchetto, Comunicazione, *Legiferare meglio: risultati migliori per un'Unione più forte*, COM (2016) 615 def.

<sup>21</sup> Par. 1.1.

di diritto interno possano contribuire ad attuare gli obiettivi della *Better regulation* europea. Saranno quindi presi in esame gli strumenti che la legge 234/2012 ha individuato per migliorare le forme e le tecniche di partecipazione sia alla fase ascendente che a quella discendente, nell'attuazione degli obblighi europei<sup>22</sup>. Ulteriori profili verranno in rilievo, quali le modalità volte ad attuare i principi della *Better regulation* europea e le forme nelle quali si esprime la *Better regulation* nazionale<sup>23</sup>. L'interesse si sposterà poi dal livello centrale a quello regionale, prendendo come esempi le esperienze della Regione Campania e della Regione Emilia-Romagna<sup>24</sup>, per concludere con un quadro di sintesi trasversale e orizzontale delle diverse esperienze regionali di attuazione dei principi della *Better regulation* europea<sup>25</sup>.

Un miglioramento della qualità della legislazione e una consapevole partecipazione degli Stati membri nella fase ascendente possono avere ripercussioni sul piano dell'attuazione a livello nazionale (fase discendente) e quindi sulla consistenza delle procedure per inadempimento<sup>26</sup>. In questo senso, le misure volte a migliorare il processo legislativo potrebbero contribuire a dare una risposta a un problema con il quale l'Italia si confronta da tempo. Si passa così alla seconda parte del lavoro dedicata alla gestione delle procedure di infrazione e soprattutto agli strumenti di prevenzione messi in campo a livello statale e regionale. In questo ambito, dopo la presentazione dei compiti della Commissione nel controllo dell'applicazione del diritto<sup>27</sup>, vengono esposti il ruolo di coordinamento affidato al Dipartimento delle politiche europee e la funzione di collegamento esercitata dalla Rappresentanza permanente presso l'Unione europea<sup>28</sup>. In tale contesto saranno presi in esame in particolare gli oneri informativi del Governo verso il Parlamento, previsti dalla legge 234/2012<sup>29</sup>. Nel panorama delle procedure di infrazione, visto il numero consistente di casi imputabili agli enti infrastatali,<sup>30</sup> assumono particolare rilievo gli espedienti che le Regioni, in uno spirito di leale cooperazione, pongono in essere al fine di gestire le infrazioni<sup>31</sup>.

## **1. “Better regulation” nell’Unione europea: principi, obiettivi e strumenti, dall’Unione europea, allo Stato alle Regioni.**

### *1.1. L’Agenda dell’Unione europea per la “Better regulation” e le nuove Linee guida della Commissione europea*

Appena entrata in carica nel 2014, la Commissione Junker aveva davanti a sé delle sfide molto importanti. Prima di tutto la sfida – così definita dallo stesso Presidente - di ricostruire i ponti in Europa dopo la crisi, ripristinare la fiducia dei cittadini, focalizzare le politiche sulle sfide fondamentali delle nostre economie e della nostra società e, infine, rafforzare la legittimità democratica. Queste sfide sono state tradotte negli orientamenti politici del presidente Junker, dove

---

<sup>22</sup> Par. 1.2.

<sup>23</sup> Par. 1.3.

<sup>24</sup> Rispettivamente, parr. 1.4 e 1.5.

<sup>25</sup> *Infra*, par. 1.6.

<sup>26</sup> Commissione, Controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea- Relazione annuale 2014, COM (2015) 329 def. In termini analoghi, Relazione annuale 2015, COM (2016) 463 def.

<sup>27</sup> Par. 2.1.

<sup>28</sup> Sul ruolo del DPE, par. 2.2, mentre sul ruolo della RAPPUE, par. 2.3.

<sup>29</sup> Par. 2.4.

<sup>30</sup> O. PORCHIA, *La gestione del contenzioso con l'Unione europea per violazioni imputabili alle regioni: gli strumenti previsti in Italia e in Spagna*, in *DUE* 2011, p. 407.

<sup>31</sup> Vedi, par 2.5 sull'esperienza della Regione Lombardia e par. 2.6 sul caso del Lazio.

sono stati precisati i suoi obiettivi: un'Unione europea più ambiziosa sulle grandi cose e più piccola e modesta sulle piccole cose; focalizzare le attività e le iniziative su dieci settori importanti nei quali l'Unione europea può avere risultati concreti e lasciare agli Stati membri gli altri ambiti politici nei quali questi possono intervenire in modo più efficace, e individuare in collaborazione con Consiglio e Parlamento europeo i principali oneri burocratici in ambito europeo e nazionale che potrebbero essere rimossi più rapidamente. Quindi "Legiferare meglio" è uno degli ambiti principali di questa Commissione. Anche per questo motivo, più o meno sei mesi dopo che è stata costituita, la Commissione europea ha adottato il pacchetto "Legiferare meglio". Esso è composto da diversi documenti: la Comunicazione, l'accordo interistituzionale, la piattaforma REFIT, il quadro di valutazione REFIT, gli orientamenti integrati per legiferare meglio e il nuovo comitato per il controllo normativo. L'idea di questa nuova agenda è di guardare il ciclo intero dell'elaborazione delle politiche: la fase preparatoria e la fase di adozione della legislazione, la fase di recepimento e di applicazione. Per quanto riguarda la fase di preparazione e adozione degli atti, troviamo la valutazione d'impatto, mentre nella fase di recepimento e applicazione vi è il monitoraggio e la valutazione. Per tutte queste fasi è prevista la possibilità di avere un input dalle parti interessate. Questa è la filosofia del nuovo pacchetto. Ci sono quattro pilastri principali: la pianificazione e la programmazione, la valutazione d'impatto, la consultazione delle parti interessate e la valutazione *ex post* della legislazione. Una delle novità più importanti, è la possibilità per gli *stakeholders* di dare *feedback* in tutti i momenti del ciclo legislativo, la previsione di una procedura di consultazione più estesa e una focalizzazione più importante sulla relazione che accompagna ogni proposta. Inoltre vi sono migliori strumenti di valutazione e un uso più ampio degli stessi con l'aiuto degli orientamenti integrati che ricoprono tutto il ciclo politico, l'accordo interistituzionale e, infine, un accento più importante sull'attuazione, con il programma di controllo dell'adeguatezza e di valutazione *ex post*. Questi strumenti esistevano già prima dell'adozione dell'Agenda, ma si trovavano in diversi documenti e non tutti erano pubblici. Ora sono raccolti in un unico documento disponibile sul sito internet. Esso ha carattere operativo ed è destinato a chi prepara la legislazione, ma è utile anche agli Stati membri. Poi ci sono strumenti ancora più dettagliati – il *toolbox* – che copre tutte le fasi, gli elementi e approcci necessari per avere un buon quadro di *better regulation*. Le novità a livello di consultazione e feedback consistono nella possibilità di *feedback* dall'inizio - vale a dire da quando la Commissione prepara la tabella di marcia su una proposta - passando alle consultazioni pubbliche sulle proposte, che avranno una valutazione d'impatto e una valutazione *ex post*, la possibilità di avere *feedback* dalle parti interessate sulle proposte appena sono presentate e la possibilità di *feedback* sugli atti delegati e di esecuzione. Per quanto riguarda la qualità delle proposte, le *guidelines* prevedono l'istituzione del comitato per il controllo normativo e la possibilità, come vorrebbe la Commissione, di fare una valutazione di impatto sugli emendamenti sostanziali.

Le novità rispetto alla pianificazione e programmazione, consistono nel fatto che per ogni nuova iniziativa deve essere predisposta una tabella di marcia o una valutazione d'impatto iniziale che spieghi qual è il contesto e il problema che si vuole risolvere, fissi gli obiettivi e spieghi in che modo queste opzioni o questo obiettivo sono conformi al principio di sussidiarietà, descriva le opzioni. La valutazione d'impatto iniziale deve andare molto più nel dettaglio delle diverse opzioni e descrivere come verrà fatta la valutazione d'impatto, come saranno raccolti i dati e come saranno utilizzati gli strumenti per legiferare meglio. Inoltre dovrà fornire una valutazione preliminare degli impatti attesi. Va evidenziato che non tutte le proposte della Commissione devono avere una

valutazione d'impatto, ma soltanto quelle che avranno impatti importanti. Le tabelle di marcia e le valutazioni d'impatto iniziali sono pubblicate sul sito della Commissione e, già a partire da questo momento, tutti gli *stakeholders* possono dare un *feedback*. Le tabelle di marcia devono essere preparate prima ancora di preparare la proposta, almeno 12 mesi prima che la proposta venga adottata dalla Commissione. Vi è poi una nuova politica di convalida dell'iniziativa prima dell'inizio dei lavori, non da parte del collegio intero ma, almeno, del vice-presidente. Oltre alla valutazione d'impatto iniziale sulla quale tutte le parti interessate possono dare un'opinione, abbiamo orientamenti più precisi sui diversi tipi di impatto e le metodologie ed una maggior attenzione per la sussidiarietà e la proporzionalità, competitività, piccole e medie imprese, i destinatari della legislazione e la dimensione digitale. Per la valutazione d'impatto territoriale, è previsto uno strumento specifico - strumento numero 29 - accessibile anch'esso sul sito della Commissione. Questo individua le questioni da porsi nel caso in cui la Commissione stia preparando un'iniziativa che può avere un impatto territoriale e fornisce degli strumenti per ottenere più dati, per avere metodologie e modelli che aiutino a capire meglio come gestire gli impatti e come ridurli. Il nuovo quadro per "Legiferare meglio" presenta dunque un'opportunità migliore per valutare gli impatti territoriali, non solo grazie a questo strumento, ma anche perché ci sono molte più possibilità per dare un *feedback*. Pertanto, nel momento in cui la Commissione pensa di presentare un'iniziativa su un settore specifico, sulla base della tabella di marcia, tutte le parti interessate al livello territoriale e regionale possono già segnalare un problema o dare un input perché ritengono che la Commissione non debba presentare quella proposta o debba presentarla in un certo modo.

Un'altra opportunità si trova anche nell'attenzione alla fase *ex post*. Nell'ambito della valutazione *ex post*, se si ritiene che una legislazione crei dei problemi a livello territoriale, vi è la possibilità di segnalarlo e di specificarne i motivi. Inoltre, vi è la cooperazione con il Comitato delle Regioni e le sue reti di parti interessate. La Commissione sta lavorando con il Comitato su diversi progetti pilota. Alcune sfide sono note, a partire dalla mancanza di dati regionali e locali, i problemi di comparabilità, la mancanza di metodologie e il principio di proporzionalità.

Tornando alle valutazioni d'impatto in generale, il comitato per il controllo normativo, di cui si diceva più sopra, ha preso ora il posto del comitato per la valutazione d'impatto. Le novità riguardano in particolare la maggiore indipendenza del comitato, composto da sei membri permanenti, di cui tre interni, provenienti dalla Commissione, i quali svolgeranno questo compito full-time, e tre esterni che saranno scelti in base ad una selezione. Il presidente proviene dall'interno della Commissione, a livello di direttore generale, e sono previsti inoltre tre assistenti e il segretariato. Il comitato esaminerà non solo le valutazioni d'impatto ma anche le valutazioni *ex post* ed il controllo dell'adeguatezza.

Il terzo pilastro è costituito dalle consultazioni delle parti interessate. Il principio ispiratore è quello di ascoltare di più e meglio e di aprire l'intero processo decisionale. In questo approccio vi sono due elementi fondamentali: il primo è quello del *feedback*, il secondo è quello della consultazione vera e propria. Rispetto al *feedback* vi sono maggiori e migliori opportunità in diversi momenti, come si diceva. A partire dalle tabelle di marcia e dalle valutazioni d'impatto iniziali che, non appena approvate, vengono pubblicate sul sito. Già a partire da questo momento, si può dare un input alla Commissione. Vi sono inoltre delle tabelle di marcia specifiche per le valutazioni *ex post* della legislazione. Anche in questo caso si può accedere sul sito e dare un *feedback*. Per quanto riguarda gli atti delegati e di esecuzione, anch'essi saranno pubblicati e le parti interessate e i cittadini



potranno dare un *feedback* entro quattro settimane, così come le proposte della Commissione e le relative valutazioni d'impatto per le quali vi saranno otto settimane dall'adozione. Quanto appena illustrato riguarda le consultazioni informali. Ma anche per le consultazioni formali sono stati introdotti dei miglioramenti. Tutte le iniziative devono avere una strategia di consultazione e, prima ancora di iniziare i lavori, le Direzioni Generali devono preparare una strategia su chi e come deve essere consultato. Una consultazione pubblica obbligatoria di 12 settimane è prevista per tutte le iniziative che hanno una valutazione d'impatto, tutte le valutazioni *ex post* e i libri verdi. Vi è inoltre, all'interno della Commissione, un maggiore sostegno alla qualità e al controllo di queste consultazioni. La Commissione deve anche spiegare meglio perché fa una determinata proposta. Pertanto, nella relazione che accompagna ogni proposta, oltre ad illustrare l'obiettivo della misura deve spiegare come sono stati applicati i principi per legiferare meglio ed esporre più in dettaglio il modo in cui la proposta è conforme al principio di sussidiarietà e proporzionalità.

Per concludere sul pilastro "valutazione" - valutazione *ex post* della legislazione in vigore - il principio di base è quello per cui prima di modificare una legislazione e prima di pensare ad una nuova iniziativa bisogna valutare quello che c'è già, se è stato efficace e se ha raggiunto gli obiettivi. Un'altra novità sono le tabelle di marcia per le valutazioni, le consultazioni pubbliche di dodici settimane per ogni valutazione, e il controllo da parte del comitato per il controllo normativo. La valutazione è basata su dati di fatto e misura fino a che punto un intervento è stato efficace, efficiente e rilevante tenuto conto delle esigenze e dei suoi obiettivi, coerente all'interno del settore con altre politiche dell'Ue, e se ha raggiunto un valore aggiunto al livello dell'Ue. Il controllo dell'adeguatezza, *fitness-check*, esiste già da tempo e consiste in una valutazione che copre un gruppo di misure che hanno un insieme comune di obiettivi. Rispetto al REFIT - programma di controllo dell'adeguatezza e efficacia della regolamentazione - la novità riguarda la "piattaforma REFIT" che sarà una piattaforma di dialogo permanente con le parti interessate e gli Stati membri su come migliorare la legislazione, con lo scopo di raccogliere suggerimenti per ridurre gli oneri normativi e amministrativi e proporre idee concrete. Ci saranno due gruppi, quello delle parti interessate, del Comitato delle Regioni e del Comitato economico e sociale, e quello degli Stati membri presieduto dal primo vicepresidente. Vi è anche uno strumento on line - "Dateci una mano, dite la vostra" - che permette a chiunque di dare la sua opinione sulla legislazione in vigore e, infine, il quadro di valutazione annuale REFIT che propone iniziative nuove, in corso e le abrogazioni.

Per finire, un accenno all'accordo interistituzionale proposto dalla Commissione. Esso è una parte importante del pacchetto per "Legiferare meglio". La Commissione da sola, infatti, non può rivoluzionare tutta la legislazione dell'Ue. E' dunque importante che l'impegno sia comune e condiviso, non solo tra le istituzioni ma anche con gli Stati membri. La proposta prevede un impegno comune per il programma REFIT, la valutazione d'impatto lungo tutto il processo legislativo, una pianificazione annuale e pluriennale coordinata, compresa una consultazione sul programma di lavoro della Commissione, una maggiore trasparenza, una nuova intesa comune sugli atti delegati e sforzi congiunti per ridurre il *gold plating*, vale a dire la sovra-regolamentazione ingiustificata da parte degli Stati membri in sede di recepimento delle direttive.

*1.2. Legge 234/2012: strumenti per contribuire agli obiettivi della “Better regulation” europea nella partecipazione italiana alla fase ascendente e discendente del diritto e delle politiche Ue. Il ruolo del Parlamento, l’attività del Senato.*

Come si è visto più sopra, gli obiettivi dell’Agenda europea sulla *Better regulation*, aggiornata nel maggio 2015<sup>32</sup>, riguardano il miglioramento del processo decisionale europeo, con l’acquisizione dei *feedback* di tutti gli *stakeholders*, i quali sono messi in condizione di far pervenire alle Istituzioni europee i propri suggerimenti rispetto a quelle scelte politiche che dovranno poi assumere i titolari formali del potere legislativo.

Come afferma la stessa Commissione europea, “legiferare meglio” non significa deregolamentare, ma capire come interpretare meglio gli *acquis* nel settore sociale e ambientale alla luce delle sfide della modernità.

La *Better regulation* è, dunque, il tassello conclusivo di un percorso di partecipazione che la Commissione europea aveva già iniziato con i parlamenti nazionali sia con il Trattato di Lisbona che con il dialogo politico<sup>33</sup>, e che viene completato nel 2015 con l’apertura a tutti gli interlocutori della società civile.

Gli obiettivi e i principi della *Better regulation* sono già da tempo, almeno in parte, valorizzati all’interno delle attività del Parlamento italiano che ineriscono la materia europea. Ciò avviene soprattutto attraverso le disposizioni della legge 234/2012, che regola la partecipazione dell’Italia all’Unione europea.

Per quanto riguarda la fase ascendente, già oggi il Parlamento ha la possibilità di interloquire nel procedimento di formazione della legislazione europea attraverso i due canali di comunicazione aperti dal Trattato di Lisbona nel procedimento legislativo europeo, puntualmente implementati dalla legge 234: il controllo del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (articolo 8) e il dialogo politico con le Istituzioni europee (articolo 9).

All’interno delle procedure parlamentari utilizzate dal Senato e dalla Camera in fase ascendente è possibile inserire i principi dell’agenda sulla *Better regulation*. Facendo riferimento al controllo sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità da parte dei parlamenti nazionali, ci si accorge che è già l’articolo 5 del protocollo n. 2 ad inquadrare perfettamente la filosofia di fondo della *Better regulation*, ossia fare in modo che ogni decisione adottata a livello europeo sia una decisione “istruita” su fatti, che vengono convogliati da più parti all’interno del circuito decisionale e poi lasciati alla libera valutazione degli organi politici, i quali ne hanno la responsabilità di fronte ai cittadini.

Assume rilevanza, in tal senso, l’utilizzo della valutazione d’impatto. Si tratta di un documento, che viene allegato alle proposte normative, con cui la Commissione europea effettua la sintesi delle posizioni di tutti gli interlocutori istituzionali e non istituzionali con cui ha avuto contatti prima della presentazione della proposta<sup>34</sup>. Essa offre la sua posizione, che è una posizione politica, ma dettagliando le possibili opzioni alternative.

---

<sup>32</sup> *Better regulation for better results* – An EU Agenda (COM (2015) 219, del 19 maggio 2015).

<sup>33</sup> Sulla riconduzione del “dialogo politico” ad una “convenzione costituzionale”, si veda N. LUPO, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella Costituzione “composita” nell’UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014.

<sup>34</sup> L’articolo 2 del protocollo n. 2 dispone che “*prima di proporre un atto legislativo*”, la Commissione effettua ampie consultazioni.

Nella valutazione di impatto, usualmente, sono affrontati e motivati i due aspetti del principio di sussidiarietà richiesti dall'articolo 5 del trattato UE, e cioè perché gli obiettivi dell'azione proposta non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri e perché gli obiettivi possono essere conseguiti meglio da un'azione al livello di Unione. Sono anche illustrate le ragioni a sostegno del rispetto del principio di proporzionalità.

Leggendo le valutazioni, si vede come talvolta l'analisi sia molto puntuale e tecnica. Si individuano le diverse possibili opzioni normative e se ne sceglie una perché ritenuta la più rispondente al raggiungimento di un determinato obiettivo.

In questi casi, i parlamenti nazionali, nell'ambito della funzione di verifica del principio di sussidiarietà, difficilmente potranno sostituire alla valutazione della Commissione europea una valutazione differente sul piano tecnico, a meno di non riscontrare una radicale inattendibilità della scelta promanante dall'esecutivo europeo.

Il sindacato tecnico dei parlamenti nazionali opera invero, oltre che sul rispetto dei requisiti procedurali previsti dal Trattato, anche su una accurata ricostruzione dei fatti rilevanti<sup>35</sup>, su un errore manifesto di apprezzamento degli stessi e sull'eccesso di potere<sup>36</sup>, elementi tutti riscontrabili nella valutazione di impatto, ma che sono inerenti ad un alto tasso di discrezionalità.

Ma, se così è, non è un caso se siano stati solo tre, finora, i casi in cui i parlamenti nazionali hanno rilevato la violazione del principio di sussidiarietà, contestando quindi l'azione europea. E ciò non solo per quanto appena detto, ma perché i parlamenti nazionali hanno inteso il controllo sui principi di sussidiarietà e proporzionalità in un'ottica più politica che tecnico-giuridica.

E la conferma di questo assunto la si ha valutando l'attività della Corte di giustizia, che raramente ha riscontrato una lesione del principio di sussidiarietà da parte di un atto legislativo. Avrebbe invero dovuto sostituire la sua valutazione a quella svolta dall'organo politico. Ma, se sono stati rispettati tutti i requisiti procedurali previsti dal Trattato, se i fatti rilevanti ai fini della decisione sono stati tutti acquisiti ai fini del procedimento, se non vi è un errore manifesto di apprezzamento, è molto difficile in sede giurisdizionale sindacare l'esercizio del potere discrezionale da parte della Commissione europea, così come è molto difficile per i parlamenti nazionali sindacare, sul piano tecnico, il mancato rispetto del principio di sussidiarietà.

Ciononostante, la valutazione di impatto può aiutare i parlamenti nazionali e la Corte di giustizia a costruire il grado di discrezionalità legalmente utilizzabile dal legislatore per le sue valutazioni<sup>37</sup>. Ciò che lo stesso trattato ammette ritenendo denunciabile un atto legislativo, da parte dei parlamenti nazionali ex articolo 8 del protocollo n. 2, per violazione del principio di sussidiarietà.

Di tutti questi aspetti, il Senato e la Camera hanno tenuto conto, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nell'adottare una linea di interlocuzione con le Istituzioni europee quasi esclusivamente orientata a valorizzare, su basi costruttive, il dialogo politico, senza utilizzare in chiave oppositiva il controllo del principio di sussidiarietà, e quindi senza entrare nel merito tecnico delle valutazioni di impatto.

Anche il controllo sul rispetto del principio di proporzionalità, inteso anche come controllo sugli oneri che derivano dall'approvazione delle proposte, è stato ricondotto nel più ampio quadro del

---

<sup>35</sup> Corte di giustizia, sentenza 7 settembre 2006, causa C-310/04, *Regno di Spagna c. Consiglio*.

<sup>36</sup> Si veda W. VANDENBRUWAENE, *The ambivalent methods of subsidiarity review*, in *Democracy and Subsidiarity in the EU*, 2013, Il Mulino, Bologna, p. 378 ss.

<sup>37</sup> W. VANDENBRUWAENE, *The ambivalent methods of subsidiarity review cit.*, p. 394 ss.; L. DI DONATO, *Impact assessment and control of the compliance with the principle of subsidiarity in the EU*, in *Democracy and Subsidiarity in the EU*, 2013, Il Mulino, Bologna, p. 399 ss.

dialogo politico con le Istituzioni europee, in chiave costruttiva. In tal modo, superando alcune criticità derivanti dalla possibile inclusione del controllo di proporzionalità nel controllo di sussidiarietà, con i connessi profili di ricaduta diretta sulle procedure legislative europee.

Spesso, invero, si interpreta il principio di proporzionalità secondo due accezioni differenti. Da un lato, vi è il principio di proporzionalità come sottospecie del principio di sussidiarietà, definito dalla dottrina come principio di sussidiarietà federale, riferibile cioè a quanta azione a livello europeo è preferibile rispetto all'azione degli Stati membri<sup>38</sup>; dall'altra, vi è l'accezione del principio di proporzionalità come controllo sugli oneri regolamentari gravanti su imprese, cittadini e amministrazioni. Di regola, il Parlamento italiano adotta questa seconda interpretazione, avvicinando il controllo di proporzionalità al merito delle proposte normative e quindi nel quadro del dialogo politico; senza, quindi, gli effetti tipici del controllo ai sensi del protocollo n. 2.

È importante inoltre ricordare che nell'analisi dei principi di sussidiarietà e proporzionalità che Senato e Camera svolgono, vi è un raccordo forte con il Governo italiano. L'articolo 6, comma 4, della legge 234/2012 prescrive che il Governo elabori e trasmetta alle Camere un documento in cui espone non solo le sue valutazioni sull'*iter* negoziale della proposta e sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, ma anche la valutazione dell'impatto della legislazione *in itinere* su cittadini e imprese, così seguendo le linee dell'agenda sulla *Better regulation*.

Per quanto riguarda la fase discendente, si è messo sovente l'accento sulla necessità di assicurare che la legislazione di recepimento delle normativa europea non contenga oneri superiori a quelli previsti dalle singole direttive. Anche questo è un passaggio contenuto nei documenti della Commissione europea sulla *Better regulation* e denominato *gold-plating*, qualificabile come sovrapposizione alle norme comunitarie di un'eccessiva regolamentazione interna<sup>39</sup>.

L'ordinamento italiano è in linea con quanto la Commissione europea richiede. Ciò perché tra i principi e i criteri direttivi di delega che il Parlamento fornisce al Governo per l'attuazione delle direttive europee, all'articolo 32, comma 1, della legge 234/2012 sono contenuti tutti principi e criteri direttivi di *Better regulation*. Ad esempio, l'articolo 32, comma 1, lettera a), stabilisce che nell'attuazione delle direttive dell'UE le amministrazioni devono attuare il principio della massima semplificazione, mentre la lettera g) afferma che bisogna evitare sovrapposizioni di competenze tra amministrazioni e tra organi diversi.

Per quanto riguarda più in particolare la lettera c), sul divieto di *gold-plating*, si stabilisce che quando vi è una direttiva da recepire il Governo dovrà farlo senza introdurre oneri maggiori rispetto a quelli previsti dalla direttiva. Si tratta di un divieto cogente, perché l'articolo 32, fornendo i principi e criteri direttivi di delega per l'attuazione delle direttive, fornisce lo strumento necessario per rendere di natura costituzionale quel principio. Il divieto di *gold-plating*, infatti, si salda con l'articolo 76 della Costituzione, e se il legislatore statale attuasse una direttiva inserendo oneri regolatori non previsti, quell'atto di recepimento violerebbe la Costituzione italiana per eccesso di delega, con vizio rilevante ai sensi dell'articolo 76.

Per tale aspetto, l'ordinamento italiano è forse uno degli ordinamenti più avanzati. Vi è però un'eccezione. Possono invero essere introdotti oneri non previsti dalla direttiva, ma la deroga va debitamente motivata dal Governo in sede di recepimento dell'atto.

---

<sup>38</sup> R. SCHÜTZE, *Subsidiarity after Lisbon: reinforcing the safeguards of federalism?*, in Cambridge law journal, 68 (3), 2009, p. 532.

<sup>39</sup> Così N. LUPO - G. PERNICIARO, *Verso una better regulation nella attuazione delle direttive UE?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 8-9/2013, 829, citando il parere del Comitato economico e sociale in merito al *Libro verde sulla politica in materia di servizi finanziari* (2005-2010), COM (2005) 177 def.

Ma vi di più. L'articolo 32 parla di divieto di "inserimento" e di "mantenimento" di oneri regolatori superiori a quelli minimi previsti dalla direttiva. Pertanto, se vi è già una legislazione in vigore e viene poi approvata una nuova direttiva, nel momento in cui viene conferita la delega per recepire quella direttiva, tutta la legislazione preesistente in quella stessa materia, che fissi oneri superiori, dovrebbe essere abrogata o comunque rivista, pena – anche in tal caso – l'incostituzionalità (sopravvenuta) per violazione dell'articolo 76.

Un cenno a parte, in ultimo, sulle riforme *in itinere* e sul ruolo del Senato. Esso riceverebbe un ulteriore rafforzamento nella prospettiva della *Better regulation*, attraverso tutte le possibilità che il nuovo articolo 55 della Costituzione offre per la valutazione degli effetti della legislazione europea sui territori, per la valutazione sulle pubbliche amministrazioni e in una prospettiva più generale, con una formula che riecheggia quella francese, per la valutazione delle politiche pubbliche.

### *1.3. Legge 246/2005: strumenti della “Better regulation” in Italia, loro applicazione e ruolo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri.*

Il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) è la struttura amministrativa della Presidenza del Consiglio dei ministri cui spettano le funzioni di coordinamento dell'attività normativa del Governo, volte a garantire “la valutazione di impatto della regolazione, la semplificazione dei procedimenti, la qualità del linguaggio normativo, l'applicabilità dell'innovazione normativa, la adempiuta valutazione degli effetti finanziari”<sup>40</sup>. Il DAGL cura gli adempimenti e gli atti necessari alla formulazione e al coordinamento delle iniziative legislative del Governo, provvedendo alla periodica ricognizione delle disposizioni legislative e regolamentari anche ai fini del coordinamento delle medesime. In sintesi, supporta il Presidente del Consiglio nella funzione di coordinamento dell'attività normativa e dell'iniziativa legislativa del Governo.

Questo assetto fa sì che l'applicazione di due degli strumenti di *Better regulation* - l'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e la Verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) - sia facilitata dal fatto che il DAGL svolge il coordinamento dei ministeri sia *ex ante*, cioè in fase di preparazione della nuova regolazione, che *ex post*, ossia nella fase di valutazione a posteriori degli effetti prodotti dallo stock normativo esistente.

Per quanto riguarda il quadro normativo attuale, quando si parla di AIR, VIR e consultazioni degli stakeholder, si fa riferimento alla legge n. 246 del 2005, articolo 14, commi 1-11, e commi 24-*bis*, 24-*ter* e 24-*quater* (questi ultimi relativi al contenimento del *gold plating*). Sono poi stati introdotti, a livello regolamentare, il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170, in merito ai contenuti della relazione AIR<sup>41</sup>, e il DPCM n. 212 del 2009, in merito ai contenuti della relazione VIR. Dal 2013 è stata inserita un'apposita sezione (sezione 8) della relazione AIR per il rispetto dei livelli minimi di regolazione e qualora il decisore politico intenda introdurre livelli superiori o mantenere i preesistenti livelli superiori rispetto a quelli introdotti dall'atto legislativo europeo, è tenuto a darne giustificazione in questa sezione. Pertanto, per ogni provvedimento

---

<sup>40</sup> Cfr. articolo 6 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, e successive modificazioni, recante ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

<sup>41</sup> A seguire, proprio per adeguare ulteriormente i contenuti della relazione AIR, è stata adottata la direttiva del 16 gennaio 2013, che introduce alcune novità attinenti alla valutazione degli impatti, alla stima dei costi amministrativi, ai costi indotti dagli adempimenti amministrativi introdotti con la nuova legislazione, al test PMI istituito con la legge 180/2011, e ad una sezione dedicata ai livelli minimi di regolazione e al mantenimento o superamento degli stessi in sede di recepimento delle direttive europee (*gold plating*).

normativo (tipicamente i decreti legislativi di recepimento di direttive), nelle sezioni 5 e 8 della relazione AIR che lo accompagna, si dà conto della stima dei costi che ricadono su imprese e cittadini per adempimenti burocratici mantenuti o introdotti ad un livello superiore a quanto stabilito dall'atto legislativo europeo, dando conto degli interessi pubblici ritenuti meritevoli di tutela, quali la salute o l'ambiente a giustificazione di questo "eccesso" di regolazione.

Dal 2005 l'AIR è entrata nell'attività normativa ordinaria. Essa consiste in una stima preventiva degli effetti - di tipo economico e sociale - della normativa sui destinatari, ossia cittadini, imprese e amministrazioni. Nello specifico, la sequenza del processo di AIR, che dovrebbe iniziare molto prima dell'esame del provvedimento in Consiglio dei Ministri, parte da un'analisi del contesto e dei problemi che rendono necessario un nuovo intervento del legislatore, e dall'indicazione degli obiettivi - ad esempio aumentare l'occupazione -, e corredando questi ultimi di indicatori quantificabili. Il processo continua con l'individuazione delle categorie di destinatari e con la descrizione delle modalità di svolgimento delle consultazioni dei destinatari nell'ambito di quello specifico provvedimento; passaggio fondamentale è l'elaborazione e la comparazione di una serie di opzioni alternative di regolazione e non regolazione (inclusa l'opzione zero, di non intervento) e si conclude con la stima degli effetti attesi, seguiti dalla quantificazione degli oneri amministrativi e, eventualmente, anche di quelli mantenuti ad un livello superiore.

Al termine dell'istruttoria, che si svolge all'interno del ministero proponente, viene trasmessa al DAGL la relazione AIR in tempo utile per l'esame in Consiglio dei Ministri, al fine di consentire la verifica dell'adeguatezza e della completezza della relazione. In particolare, il DAGL, attraverso un apposito servizio affiancato da un nucleo di esperti di tecniche di valutazione di impatto, effettua un esame puntuale delle relazioni, che può comportare la richiesta di integrazione di dati mancanti al ministero competente.

Nell'anno 2014<sup>42</sup>, su 169 atti normativi approvati dal Governo sono state prodotte 141 relazioni AIR e vi sono state 16 esclusioni, 11 esenzioni ed 1 provvedimento (decreto-legge) che non è stato sottoposto a procedura AIR, né escluso o esentato. Il regolamento sull'AIR (DPCM n. 170 del 2008) prevede che in alcuni casi è possibile chiedere al DAGL l'esenzione dall'AIR, concessa previa richiesta dell'amministrazione proponente, in prima ipotesi quando ricorrono i presupposti di necessità ed urgenza (tipicamente per i decreti-legge). In particolare, al riguardo, rispetto ai dati del 2013, in cui si riportano 26 esenzioni, per il 2014 queste risultano essere solo 7 a fronte di 27 decreti-legge. Nel primo semestre 2014 è infatti cambiata l'applicazione del regolamento AIR, su invito del Presidente della Camera, che ha invitato il Governo a presentare la relazione AIR dei decreti-legge durante l'iter di conversione in Parlamento. Una seconda ipotesi di esenzione ricorre in caso di complessità e ampiezza dell'intervento normativo, come nel caso della legge di stabilità.

Per quanto concerne le esclusioni, esse sono previste dal regolamento AIR in casi tassativi, quali disegni di legge costituzionale, atti normativi in materia di sicurezza interna e internazionale, disegni di legge di ratifica dei trattati internazionali che non comportino spese.

Complessivamente la relazione AIR è prevista per circa l'80% degli atti normativi del Governo: dato consistente e significativo - anche rispetto alla Commissione europea, che ha invece adottato un approccio selettivo, conducendo le valutazioni d'impatto su un numero più ristretto di iniziative legislative -, e di cui si sta tenendo conto nell'ambito della revisione della disciplina nazionale, con

---

<sup>42</sup> Cfr. Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione per l'anno 2014, presentata al Parlamento il 30 aprile 2015. Si veda anche la Relazione per l'anno 2015, presentata al Parlamento il 3 maggio 2016.

un nuovo regolamento rivolto alle amministrazioni centrali. Peraltro, nell'85% dei casi il DAGL ha chiesto una revisione sostanziale dell'AIR.

Dal punto di vista qualitativo, dalle relazioni annuali sullo stato di applicazione di AIR e VIR, presentate al Parlamento entro il 30 aprile di ogni anno, emergono alcune criticità, tra cui una discontinua presenza di dati quantitativi e monetari, in particolare per le stime degli impatti (economici, sociali, ambientali, ecc.), un perdurante formalismo, una scarsa dimestichezza con le tecniche di consultazione pubblica degli *stakeholders*, cui segue una scarsa evidenza empirica e, in generale, una scarsa percezione di questo strumento come metodo di lavoro per addivenire alle decisioni pubbliche. Altre informazioni sui contenuti della relazioni AIR, che rappresentano le parti più significative della valutazione d'impatto, riguardano poi i dati su obiettivi e indicatori (sezione 1), le consultazioni svolte (sezione 2), gli impatti, in cui si registrano le performance peggiori -, la valutazione delle opzioni alternative (sezione 4) e gli oneri amministrativi (sezione 5), sui quali il DAGL sta focalizzando l'attenzione per eseguire un esame più approfondito, anche al fine di monitorare i dati necessari alla predisposizione della relazione annuale sugli oneri complessivi introdotti o eliminati nell'anno precedente.

Per quanto concerne la VIR, essa consiste in una valutazione *ex post* degli effetti prodotti da una determinata legislazione o regolamentazione in un certo arco temporale. A partire dal 2009 i ministeri sono tenuti a svolgere queste valutazioni su tutta la normativa introdotta nel biennio precedente. Tuttavia, per quanto a livello europeo la Commissione Juncker abbia puntato proprio su questo strumento per migliorare la regolazione con il programma REFIT, dai dati disponibili emerge un'applicazione ancora insufficiente a livello nazionale, giacché, nel 2014 a fronte di un corpus normativo di 120 provvedimenti che dovevano essere sottoposti a VIR, le relazioni pervenute sono state solo 5. Dalla lettura delle relazioni annuali al Parlamento sull'applicazione dell'AIR emergerebbe l'opportunità di introdurre delle modifiche alla regolazione vigente, al fine di selezionare gli ambiti normativi su cui effettuare la valutazione di impatto in maniera effettiva ed efficace. E' allo studio del Dipartimento un'ipotesi volta a definire un piano biennale di settori normativi su cui il ministero competente all'iniziativa normativa dovrebbe svolgere la valutazione *ex post*, nel quale dovrebbero confluire provvedimenti normativi che hanno prodotto degli impatti significativi o che si ritengono particolarmente caratterizzanti l'azione del dicastero. Una simile programmazione, mediante il principio di proporzionalità, mira a selezionare l'utilizzo della VIR per le aree di legislazione che hanno maggior significato per il programma di governo e per gli impatti sui destinatari. Tra le criticità della VIR si segnala, oltre al numero esiguo, la carenza di dati quantitativi sugli impatti e l'insufficiente ricorso alle consultazioni degli *stakeholders*. Nello specifico, per quanto riguarda le consultazioni come strumenti di *better regulation*, nell'ambito del processo di AIR e di VIR, esse si dividono in procedure aperte (a chiunque sia interessato, con consultazioni *on line*, audizioni, forum, ecc.) o procedure chiuse (tavoli con *stakeholders*, riunioni presso i Ministeri, *focus group*, ecc.), ma i dati concernenti il numero di quelle attivate sono bassi, per cui, con il prossimo regolamento, si potrebbe intervenire anche su tale disciplina, incentivandone l'uso sia nell'AIR che nella VIR, ad esempio prevedendo un periodo di quattro settimane per lo svolgimento di consultazioni aperte, sui siti delle amministrazioni centrali, in occasione sia di AIR su nuovi provvedimenti, che di VIR sulla legislazione esistente. Anche in questo caso la pianificazione delle attività è un momento fondamentale, come suggerito anche dal Rapporto dell'OCSE sulla politica della regolazione<sup>43</sup>, che invita l'Italia a dotarsi di un programma

---

<sup>43</sup> Regulatory Policy Outlook 2015, OECD, Country Profile: Italy.

semestrale di nuove iniziative legislative corredate di AIR, per le quali indicare anche le consultazioni pubbliche.

Altra attività di competenza del Dipartimento è il monitoraggio degli oneri amministrativi introdotti o eliminati nell'anno precedente, desumibili dalle relazioni AIR dei provvedimenti approvati dal Governo. Tale monitoraggio è utile per la successiva attività di analisi e confronto con le parti interessate da parte del Dipartimento della funzione pubblica, tenuto a redigere il c.d. "bilancio degli oneri amministrativi" ai sensi dell'articolo 8, comma 2-bis, della legge 11 novembre 2011, n. 180. Invero, proprio attraverso il monitoraggio delle relazioni AIR, il DAGL fornisce una prima base di confronto con le relazioni rese a consuntivo da ciascun ministero, su cui il Dipartimento della funzione pubblica elabora il bilancio annuale complessivo, pubblicato sul sito del Governo entro il 31 marzo. Detto bilancio, presentato nel 2015 per la prima volta, è distinto per singoli Ministeri e mostra per ciascuno di essi quanto sia stato risparmiato o addebitato a carico di cittadini o imprese per oneri burocratici.

Nel 2015 il DAGL ha avviato, con il supporto della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, un ciclo di corsi di formazione specialistica sulle tecniche di valutazione di impatto per l'AIR e la VIR, indirizzate ad oltre un centinaio di funzionari dei Ministeri che sono coinvolti nelle attività di AIR e VIR, proseguito anche nel 2016.

E' allo studio la revisione dei regolamenti AIR e VIR e la predisposizione di linee guida metodologiche sulle tecniche e sulle procedure di valutazione di impatto, sia *ex ante* che *ex post* e anche per la fase ascendente del procedimento di formazione della normativa europea. Con riferimento a quest'ultimo ambito, il DAGL intende rafforzare il coordinamento delle amministrazioni statali nello svolgimento delle valutazioni di impatto sull'ordinamento interno dei progetti di atti legislativi europei (c.d. "AIR ascendente"). Attraverso le opportune indicazioni metodologiche, i ministeri che partecipano al procedimento negoziale in Consiglio dell'Unione sono chiamati a svolgere una valutazione d'impatto sulle conseguenze che la proposta di direttiva o di regolamento UE avrebbe sull'ordinamento nazionale, anche in termini economici e sociali sui destinatari. Partendo da una selezione di atti legislativi UE su cui concentrare l'analisi di impatto, i ministeri potranno disporre di studi di impatto utili ad orientare il negoziato nel corso del procedimento legislativo in Consiglio e nel Parlamento europeo. Tutto ciò rappresenta un'innovazione che permetterebbe di rinvenire un maggior numero di "valutazioni di impatto italiane" sulle proposte legislative preparate dalla Commissione. Il presidio del ciclo di regolazione UE è fondamentale sin dalle primissime fasi, ossia nel momento in cui la Commissione adotta le *roadmaps* e il programma legislativo annuale, così da poter individuare le iniziative legislative foriere di impatti a livello nazionale ed intervenire efficacemente nel corso del negoziato legislativo. Analogamente si vorrebbe procedere per *evaluation* e *fitness checks*, cioè per le valutazioni a posteriori che la Commissione europea inserisce nel Programma REFIT. A questo proposito, proficua è stata la partecipazione del DAGL, nel 2014-2015, ad un *pilot project* con la Commissione europea per un *fitness check* sulla legislazione alimentare, che ha rappresentato il primo caso di *fitness check* congiunto tra Commissione e Stati membri ed ha permesso di intraprendere un percorso di conoscenza e sensibilizzazione delle amministrazioni sulle attività condotte a livello europeo nell'ambito della migliore regolamentazione e partecipazione dei destinatari.

Il DAGL cura le attività in sede europea e internazionale con riguardo alla valutazione di impatto (AIR e VIR) e alle consultazioni degli *stakeholder*, partecipando regolarmente ai lavori dei tavoli



tecnicisti sulla *better regulation* presso le Istituzioni europee (Consiglio dell'Unione, Commissione), al fine di incidere sugli orientamenti delle politiche di qualità della regolazione delle Istituzioni e arricchire le politiche nazionali con le migliori prassi internazionali. Si curano, altresì, scambi di buone prassi a livello bilaterale e multilaterale con i Paesi europei, anche in coordinamenti informali propedeutici alla definizione della posizione italiana in linea con i principali partner europei. *Last but not least*, il DAGL partecipa, come delegato del Governo, assieme al Dipartimento della funzione pubblica, per gli aspetti di rispettiva attribuzione, agli incontri infrannuali del Comitato per la politica della regolazione dell'OCSE, che svolge attività di impulso e di promozione delle tecniche e delle politiche di qualità della regolazione presso i Governi dei Paesi membri.

#### 1.4. “*Better regulation*” e semplificazione nella Regione Campania

L'Analisi Tecnico Normativa (ATN)<sup>44</sup>, l'Analisi d'Impatto della Regolamentazione (AIR)<sup>45</sup> e la Valutazione dell'Impatto della Regolamentazione (VIR) rappresentano i principali strumenti di *better regulation*<sup>46</sup> per migliorare la qualità delle leggi e renderle più efficaci. Lo Statuto della Regione Campania ha recepito tali strumenti disponendo, all'articolo 29, che le normative regionali debbano essere chiare e semplici e rinviando al Regolamento consiliare la definizione delle modalità di redazione dei testi normativi. Il Regolamento del Consiglio dedica il XVI capitolo alla qualità della regolamentazione,<sup>47</sup> disponendo espressamente, tra l'altro, che ogni disegno di legge di iniziativa del Consiglio debba essere accompagnato da AIR e ATN.

Nonostante le citate previsioni normative, la Regione, a partire dal 2014, ha sempre elaborato per i disegni di legge d'iniziativa della Giunta le analisi tecnico normative secondo uno schema che univa anche elementi propri delle AIR; queste ultime, invece, sono state svolte in modo sporadico, discrezionalmente, a seconda della volontà del singolo consigliere o membro della Giunta regionale, prevalentemente attraverso progetti di supporto all'attività normativa regionale sviluppati insieme al Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL) e al Formez<sup>48</sup>. Se le ATN venivano compilate dall'Ufficio legislativo, non si ha invece notizia di VIR, sebbene espressamente previste in talune leggi regionali sotto forma di clausole valutative percepite, dunque, alla stregua di clausole di stile.

A modificare tale scenario è recentemente intervenuta la legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11, recante “Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l'attività di impresa”, cosiddetta legge annuale di semplificazione. Le previsioni al capitolo I del titolo II, che si concentrano sul miglioramento della qualità della regolamentazione, ridisegnano il quadro complessivo degli

---

<sup>44</sup> Vedasi N. LUPO, *La direttiva sull'analisi di impatto e sull'analisi tecnico-normativa: un passo avanti, in via sperimentale, per la qualità della normazione*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2000, pp. 748 ss. Cfr. direttiva del Presidente del Consiglio 10 settembre 2008, recante “Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa (ATN)”.

<sup>45</sup> Vedasi F. CACCIATORE e S. SALVI (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2014*, Osservatorio AIR, dicembre 2015.

<sup>46</sup> Sul tema F. CACCIATORE e S. SALVI (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2014*, Osservatorio AIR, dicembre 2015.

<sup>47</sup> Cfr. articoli 82, 83, 84, 95, 86 e seguenti dello Statuto della Regione Campania.

<sup>48</sup> In ultimo il “Programma Operativo di Assistenza tecnica alle Regioni dell'obiettivo convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione” (POAT), curato dal DAGL nel quadro del Programma Operativo Nazionale “Governance e Assistenza Tecnica” (PON GAT) FESR 2007-2013.

strumenti di semplificazione normativa. In particolare, le disposizioni contenute agli articoli 4, 5, 6 e 7, rendono obbligatori gli strumenti di *Better regulation*, facendo espressamente riferimento alle Comunicazioni della Commissione Europea COM (2011) 78 del 23 febbraio 2011 (*Small Business Act*) e COM (2015) 215 del 19 maggio 2015 (*Better regulation for better results*). Tutti i provvedimenti legislativi rispettano oggi le previsioni qui riportate.

La novità più consistente per i disegni di legge di iniziativa della Giunta è rappresentata dall'obbligo di integrazione della documentazione a corredo con AIR e ATN. In caso di assenza di tali relazioni, infatti, il provvedimento non può più essere inviato per l'esame al Consiglio, in analogia con quanto previsto per i disegni di legge governativi dall'ordinamento nazionale con la legge 246/2005.

L'attuazione delle previsioni normative è stata successivamente garantita attraverso la nomina dei componenti del Nucleo per il supporto e l'analisi della regolamentazione (NUSAR)<sup>49</sup>, unità operativa presso la Giunta regionale istituita dall'articolo 8 della legge 11/2015 con il compito di coordinare la redazione di ATN e AIR e promuovere la semplificazione della normativa e la qualità della regolamentazione, e l'approvazione del decreto del presidente della giunta regionale n. 137/2016, recante la procedura interna per la redazione di AIR e ATN e le relative schede di analisi. Tali schede hanno sostanzialmente recepito il modello previsto dalla normativa nazionale vigente, con l'introduzione di una ulteriore specifica sezione nell'AIR relativa all'impatto sulle politiche giovanili.

Attribuire la redazione dell'AIR a un organismo indipendente, il NUSAR, ancorché strutturato all'interno della Giunta regionale, e prevederne il confronto continuo con le strutture amministrative competenti, consente di rendere l'analisi più neutrale e, ad esempio, di poter avvisare il decisore politico che l'obiettivo ha oneri eccessivi per il mondo economico o sociale e, quindi, è meglio intervenire diversamente. I provvedimenti legislativi di Giunta sono adesso sempre accompagnati da una verifica degli oneri e da una valutazione dell'eventuale opzione "zero", con il legislatore che è chiamato a porsi gli interrogativi sulla necessità della regolamentazione, sull'appropriatezza dello strumento normativo, sulla proporzionalità dell'intervento.

In questo senso, AIR e ATN rappresentano un metodo di lavoro, un processo e una procedura che punta molto sul confronto con gli *stakeholders*<sup>50</sup>. Come previsto al comma 2 dell'articolo 6 della legge regionale 11/2015, ogni schema di disegno di legge in Campania è sottoposto alle consultazioni dei portatori d'interesse pubblici o privati, che vengono svolte da parte della struttura amministrativa proponente, anche per via telematica nel caso i destinatari della normativa proposta non siano direttamente individuabili, così da quantificarne l'impatto e verificarne l'utilità per la collettività.

---

<sup>49</sup> Con la deliberazione n. 554 del 18/11/2015 la Giunta regionale, in attuazione dell'articolo 8 della legge regionale 11/2015 ha indetto un bando di selezione pubblico, tramite procedura comparativa, di due esperti esterni al fine di costituire il NUSAR. La selezione è stata ultimata in data 11/01/2016.

<sup>50</sup> Non a caso nel modello di AIR vigente sia in ambito nazionale sia in ambito regionale, un'intera sezione è dedicata alla relazione delle consultazioni realizzate dal decisore pubblico con i soggetti portatori di interesse diretto e indiretto rispetto alla materia oggetto di regolamentazione. In generale G. BOGNETTI, *Lo Stato e i gruppi di interesse negli ordinamenti borghesi*, Milano, Giuffrè 1998, G. COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi organizzati*, Giuffrè 2005, P.L. PETRILLO, *AIR e gruppi di pressione: un binomio possibile*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2010, pp. 241- ss e P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e gruppi di interesse nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè 2011.

Sulla VIR, invece, è stata fatta la scelta politica di ricondurre tale strumento alle funzioni del Consiglio regionale<sup>51</sup>: presso il Consiglio infatti è stata istituita una commissione speciale con il compito di valutare periodicamente l'effettività delle norme introdotte.

Le nuove norme introdotte in materia di AIR e ATN spiegheranno i propri effetti tra qualche tempo ma intanto i disegni di legge d'iniziativa della Giunta già sono accompagnati da dettagliate relazioni e l'esperienza di questi mesi ha dimostrato l'utilità dell'AIR tanto è vero che, come è stato per il disegno di legge in materia di Cinema presentato dalla Giunta regionale ad agosto 2016 e approvato dal Consiglio regionale il 6 ottobre 2016,<sup>52</sup> proprio a seguito delle consultazioni effettuate per verificare l'impatto dei principi normativi che la Giunta voleva poi far confluire nel testo del disegno di legge, questi sono stati mutati: prova che l'AIR non è un orpello utile solo a complicare il quadro regolatorio (come spesso si percepisce a livello nazionale) ma è un indispensabile strumento per legiferare meglio e meno.

### 1.5. “Better regulation” e semplificazione nella Regione Emilia – Romagna.

Nell'esperienza della Regione Emilia-Romagna il tema della *Better regulation* è stato affrontato sia con una legge sull'attuazione della normativa europea, sia con una legge che riguarda la semplificazione. Ciò perché le due cose viaggiano in parallelo e perché la Regione Emilia – Romagna ha tratto via via sempre più ispirazione dalla normativa sulla *Better regulation* che è venuta avanti a livello europeo. Tradurre i principi di semplificazione e qualità a livello regionale è la linea da seguire, tenendo presente che per attuare bene questa evoluzione, in un ordinamento multilivello, tutti i livelli di governo devono lavorare all'unisono.

Le leggi in questione sono: la legge regionale 28 luglio 2008, n. 16 (legge di procedura in materia di rapporto con il diritto europeo) e la legge regionale 7 dicembre 2011, n. 18 (in materia di semplificazione). In comune, queste due leggi, hanno una sessione annuale presso l'Assemblea legislativa- Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna. Infatti, ogni anno, sia per i temi europei che per la semplificazione amministrativa, l'Assemblea legislativa è chiamata a svolgere una sessione *ad hoc* in cui si esaminano documenti e questioni e si verifica lo stato dell'arte.

Nella legge regionale 18/2011 è prevista la presenza di sedi di raccordo sia con i Comuni che con le imprese ed è istituito un tavolo permanente per la semplificazione (attualmente in fase di rinnovo). Si noti che all'interno di questo tavolo permanente per la semplificazione, è stato molto curato il rapporto tra istituzioni e *stakeholders*, perché prima si svolge una fase di consultazione tra le istituzioni e dopo, sulla base degli elementi individuati, si fa un confronto con gli *stakeholders* (questo è uno degli elementi caratteristici del modello).

Uno dei punti essenziali del modello costituito, invece, dalla legge regionale 16/2008 si evince dal modo in cui funziona in essa il sistema di partecipazione al diritto europeo riguardo sia alla fase discendente, sia alla fase ascendente. La legge regionale 16/2008 prevede un processo di costante partecipazione della Regione a entrambe le fasi, centrato sul momento conoscitivo che si realizza nella sessione annuale: questa sessione stata realizzata con grande costanza e puntualità. La Regione

---

<sup>51</sup> Nel rispetto dell'articolo 26, comma 4, dello Statuto della Regione Campania, il Consiglio regionale definisce ai sensi degli articoli da 82 a 95 del Regolamento consiliare: i criteri generali e il percorso della VIR; i criteri di selezione dei casi, articolandoli in criteri di inclusione e di esclusione; i tempi di applicazione della valutazione; i metodi di condivisione dei risultati delle VIR effettuate; i metodi di analisi e di condivisione relativi alla VIR e i relativi modelli.

<sup>52</sup> Cfr. legge regionale 29/2016 “Cinema Campania. Norme per il sostegno, la produzione, la valorizzazione e la fruizione della cultura cinematografica e audiovisiva”.

Emilia-Romagna, secondo quanto prevede oggi la legge 234/2012, ha applicato le procedure per la partecipazione alla fase ascendente in riferimento a quasi 40 atti e con questo essa, tra tutte le Regioni, ha dato probabilmente il supporto maggiore alla fase ascendente sul piano nazionale. Su questo punto rimane però un problema, perché per quanto sia aumentata la considerazione parlamentare degli atti regionali, essa resta ancora insufficiente. E' un problema politico che nell'Assemblea legislativa regionale si pone: i consiglieri regionali, infatti, necessitano di sapere quale percorso abbiano fatto le considerazioni della Regione in fase ascendente. Ad esempio, la Regione Emilia-Romagna ha partecipato con la risoluzione n. 1660 del luglio 2011 alla consultazione sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di efficienza energetica, elaborando una proposta con riferimento alle misure previste dall'articolo 4 sulla riqualificazione energetica degli edifici pubblici: si trattava della proposta che la direttiva autorizzasse gli Stati membri a sottrarre le spese effettuate dagli Enti pubblici per gli immobili pubblici dai vincoli del Patto di stabilità. Il Governo poteva fare propria questa posizione in sede di negoziato sulla direttiva. Si mirava ad ottenere un risparmio energetico e allo stesso tempo a creare lavoro per le imprese, ma non vi è stato riscontro: la direttiva 2012/27/UE è stata approvata senza che in essa compaia alcun riferimento a questa ipotesi.

In sintesi, punti centrali del modo di lavorare della Regione Emilia-Romagna sono la collaborazione tra la Giunta e l'Assemblea, la centralità della sessione comunitaria, la produzione di molti atti di partecipazione alla fase ascendente, e l'approvazione sempre più frequente di leggi comunitarie annuali (ad oggi quattro leggi). La sessione comunitaria annuale si è svolta tutti gli anni a partire dal 2009 e negli ultimi tre anni è sempre stata accompagnata dalla legge comunitaria. La sessione costituisce, come si è detto, il momento conoscitivo centrale per quanto riguarda l'ordinamento europeo, ma rappresenta anche la sede di un vero processo culturale: molti miglioramenti sono stati verificati sia nell'attenzione della politica ai temi europei, sia nella qualità dell'organizzazione e della competenza del personale.

I funzionari della Giunta e dell'Assemblea lavorano costantemente assieme e questo è un modello tecnico cruciale per la parte europea dell'azione della Regione. Forte è peraltro il ruolo tecnico anche per l'attuazione della legge n. 18 sulla semplificazione. Per quest'ultima è previsto – come elemento di supporto – un nucleo tecnico che affianca tutti i lavori attuati in sede di semplificazione nell'ambito della legge in questione. Il modello basato su un forte supporto tecnico è rilevante e si manifesta nelle linee di azione intraprese: sono state sviluppate sei corpose linee di attività. In esse, oltre alla parte relativa alla digitalizzazione (che è considerata da anni un punto centrale) e le parti che riguardano l'AIR, la VIR e la MOA, va notata la connessione con la partecipazione ai lavori dell'Agenda nazionale, che rappresentano la sede di raccordo con il livello statale per queste attività.

Vediamo anche cosa è stato fatto riguardo all'AIR (analisi *ex ante* di impatto della regolamentazione), VIR (valutazione *ex post* degli effetti della regolamentazione) e ATN (analisi tecnico-normativa). Di recente, oltre alle norme che già erano presenti nella citata legge regionale di semplificazione, è stato introdotto l'articolo 83 di una recente legge comunitaria regionale (la n. 7 del 2014), che prevede lo svolgimento del test PMI: per gli atti amministrativi che concernono la concessione di benefici a tali imprese si esegue uno specifico test e con questo si realizza efficacemente un elemento che, peraltro, è obbligatorio secondo la normativa europea ed è uno degli aspetti della condizionalità che ci riguardano.

Per quanto attiene all’AIR, innanzitutto si deve mettere a fuoco bene di che cosa si tratta: infatti si parla di AIR da oltre venti anni, ma non sempre si ha la misura del problema attuativo che vi si connette. Tutti ricordano le prime sperimentazioni, quando per una legge anche piccola si producevano analisi AIR assai voluminose, impiegando molto tempo. Ad esempio, l’Emilia - Romagna ne ha fatta una per la legge regionale n. 11 del 2003, volta ad eliminare l’obbligo del libretto sanitario per il personale alimentarista: sostituendo tale certificazione (di fatto burocratica) con un obbligo di formazione sul trattamento degli alimenti. Fu un’analisi molto lunga e articolata, tesa a verificare anche le migliori pratiche internazionali. Il caso lo richiedeva, ma bisogna però ammettere che se l’AIR dovesse essere sempre un’attività così articolata e dovesse riguardare tutte le iniziative legislative non si riuscirebbe spesso a farla. Si deve affrontare il tema dei tempi e dei costi, oltre che delle specifiche professionalità necessarie, altrimenti l’AIR può diventare un mero adempimento burocratico e rischia di tradursi – anche per i tempi rapidi che la politica spesso richiede (e questo va sottolineato) – in una relazione un po’ formale. Bisogna quindi focalizzare bene ciò che si vuole analizzare, tempi e obiettivi che ci si pone: inserire alcuni validi e cruciali elementi di AIR può essere considerata a volte una mediazione efficace fra le diverse esigenze, secondo un criterio di adeguatezza.

Cosa ha fatto la Regione Emilia - Romagna? Innanzitutto, all’interno del Servizio affari legislativi della Giunta regionale, è stata adottata una scheda di ATN che consente di fare l’analisi del testo e a partire da essa si è sempre sollecitato, con buon successo, tutti i settori a inserire i dati di AIR all’interno della relazione che accompagna sempre i progetti di legge, perché sono i settori singoli ad avere tutti i dati per dire quali obiettivi si propongono di raggiungere su un piano scientifico e sostanziale. Nella relazione ai progetti di legge della Regione Emilia-Romagna si trovano infatti molti elementi di AIR (anche se è chiaro che evolvendo il modello con una scheda più analitica sulle leggi e l’uso di ulteriori professionalità si possono ottenere ulteriori risultati). Dunque, in pratica, se guardiamo qual è il contenuto delle relazioni che accompagnano obbligatoriamente la pubblicazione dei progetti di legge regionali vediamo che si è già fatto molto, come del resto anche in varie altre Regioni.

Proseguendo sul tema della VIR, notiamo che un punto fondamentale in Emilia – Romagna è quello della verifica *ex post*. Vi è, infatti, un sistema di clausole valutative molto evoluto. In quasi tutte le leggi regionali vengono inserite clausole finali che fanno sì che la Commissione competente faccia una valutazione: periodicamente, quindi, viene fatta una relazione su quella che è stata l’efficacia degli interventi e questa relazione viene portata alla Commissione competente. Questo sistema funziona: le VIR effettuate finora sono state più di trenta.

Che cosa deve funzionare meglio in questi sistemi di semplificazione e “*Better regulation*”? migliorabili sono, fra le altre cose, il sistema di raccordo con le amministrazioni statali, il sistema di partecipazione a livello europeo, il fatto di concordare assieme con lo Stato una modalità di attuazione dell’AIR e della VIR che sia più omogenea. Si deve arrivare a un migliore risultato di sistema, che implica anche il fatto che la Regione stessa sia chiamata quando viene redatto un nuovo regolamento statale su AIR, VIR e consultazioni: altrimenti non si potrà arrivare a scambiare le esperienze e alla necessaria condivisione degli elementi chiave. Appare cruciale il mettere assieme un metodo di analisi condiviso.

La Regione cerca di seguire sempre il metodo della condivisione delle analisi. Ad esempio, si può ricordare che ogni anno, dal 2009, la sessione comunitaria si apre con l’esame del programma di lavoro annuale della Commissione europea ed il modo di procedere dell’Emilia-Romagna è quello

di mettersi in relazione con ciò che fa l'Unione europea. A monte, viene predisposta la relazione sullo stato di attuazione delle norme europee in applicazione dell'articolo 29, comma 3, della legge 234/2012. Ma il punto cruciale è stato quello di procedere con un "rapporto conoscitivo" – il vero cuore dell'analisi – che è preparato dalla Giunta regionale e che approfondisce settore per settore la situazione di attuazione della normativa europea: esso è l'atto che viene presentato all'Assemblea legislativa come base di una discussione ben organizzata. È fondandosi su tale rapporto e sull'ampia discussione che si sviluppa in Assemblea legislativa che tale organo formula gli indirizzi alla Giunta su ciò che ritiene di dover approfondire in fase ascendente e ciò che ritiene di dover attuare in fase discendente.

Proseguendo sui temi europei, si deve sottolineare che l'organizzazione del dibattito è quindi un aspetto cruciale. In essa, un ulteriore punto da richiamare è la relazione forte anche con gli *stakeholders*. Ad esempio, quando viene pubblicato il programma di lavoro della Commissione europea, l'Assemblea legislativa convoca autonomamente un'audizione degli *stakeholders*: essi sono i primi ad essere sentiti per commentare che cosa può fare la Regione rispetto al programma della Commissione europea.

Ancora qualche aspetto va poi sottolineato sotto il profilo della ricerca della qualità normativa. In primo luogo va notato che l'Assemblea è inoltre sempre più attenta ad evitare il *gold plating*, come si evince dai suoi indirizzi annuali. Infine vi è una prassi che sta diventando sempre più importante: le ultime due leggi comunitarie (leggi regionali n. 9 del 2015 e n. 9 del 2016), presentate sulla base degli indirizzi dell'Assemblea, sono state accompagnate dalle leggi regionali n. 10 del 2015 e n. 10 del 2016, che sono, per alcuni aspetti, una sorta di leggi "refit". Si tratta, infatti, di leggi di pulizia dell'ordinamento per quanto riguarda leggi intere e norme specifiche che risultano superate. All'evoluzione dell'ordinamento comunitario è stato quindi legato il processo di "ripulitura" dell'ordinamento: sono state in particolare abrogate 38 leggi nel 2015 e 53 nel 2016, oltre a regolamenti e norme particolari. In questo modo, una prassi già presente da tempo (perché vi erano state in passato altre leggi con forti interventi di abrogazione, come ad esempio la legge regionale n. 3 del 1999 che aveva abrogato 135 leggi in un quadro di riforma molto vasto) viene sempre più legata stabilmente al processo europeo. Questo è un cambiamento culturale importante, perché mostra che il REFIT come si fa a livello europeo può essere importato anche a livello regionale: gli stimoli per un lavoro comune nei vari livelli dell'ordinamento sono sicuramente molti.

#### *1.6. "Better regulation" e partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione e attuazione del diritto Ue, nelle norme di procedura e nella prassi.*

I casi regionali illustrati nei paragrafi precedenti costituiscono esempi concreti di come le Regioni possano contribuire agli obiettivi della *Better regulation* europea, tanto con una partecipazione sempre più costante, sistematica ed attenta alla formazione e attuazione del diritto e delle politiche dell'Unione europea, quanto con l'utilizzo dei comuni strumenti di cui la *Better regulation* si avvale: valutazione d'impatto *ex ante*, valutazione *ex post* della legislazione e consultazioni. Questi strumenti, se da un lato ricevono sempre più sistematizzazione nell'ambito del processo decisionale e legislativo regionale - come si può notare dalla legislazione regionale più recente in materia di qualità e semplificazione - dall'altro dovranno trovare ancora più spazio anche nei processi di partecipazione regionale alla formazione e attuazione delle norme dell'Ue, considerata l'elevata incidenza di queste ultime sull'ordinamento interno. Anche in ambito nazionale, del resto, sempre

più evidente e condivisa è la necessità di mantenere strettamente collegati tra di loro i principi e gli strumenti di qualità della regolamentazione e i processi di partecipazione alla fase ascendente, oltre alla loro applicazione nella fase discendente<sup>53</sup>, anche al fine di ottenere dalle decisioni prese ad ogni livello di governo i migliori risultati e vantaggi per i cittadini e le imprese, in funzione degli obiettivi perseguiti dalle norme e dalle politiche europee.

Per quanto riguarda le Regioni, all'interno del processo di integrazione europea e delle cd. fasi ascendente e discendente, esse si muovono sulla base delle procedure stabilite dalla legge 234/2012 e delle rispettive leggi regionali che vi hanno dato seguito. Queste ultime regolano, in particolare, le dinamiche esecutivo-legislativo interne alla Regione ed il rapporto con il territorio, gli enti locali, i cittadini, i portatori di interessi<sup>54</sup>. In alcuni casi i principi generali e gli strumenti della *Better regulation* sono espressamente richiamati dalle stesse leggi regionali.<sup>55</sup> Allo stesso tempo, questi principi e strumenti si trovano nelle più recenti norme regionali sulla qualità della legislazione e la semplificazione amministrativa<sup>56</sup>.

Per quanto riguarda la partecipazione alla fase discendente, la legge 234/2012 stabilisce l'obbligo delle Regioni e delle Province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, di dare "tempestiva attuazione alle direttive e agli altri obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea", mentre l'articolo 40 della legge è specificatamente dedicato al recepimento regionale delle direttive e l'articolo 41 al potere sostitutivo dello Stato. Passando al livello regionale e partendo dal piano generale e astratto, quasi tutte le leggi regionali di procedura stabiliscono che l'adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi europei – non dunque solo il recepimento delle direttive – avvenga con leggi periodiche, generalmente annuali<sup>57</sup>. Oltre alle leggi regionali europee, le stesse

---

<sup>53</sup> Vd. in particolare pagg. 21 e 24-25 della Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi d'impatto della regolamentazione (anno 2015), presentata al Parlamento il 3 maggio 2016 dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, ai sensi della legge 246/2005, articolo 14, comma 10. Per la dottrina più recente, v. E. OJETTI, *Il controllo parlamentare sul gold plating: l'esperienza italiana nel quadro europeo*, in *Quaderni costituzionali* del 21 marzo 2016, p. 44 – 47 in particolare, e la bibliografia ivi citata.

<sup>54</sup> Le leggi regionali di procedura vigenti sono: Friuli Venezia Giulia, l.r.10/2004; Marche, l.r. 14/2006; Valle d'Aosta, l.r. 8/2006; Emilia – Romagna, l.r.16/2008; Campania, l.r. 18/2008; Toscana, l.r. 26/2009; Basilicata, l.r. 31/2009; Sicilia, l.r. 10/2010; Sardegna, l.r. 13/2010; Puglia, l.r. 24/2011; Lombardia, l.r. 17/2011; Veneto, l.r. 26/2011; Umbria, l.r. 11/2014; Abruzzo, l.r. 39/2014; Lazio, l.r. 1/2015; Provincia Autonoma di Trento, l.p. 2/2015; Provincia Autonoma di Bolzano, l.p. 14/2015; Molise l.r.2/2016; Calabria, l.r. 30/2016. A queste va aggiunta la l.r. 44/1995 della Regione Liguria.

<sup>55</sup> Per la fase discendente, v. Emilia – Romagna, l.r. 16/2008 articolo 2, comma 2; Friuli Venezia Giulia, l.r. 10/2004, articolo 8-bis. Inoltre, quasi tutte le leggi regionali di procedura sopra richiamate, prevedono la consultazione dei cittadini, degli enti locali e delle parti interessate, da parte dell'Assemblea legislativa in occasione dell'esame di atti europei o del progetto di legge europea regionale.

<sup>56</sup> Un quadro degli strumenti per la qualità della regolazione esistenti nelle diverse Regioni e Province autonome è riportato nell'Allegato A alla Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi d'impatto della regolamentazione (anno 2015), cit.

<sup>57</sup> Sulla base delle rispettive leggi di procedura le Regioni che adattano l'ordinamento agli obblighi europei con legge europea regionale annuale (o periodica) sono: Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Marche, Calabria, Toscana, Basilicata, Molise, Sicilia, Sardegna, Puglia, Veneto, Lazio, Emilia – Romagna, Abruzzo, Lombardia, Umbria, Provincia autonoma di Bolzano. A queste si aggiunge il Piemonte che prevede l'adozione della legge comunitaria regionale annuale direttamente nello Statuto. E' d'obbligo osservare, peraltro, che vi è un notevole scarto tra il dato normativo astratto e quello applicativo concreto. Non tutte le Regioni appena citate, infatti, hanno poi adottato la prevista legge europea regionale. Al mese di ottobre 2016, le leggi europee regionali approvate sono le seguenti: Friuli Venezia Giulia: l.r. 11/2005, l.r. 9/2006, l.r. 14/2007, l.r. 7/2008, l.r. 13/2009, l.r. 15/2012, l.r. 13/2013; Valle d'Aosta: l.r. 8/2007, l.r. 12/2009, l.r. 16/2010, l.r. 12/2011, l.r. 15/2012, l.r. 7/2014, l.r. 13/2015; Marche: l.r. 36/2008, l.r. 7/2011; Emilia – Romagna: l.r. 4/2010, l.r. 27/2014, l.r. 9/2015 e l.r. 10/2015 (collegato alla legge comunitaria regionale 2015), l.r. 9/2016 e l.r. 10/2016 (collegato alla legge comunitaria regionale 2016); Umbria: l.r. 15/2010; Abruzzo: l.r. 59/2010, l.r. 44/2011, l.r. 64/2012, l.r. 55/2013, l.r. 46/2014, l.r. 22/2015, l.r. 30/2016; Veneto: l.r. 24/2012, l.r. 27/2013, l.r. 2/2015; Lombardia: l.r. 14/2014, l.r. 8/2015, l.r. 8/2016.

leggi regionali di procedura prevedono che l'adattamento dell'ordinamento possa avvenire anche con singoli atti legislativi o amministrativi nel corso dell'anno<sup>58</sup>. E' proprio nella fase discendente che si fa più alto il rischio di incidere negativamente sul raggiungimento degli obiettivi europei della *Better regulation*, innanzitutto nel caso dell'innalzamento del livello della regolazione e della creazione di maggiori oneri e costi a carico dei destinatari delle norme. A questo proposito, il divieto di *gold plating* che troviamo ora enunciato nella legge 234/2012, richiamando quanto stabilito dalla legge 246/2005 (articolo 14), è previsto anche in alcune leggi regionali con riferimento alle norme di attuazione delle direttive.<sup>59</sup>

Ma è piuttosto con la partecipazione alla fase ascendente che le Regioni possono decisamente incidere sul raggiungimento degli obiettivi europei, facendone concretamente degli obiettivi comuni, come dev'essere, del resto, in un contesto multilivello qual è quello che caratterizza il processo decisionale europeo. Agire *prima* significa agire meglio *dopo*. Prendere in esame gli atti e le proposte europei fin dalla loro presentazione da parte della Commissione - e ancor prima, prendere parte alle consultazioni che la stessa Commissione avvia in vista dell'elaborazione di proposte e politiche - significa, per i territori, poter acquisire fin da subito consapevolezza di possibili vantaggi e svantaggi, ripercussioni positive o negative, opportunità di sviluppo e di crescita che possono essere ulteriormente incentivate, influenzate e arricchite con il proprio contributo alla formazione della posizione nazionale. A questo fine si applicano le procedure stabilite dalla legge 234/2012, agli articoli 24 e 25 in particolare. Questi stabiliscono modalità, tempi e procedure con cui le Regioni contribuiscono, nelle materie di loro competenza, alla formazione della posizione italiana su proposte e atti dell'Unione europea e al controllo della sussidiarietà spettante al Parlamento. La legge prevede che le Regioni e le Province autonome possano trasmettere osservazioni sulle proposte e gli atti che provengono dalla Commissione europea, regolarmente inviate dalla Presidenza del Consiglio sia alle Assemblee che alle Giunte per il tramite delle rispettive Conferenze. Ad oggi, le Regioni che assumono sistematicamente una propria posizione sulle proposte e gli atti europei non sono ancora molte. Tuttavia, tra le Regioni più assidue, si può notare un approccio metodologico comune, basato sulla capacità di programmare in anticipo le proprie attività di fase ascendente. Lo strumento comune è quello della sessione europea dell'Assemblea, previsto nelle diverse leggi di procedura delle Regioni quale sede annuale di individuazione politica delle priorità regionali<sup>60</sup>, tra gli atti e le iniziative che la Commissione europea preannuncia con il proprio programma di lavoro solitamente presentato in autunno per l'anno successivo. Prendendo in considerazione gli anni 2013, 2014, 2015 ed i primi sette mesi del 2016, il totale degli atti Ue esaminati dalle Regioni risulta essere pari a 69, tra proposte legislative, comunicazioni e documenti di consultazione<sup>61</sup>. Su questi atti, alcune Regioni<sup>62</sup> hanno espresso le

---

<sup>58</sup> L'attuazione delle direttive da parte delle Regioni è riportata nella relazione illustrativa al disegno di legge di delegazione europea, articolo 29, comma 7, lett. f) legge 234/2012.

<sup>59</sup> Ad esempio: Friuli Venezia Giulia, l.r. 10/2004, articolo 8-bis; Bolzano, l.p. 14/2015, articolo 4, comma 3-bis; Campania, l.r. 11/2015, articolo 6, comma 3, lett. a, 2) e comma 4, con riferimento più generale ai disegni di legge di iniziativa della Giunta.

<sup>60</sup> Sul modello inaugurato nel 2008 dalla Regione Emilia – Romagna e descritto nel paragrafo precedente (par. 1.5).

<sup>61</sup> Al 31 luglio 2016, 7 Regioni hanno preso in esame complessivamente 17 atti. Nel 2015, 7 Regioni hanno esaminato complessivamente 11 atti. Nel 2014 sono 5 le Regioni e complessivamente 13 gli atti. Nel 2013, 5 Regioni hanno esaminato complessivamente 28 atti.

<sup>62</sup> Tra il 2013 e il 2016 le Regioni che hanno inviato osservazioni in fase ascendente, tramite l'Assemblea o la Giunta, risultano essere: Emilia – Romagna, Abruzzo, Marche, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Toscana, Sicilia, Calabria, Puglia. Ad oggi, il pacchetto di atti sul quale si è pronunciato il numero più alto di Regioni è stato quello sull'economia circolare – COM (2015) 614, 593, 594, 595, 596 del 2 dicembre 2015. Sulla Comunicazione e sulle



proprie osservazioni al Governo ai sensi della legge 234/2012, anche esaminando i profili di sussidiarietà nel caso delle proposte legislative, secondo quanto prevede la stessa legge ai sensi del Protocollo n. 2 allegato ai Trattati. Una precisazione è d'obbligo. Questi dati si ottengono dal confronto tra i dati riportati sui siti internet di alcune Assemblee regionali e quelli a disposizione della Conferenza delle Regioni. Dal confronto, tuttavia, non risultano dati tra loro coincidenti. Ciò significa che, evidentemente, non tutte le osservazioni approvate dalle Regioni in fase ascendente - Giunta o Consigli regionali - vengono *contestualmente comunicate* alla Conferenza delle Regioni, come stabilisce la legge 234/2012 al fine di garantire l'unitarietà e la coerenza dell'intero sistema italiano di partecipazione alla fase ascendente<sup>63</sup>.

Una seconda annotazione: pur essendo possibile che la formulazione delle osservazioni provenga dalla Giunta o dall'Assemblea, la formulazione da parte dell'organo legislativo - Assemblea o Commissione - è decisamente prevalente rispetto a quella da parte della Giunta. Ciò avviene sia nelle cinque Regioni più assidue (Emilia - Romagna, Abruzzo, Lombardia, Friuli Venezia Giulia e Marche) che in quelle che finora hanno partecipato occasionalmente alla fase ascendente. "Effetto Lisbona": così si potrebbe definire il ruolo assunto dalle Assemblee. Esso rappresenta infatti l'esito del rafforzamento del ruolo parlamentare che deriva dall'ultima riforma dei Trattati, considerato in particolare il controllo della sussidiarietà, espressamente riferito anche ai parlamenti regionali con poteri legislativi nell'ambito del controllo spettante ai rispettivi Parlamenti nazionali<sup>64</sup>. E' bene evidenziare, tuttavia, che buona parte delle osservazioni inviate al Governo mostrano come la partecipazione sia da riferire alla Regione nel suo complesso e che, pertanto, le osservazioni espresse dall'organo legislativo sotto forma di atto di indirizzo, vadano intese come posizione unitaria della Regione. E non potrebbe essere inteso diversamente il significato di questa partecipazione, se non rischiando di attribuire, altrimenti, alla partecipazione alla fase ascendente tramite due diversi organi dello stesso ente un possibile significato "schizofrenico". Del resto, alcune Regioni definiscono espressamente la posizione espressa in Assemblea come "osservazioni della Regione"<sup>65</sup>. E' questo il caso della Regione Emilia - Romagna e della Regione Abruzzo. Si tratta di un esito positivo, tra gli altri, della collaborazione tecnica tra gli uffici della Giunta e quelli dell'Assemblea, dove la cura degli aspetti organizzativi e del coordinamento tecnico tra gli uffici

---

proposte legislative che compongono il pacchetto hanno inviato osservazioni ai sensi della legge 234/2012, le Regioni Marche, Emilia - Romagna, Calabria, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Puglia.

<sup>63</sup> Articolo 24, comma 3, legge 234/2012: "Ai fini della formazione della posizione italiana (...) le Regioni e le Province autonome, nelle materie di loro competenza, possono trasmettere osservazioni entro trenta giorni dalla data di ricevimento degli atti (...) al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per gli affari europei, dandone contestuale comunicazione alle Camere, alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee (...)." Dal fatto che i dati disponibili tramite i siti internet di alcune Regioni non coincidono con quelli a disposizione della Conferenza delle Regioni, si deduce che non tutte le osservazioni ai sensi della legge 234/2012, sono trasmesse anche alla Conferenza. E' questo uno dei vuoti che necessita di essere colmato, risolvendosi in un difetto di informazione del sistema regionale nel suo complesso oltre a comportare un possibile rischio di incoerenza per il sistema italiano di partecipazione alla fase ascendente. Coerenza e unitarietà del sistema di partecipazione che la legge 234/2012 intende garantire proprio con la "contestuale comunicazione" delle osservazioni a tutti gli attori istituzionali. Si noti che, per quanto riguarda il Parlamento, sulla base della legge 234/2012, esso riceve le osservazioni sia dalle Giunte che dalle Assemblee. Laddove prendano in esame lo stesso atto o proposta, le Camere convogliano le osservazioni negli atti di indirizzo al Governo ed anche alle Istituzioni europee, ai fini del controllo della sussidiarietà e nell'ambito del cd. dialogo politico. Dal lato Conferenza, invece, una volta ricevute le osservazioni dalle singole Regioni, esse sono trasmesse per conoscenza alle altre Regioni, le quali potranno così valutare ulteriori passaggi, sia all'interno della Regione che all'esterno, in Conferenza delle Regioni e in Conferenza Stato - Regioni.

<sup>64</sup> Articolo 6, Protocollo n. 2 allegato al TUE e al TFUE.

<sup>65</sup> Vd. le osservazioni approvate con risoluzione dalla I Commissione dell'Assemblea dell'Emilia - Romagna e dalla 4<sup>a</sup> Commissione del Consiglio regionale dell'Abruzzo.

permettono alla Giunta da un lato, e all'Assemblea dall'altro, di svolgere le rispettive funzioni in modo coerente, puntuale ed efficace. A questo punto, la naturale prosecuzione del lavoro svolto in fase ascendente da una o più Regioni, si trova nell'azione delle Giunte presso la Conferenza delle Regioni. E' in questa sede, infatti, che le Regioni possono assumere una posizione comune, condividendo una determinata priorità politica e l'opportunità di richiedere al Governo un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni nel caso delle proposte legislative. Su questo aspetto la legge 234/2012 non ha ancora trovato piena applicazione<sup>66</sup>. Si noti che, in termini di capacità di programmazione della propria attività, anche la Conferenza può trarre beneficio dal metodo ormai condiviso dalla maggior parte delle Regioni. Come si è visto, molte Regioni programmano in anticipo la propria partecipazione alla fase ascendente tramite lo strumento della sessione europea annuale prevista nelle rispettive norme di procedura, a cui si sta via via dando applicazione sull'esempio delle Regioni "apripista"<sup>67</sup>. Le Regioni procedono dunque all'esame del programma annuale di lavoro della Commissione europea, sulla base del quale individuano in anticipo le priorità politiche e rendono noti, con un atto di indirizzo, le proposte e gli atti sui quali lavoreranno nel corso dell'anno. Per quanto riguarda il lavoro preparatorio, di natura tecnica, l'esame del programma di lavoro annuale della Commissione europea consente agli uffici di avere a disposizione il tempo necessario per ragionare fin da subito in termini di valutazione di impatto *ex ante* di una proposta. Ciò è possibile intervenendo nei processi di consultazione e avvalendosi delle *roadmaps* della Commissione europea che forniscono i primi elementi utili. A questo proposito, la Commissione europea ha messo a disposizione dei propri uffici un apposito *tool – tool* n. 29 – dedicato alla Valutazione d'impatto territoriale da eseguire nella fase di preparazione delle proposte, da parte della DG capofila, nei casi rilevanti ai sensi delle nuove linee Guida<sup>68</sup>. In Italia, sulle proposte legislative della Commissione europea, il Governo a sua volta, esegue la propria valutazione d'impatto. Essa confluisce nella Relazione da presentare al Parlamento ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge 234/2012<sup>69</sup>. E' proprio qui che si potrebbe inserire un ruolo specifico delle Giunte regionali per il caso delle proposte legislative che interessano le competenze delle Regioni e che hanno un impatto sul territorio, di cui solo gli stessi territori possono precisamente rendere conto in termini sia qualitativi che quantitativi.

Osservando dunque gli esiti fin qui ottenuti dall'applicazione della legge 234/2012 e delle leggi regionali di procedura, vi sono almeno tre sfide fondamentali che interessano le Regioni e sono direttamente connesse agli obiettivi della *Better regulation*. In primo luogo vi è la necessità di una

---

<sup>66</sup> In un unico caso, finora, è stata avanzata richiesta di convocazione della Conferenza Stato – Regioni per il raggiungimento dell'Intesa. Si tratta della Strategia e della proposta di Raccomandazione in materia di turismo – COM (2014) 86 e 85 - sulle quali la Regione Emilia – Romagna aveva inviato osservazioni al Governo e che la Conferenza fa proprie con ulteriori riflessioni, approvando la propria posizione e richiedendo la convocazione della Stato – Regioni (il documento della Conferenza, dell'8 maggio 2014, è scaricabile al link: [http://www.regioni.it/home\\_art.php?id=928](http://www.regioni.it/home_art.php?id=928); vd. anche *supra* par. 1.5). Inoltre, il 17 dicembre 2015, la Conferenza delle Regioni ha approvato una propria posizione sulla proposta di Raccomandazione del Consiglio sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro - COM (2015) 462 - che teneva conto delle osservazioni approvate il 26 ottobre 2015 ai sensi della legge 234/2012 dalla Regione Emilia – Romagna, nonché del progetto di parere del Comitato delle Regioni, di cui era relatore il Presidente della Regione Toscana Enrico Rossi, in vista della plenaria del 10 febbraio 2016.

<sup>67</sup> Il programma di lavoro annuale 2016 della Commissione europea – COM (2015) 610 del 27/10/2015 - è stato preso in esame dalle seguenti Regioni: Marche, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Abruzzo, Provincia autonoma di Trento, Emilia – Romagna, Umbria. Alle priorità così individuate da ciascuna Regione, indicando atti e proposte che ritengono di interesse prioritario per il territorio regionale, seguono – o dovrebbero seguire - nel corso dell'anno, le osservazioni al Governo ai sensi della legge 234/2012, mano a mano che le stesse vengono presentate dalla Commissione europea al legislatore dell'Ue.

<sup>68</sup> Sul punto, vd. par. 1.1.

<sup>69</sup> Vd. par. 1.3

partecipazione delle Regioni alla fase ascendente che sia più diffusa e allo stesso tempo coesa<sup>70</sup>. A questo fine, è necessario che le osservazioni vengano sempre inviate alla Conferenza delle Regioni come richiede la legge (oltre che al Governo e al Parlamento). Resta poi il passaggio fondamentale in sede di Conferenza delle Regioni. Qui, innanzitutto, potrebbero essere condivise tra i Presidenti le priorità politiche individuate nell'ambito del programma annuale di lavoro della Commissione europea<sup>71</sup> e, successivamente, proprio sulla base di queste, facilitato il successivo confronto tra le Regioni per l'individuazione di una posizione comune rispetto alle proposte con un maggiore impatto sul territorio, anche al fine di chiedere l'intesa in Conferenza Stato – Regioni come prevista dalla legge 234/2012.

In secondo luogo, un ruolo specifico può essere svolto dalle Giunte regionali nella copertura di alcuni spazi ancora aperti. La valutazione dell'impatto territoriale delle proposte della Commissione europea è sicuramente uno di questi, ed apporterebbe un indubbio valore aggiunto rispetto all'intero sistema di partecipazione delle Regioni disegnato dalla legge 234/2012. Si tratta di convenire sul metodo da utilizzare<sup>72</sup>, sui tempi utili per condurre la valutazione e sulla sua destinazione finale. A parere di chi scrive, la valutazione d'impatto territoriale prodotta dalle Regioni potrebbe essere proprio destinata alla Relazione prevista dal citato articolo 6, comma 4, della legge 234/2012. In questo modo le Giunte regionali contribuirebbero dal lato "esecutivo" all'obbligo di informazione del Governo verso il lato "parlamentare", che naturalmente include, insieme al Parlamento, le Assemblee regionali. Al momento le Regioni ricevono la Relazione del Governo, laddove si tratti di proposte in materia di competenza regionale. In questi casi, tale Relazione dovrebbe includere la valutazione territoriale degli impatti. Ed è utile che a questa attività concorrano le Regioni stesse, piuttosto che le sole amministrazioni centrali coinvolte per materia. I singoli settori delle amministrazioni regionali dispongono infatti dei dati utili. La relazione risulterebbe più completa e favorirebbe a tutti i livelli di governo una maggiore consapevolezza dei possibili effetti di una proposta.

In terzo luogo, infine, sarebbe utile rafforzare la collaborazione Stato-Regioni nell'applicazione dei due strumenti legislativi che qui interessano, legge 234/2012 e legge 246/2005, in modo che le

---

<sup>70</sup> A partire dall'individuazione di un termine comune entro il quale prendere in esame il programma di lavoro annuale della Commissione europea, anticipandolo il più possibile all'inizio dell'anno. In questo modo, per quanto riguarda la Giunta, l'esame del programma annuale di lavoro della Commissione europea potrebbe essere svolto parallelamente alla verifica dello stato di conformità dell'ordinamento previsto dalla legge 234/2012. Il lavoro è complementare e analogo. L'uno di tipo consuntivo (verifica dello stato di conformità dell'ordinamento, in relazione agli atti emanati dall'Unione europea), l'altro di programmazione delle attività di fase ascendente (in relazione agli atti preannunciati nel programma annuale di lavoro della Commissione europea). Sarebbe utile che questo lavoro si svolgesse nello stesso contesto e nello stesso periodo al fine di rilevare eventuali incongruenze, prevenire incoerenze tra le politiche, evitare sovrapposizione di attività e, se svolto contemporaneamente nelle diverse Regioni, anche per rafforzare la collaborazione tra di esse.

<sup>71</sup> La stessa Conferenza delle Regioni potrebbe eseguire un primo esame generale del programma, in autunno, non appena questo viene pubblicato, in modo da avviare la riflessione che poi ogni Regione svolgerà autonomamente al proprio interno e discuterà in modo approfondito in sede assembleare. Inoltre, se l'esito dell'esame autunnale in Conferenza delle Regioni fosse reso noto al Governo, lo stesso ne potrebbe tener conto nell'ambito della predisposizione della Relazione programmatica da presentare al Parlamento entro il 31 dicembre di ogni anno. A questo fine potrebbe essere dedicato un apposito punto all'ordine del giorno della sessione europea della Conferenza Stato – Regioni, finalizzata a "raccordare le linee della politica nazionale, relativa all'elaborazione degli atti dell'Unione europea, con le esigenze rappresentate dalle Regioni e dalle Province autonome, nelle materie di competenza di queste ultime" (vd. articolo 22, legge 234/2012).

<sup>72</sup> A questo riguardo, utili casi di studio si trovano nell'ambito delle sperimentazioni guidate dal programma ESPON su alcune proposte legislative della Commissione europea negli scorsi anni - ad esempio, il caso della proposta di regolamento in materia di porti e del pacchetto sull'economia circolare. Inoltre, gli strumenti sviluppati dallo stesso programma per la misurazione quantitativa e qualitativa dell'impatto territoriale meriterebbero di essere presi in considerazione per un loro utilizzo a livello regionale ([https://www.espon.eu/main/Menu\\_ToolsandMaps/TIA/](https://www.espon.eu/main/Menu_ToolsandMaps/TIA/)).

Regioni coordinino sempre di più l'utilizzo degli strumenti di *Better regulation* (consultazioni, valutazione *ex post* e valutazione *ex ante*) con i processi di partecipazione alla fase ascendente e discendente del diritto e delle politiche dell'Unione europea. Dal lato regionale, la revisione delle leggi di procedura rappresenta l'occasione per allineare queste ultime, non solo alla legge 234/2012, ma anche alle novità della *Better regulation* europea.

## **2. Gestire le procedure di infrazione: strumenti di prevenzione dal livello statale a quello regionale.**

### *2.1. La procedura di infrazione e il ruolo della Commissione europea.*

Il tema delle procedure di infrazione si pone in continuità con il tema della *Better regulation* e del ciclo legislativo. Ma dove si collocano le procedure di infrazione in questo ciclo? Il quadro generale è dato dai Trattati. Nel presente paragrafo si vedrà la procedura in dettaglio, qualche dato rispetto alle procedure, quali sono gli obiettivi della politica della Commissione europea sulle procedure di infrazione, le novità introdotte con il pacchetto *Better regulation*, le misure preventive rispetto al nuovo approccio e come si svolge la cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri.

Il ciclo politico inizia con la preparazione e presentazione della proposta, prosegue poi con la trasposizione e applicazione negli Stati membri. Com'è noto, la procedura di infrazione interviene nella fase di trasposizione e attuazione da parte degli Stati membri. Il Trattato sull'Unione europea – TUE - si occupa delle procedure di infrazione all'articolo 17 dove si prevede che la Commissione europea vigili sull'applicazione dei Trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù delle disposizioni dei Trattati, proseguendo con l'articolo 19.1 sulla base del quale gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali per garantire una tutela effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione. L'articolo 4.3 TUE prevede il principio di leale collaborazione, in virtù del quale l'Unione europea e gli Stati membri si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati. Nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - TFUE – vi è poi l'articolo 197.1, che prevede che l'attuazione effettiva del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri è essenziale per il buon funzionamento dell'Unione ed è considerata una questione di interesse comune. Va inoltre ricordato l'articolo 291 che, nonostante il fatto che la Commissione abbia un ruolo fondamentale nel vigilare sull'applicazione del diritto dell'Ue, prevede che questo sia parte integrante degli ordinamenti giuridici nazionali degli Stati membri i quali sono i principali responsabili della sua corretta applicazione. Gli Stati membri hanno pertanto un ruolo essenziale previsto dai trattati. Ci sono poi gli articoli 258 e 260 TFUE, che costituiscono i principali strumenti operativi per la procedura di infrazione. L'articolo 258 stabilisce che, qualora la Commissione ritenga che uno Stato membro abbia mancato ad uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei Trattati, essa emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizione di presentare le sue osservazioni. Qualora lo Stato membro non si adegui a tale parere nel termine fissato, la Commissione può adire la Corte di Giustizia. L'articolo 260 riguarda invece la seconda fase della procedura: se la Commissione ritiene che lo Stato membro non abbia preso le misure che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta, la Commissione, dopo aver messo tale Stato membro in condizione di presentare le proprie osservazioni, può adire la Corte. Al paragrafo 3 si prevedono le penalità. Queste sono dunque le fasi principali della procedura di infrazione. Esse possono essere avviate in due modi. Su iniziativa della Commissione o a seguito di denunce

presentate da cittadini, ONG, associazioni. Vi è inoltre un recente strumento – denominato EU Pilot - che permette di avviare una procedura di dialogo informale con gli Stati membri prima di avviare una procedura formale.

Vi sono tre principali tipi di infrazione. Il primo consiste nella mancata notifica di una misura di attuazione di una direttiva, il secondo consiste nella mancata conformità delle misure adottate da uno Stato membro, il terzo nell'applicazione non corretta del diritto dell'Ue. Se il caso non è risolto attraverso EU Pilot, cioè attraverso la procedura informale, si avvia la procedura formale. Nella fase di pre-infrazione, la Commissione invia allo Stato membro una lettera di messa in mora con la quale chiede di fornire spiegazioni entro un determinato termine. Successivamente, se lo Stato membro non risponde o la sua risposta non è soddisfacente, la Commissione invia un parere motivato chiedendo allo Stato di conformarsi entro un determinato termine. Se lo Stato membro non si conforma, la Commissione avvia il procedimento contenzioso deferendo il caso alla Corte di Giustizia. Dopo la sentenza della Corte, se lo Stato non si conforma, la Commissione avvia la procedura formale di cui all'articolo 260, con il secondo ricorso alla Corte e la seconda sentenza, per la quale è prevista la possibilità di condanna al pagamento di sanzioni pecuniarie. I procedimenti per ritardi del recepimento invece non sono sottoposti alla fase di pre-infrazione. Quindi, se gli Stati non comunicano le misure di recepimento o le comunicano solo parzialmente, la Commissione avvia direttamente la fase contenziosa dinanzi alla Corte, con la proposta di sanzioni. Per quanto riguarda EU Pilot, questo rientra nell'approccio della *Better regulation*, essendo finalizzato ad evitare l'avvio delle procedure formali e a tentare di risolvere i casi attraverso un dialogo informale con gli Stati membri, che consente di chiarire i punti del caso e dà la possibilità agli Stati di conformarsi prima di ricorrere ad una procedura formale. La procedura si svolge tramite una banca dati *on line*, uno strumento di comunicazione che dà agli Stati dieci settimane per rispondere alle domande della Commissione. A sua volta, la Commissione ha dieci settimane ulteriori per studiare le risposte e, se al termine di questa procedura lo Stato non si è ancora conformato, la Commissione avvia la procedura di infrazione. L'aspetto più interessante è dato soprattutto dai risultati ottenuti da quando il sistema EU Pilot è stato introdotto. In cinque anni si è passati infatti da poco meno di 2900 procedure a 1347 nel 2014. La riduzione del numero di procedure formali è un dato importante e mostra come questo dialogo informale abbia un impatto veramente positivo.

Spiegando la procedura un po' più nel dettaglio, è importante soffermarsi sulle penalità. Le sanzioni pecuniarie possono essere imposte agli Stati membri nel secondo ricorso ai sensi dell'articolo 260, oppure già nel primo ricorso nel caso di mancata comunicazione delle misure di attuazione di una direttiva. Si noti peraltro che la penalità non è l'obiettivo principale delle procedure di infrazione, anzi esso costituisce l'ultimo strumento per fare in modo che lo Stato si conformi. Per quanto riguarda i dati, sulla base dell'ultimo rapporto annuale sull'applicazione delle direttive, purtroppo l'Italia ha il numero più alto, insieme alla Grecia, per numero di infrazioni ancora aperte<sup>73</sup>. In quali settori sono aperte queste procedure: il primo settore è l'ambiente, seguito dai settori mobilità e trasporti, mercato interno, dogana e tassazione. Per quanto riguarda il numero di nuovi procedimenti di infrazione per Stato membro nel 2014, l'Italia si trova più o meno nella media e così anche per quanto riguarda il ritardo nel recepimento.

---

<sup>73</sup> Relazione annuale 2014 sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea – COM (2015) 329 del 9/7/2015. I dati della relazione si riferiscono al 31/12/2014.

Passando ora agli obiettivi e alla filosofia della Commissione rispetto alle procedure di infrazione, l'azione della Commissione per garantire la corretta applicazione e attuazione del diritto, essa è volta innanzitutto ad assistere gli Stati membri nel processo di recepimento. Quindi il primo obiettivo è aiutare gli Stati nel processo di recepimento, il secondo è incoraggiare il rispetto volontario della normativa da parte degli Stati, con un approccio di *partnership*, dare la possibilità agli Stati di conformarsi prima che ci sia un'azione legale e, solo nel caso in cui il disaccordo persista, si giunge all'avvio della procedura formale. Un impegno chiaro della Commissione è quello di svolgere il suo ruolo di custode dei trattati, di rafforzare la cooperazione con gli Stati per prevenire le infrazioni e di accelerare la rettifica della violazione del diritto. Come rientrano le procedure di infrazione nel nuovo quadro "Legiferare meglio"? Il controllo dell'applicazione del diritto è un punto chiave di questo programma. Se le norme non sono applicate bene, ciò significa che non si sta legiferando bene o che vi è un problema nel ciclo generale. Pertanto i risultati dell'attività di controllo dell'applicazione devono essere integrati nelle valutazioni *ex post* della legislazione, nelle valutazioni d'impatto delle nuove iniziative e, più in generale, nel ciclo legislativo. Se vi sono molte infrazioni, l'indicatore "*abbiamo raggiunto gli obiettivi di questa politica*", ovviamente, non è stato raggiunto. Ciò significa che la qualità della legislazione non è buona o che il design della legislazione non è pensato bene. Dunque nel ciclo della legislazione la fase dell'applicazione è molto importante, così come la progettazione e l'adozione della proposta legislativa. E non è solo la Commissione che deve contribuire, ma anche le altre istituzioni e gli Stati membri. Si deve fare in modo che gli Stati, che poi applicano la legge, possano partecipare in modo molto attivo nella preparazione di questa legislazione intelligente. Si è già visto più sopra, a proposito della nuova agenda sulla *Better regulation*, l'importanza di ricevere un input dagli Stati membri e dalle Regioni il più presto possibile nel processo di valutazione e di preparazione di nuove proposte, in modo da disporre di tutte le informazioni necessarie per capire se una legislazione è efficiente, se una legislazione che si vuole proporre è applicabile oppure se ci possono essere delle difficoltà. Strettamente collegato a questo tema, tra le misure preventive delle infrazioni, vi è anche da menzionare il sostegno agli Stati membri per una migliore attuazione. A questo fine vi sono i piani di attuazione che accompagnano le proposte di nuove direttive. Questi sono preparati nella fase preliminare prima dell'adozione di una proposta e servono per individuare le sfide che gli Stati membri dovranno affrontare nell'attuazione, delle quali dovranno tener conto nella fase di preparazione della attività di recepimento e di attuazione. Questi piani sono ormai sistematicamente richiesti per le direttive importanti o complesse. Le tabelle di marcia e le valutazioni d'impatto dovrebbero già informare le autorità responsabili del recepimento del fatto che un piano di attuazione sia o meno previsto per un'iniziativa specifica. Questi piani valutano le sfide di attuazione, spiegano in che modo la Commissione intende aiutare gli Stati membri (workshops, conferenze, gruppi di esperti), stabilisce le modalità di controllo da parte della Commissione, e possono dare eventualmente strumenti supplementari in occasione di incontri bilaterali o multilaterali con gli Stati membri. Altri strumenti per sostenere gli Stati membri, sono le reti di monitoraggio sull'attuazione, la formazione specifica per gli operatori giuridici e i documenti esplicativi. Infine, è utile ricordare che il sistema EU Pilot e le procedure, dal punto di vista formale, sono gestite in modo bilaterale tra la Commissione e lo Stato membro. Le direzioni generali organizzano "riunioni pacchetto" con gli Stati. Il Segretariato generale incontra gli Stati membri che hanno problemi specifici su questioni trasversali o orizzontali, e può anche intervenire

in casi particolari per riunire le parti interessate e la Commissione su questioni orizzontali di interesse comune. Ci sono inoltre reti e forum per favorire la cooperazione con gli Stati.

## *2.2. La gestione delle procedure di infrazione in Italia: il ruolo del Dipartimento per le politiche europee.*

Dal 2008 opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee (DPE), una Struttura di missione dedicata alla gestione centralizzata delle procedure d'infrazione a carico dell'Italia. Al 16 giugno 2016, le procedure pendenti sono 82, in assoluto tra i migliori risultati registrati che conferma il trend positivo avviato nel 2014 e consolidatosi nel 2015 (annualità che si sono entrambe chiuse a quota 89 procedure). Di esse, 22 sono state avviate per il mancato recepimento di direttive UE (quasi il 27% del totale), mentre 60 si riferiscono ad altri tipi di violazione del diritto dell'Unione (non corretto recepimento o non corretta applicazione della normativa UE). È, dunque, evidente una significativa incidenza del mancato recepimento. Per porre rimedio a questo tipo di violazione, negli ultimi anni sono stati adottati vari accorgimenti al fine di garantire la trasposizione tempestiva. In primo luogo, dall'entrata in vigore della legge 234/2012<sup>74</sup>, il Governo presenta al Parlamento un disegno di legge di delegazione europea nel quale sono contenute le deleghe per il recepimento delle direttive in scadenza nei mesi successivi (tendenzialmente il Governo presenta un DDL di delegazione europea ogni sei mesi). Dopo l'approvazione della delega, il DPE attiva i tavoli di recepimento con il necessario coinvolgimento dell'amministrazione capofila e delle altre amministrazioni interessate. Con la legge europea 2014<sup>75</sup>, è stata inoltre disposta l'anticipazione dell'esercizio della delega al recepimento delle direttive, che il Governo è ora chiamato ad esercitare almeno quattro mesi prima della scadenza del termine di trasposizione indicato in ciascuna direttiva. Per quanto concerne, invece, le procedure per motivi diversi dal mancato recepimento, esse sono avviate per il presunto non corretto recepimento delle direttive ovvero per la cattiva applicazione del diritto UE. Nel primo caso, occorre porvi rimedio con un intervento normativo che solitamente viene inserito nell'annuale disegno di legge europea. Di più difficile soluzione sono i casi di cattiva applicazione del diritto UE, per i quali non è sempre sufficiente un adeguamento normativo ma occorre il mutamento di una prassi amministrativa oppure la realizzazione di opere con conseguenti ingenti oneri a carico dello Stato (come nel caso delle procedure in materia ambientale). Classificandole in base alla fase di avanzamento<sup>76</sup>, la metà delle procedure oggi pendenti si trovano allo stadio iniziale di lettera di messa in mora ex articolo 258 TFUE. Quattro procedure sono, invece giunte, allo stadio più avanzato: la CGUE ha già pronunciato la sentenza ex articolo 260 TFUE, condannando l'Italia al pagamento delle sanzioni pecuniarie<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> Legge 24 dicembre 2012, n. 234 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea" - GURI n. 3 del 4/1/2013.

<sup>75</sup> Articolo 29, comma 1, lett. b) della legge 29 luglio 2015, n. 115 "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2014" - GURI, Serie Generale n. 178 del 3/8/2015.

<sup>76</sup> Per il quadro dettagliato, si rimanda al database Eurinfra e all'aggiornamento pubblicato periodicamente sul sito del DPE <http://www.politicheeuropee.it/attivita/19877/infrazioni-aggiornamento-del-16-giugno-2016>.

<sup>77</sup> Procedura d'infrazione 2012/2202 (Mancato recupero degli aiuti concessi a favore delle imprese nel territorio di Venezia e Chioggia). Sentenza CGUE del 17/9/2015, causa C-367/14. Procedura d'infrazione 2007/2229 (Mancato recupero di aiuti concessi per interventi a favore dell'occupazione - contratti formazione lavoro). Sentenza CGUE del 17/11/2011, causa C-496/09. Procedura d'infrazione 2003/2077 (Discariche abusive). Sentenza CGUE del 2/12/2014,

La fase di pre-infrazione è gestita attraverso il sistema *EU Pilot*, strumento informatico mediante il quale la Commissione europea comunica con un Punto di contatto istituito presso ciascuno Stato membro (in Italia è la Struttura di missione del DPE), trasmettendo richieste di informazioni su casi di presunta non corretta attuazione del diritto UE. Restano escluse dal sistema *EU Pilot* alcune fattispecie, fra le quali: i casi di mancato recepimento che generano l'avvio automatico della procedura d'infrazione ex art. 258 TFUE; i casi che sono già stati oggetto di procedure d'infrazione oppure per i quali l'urgenza o altra esigenza imperativa richiede l'immediata apertura di una procedura; i casi trattati nell'ambito del sistema SOLVIT. Dal 2008 ad oggi l'Italia ha trattato nel sistema *EU Pilot* 826 casi<sup>78</sup>. Di essi 105 sono attivi mentre 721 sono stati chiusi. Di questi ultimi la maggior parte sono stati archiviati dalla Commissione, mentre 163 sono stati chiusi negativamente e in 105 casi hanno dato origine ad una procedura d'infrazione ex articolo 258 TFUE, mentre 58 sono stati risolti prima dell'avvio formale della predetta procedura. Merita segnalare che l'Italia è lo Stato membro con il più alto numero di casi *EU Pilot*. Ciò è imputabile al ricorso diffuso in Italia dei privati alla Commissione europea in alternativa o in aggiunta ai rimedi giurisdizionali interni. Dai dati pubblicati dalla Commissione sull'andamento del precontenzioso europeo negli Stati membri<sup>79</sup>, emerge che, sebbene al 31 dicembre 2014 l'Italia risultasse ancora, di poco, il peggiore tra gli Stati membri, era in media con gli altri Stati per quanto concerne: l'incidenza delle procedure d'infrazione per mancato recepimento (Italia: su 41 procedure avviate nel 2014, 22 erano per mancato recepimento; Germania: su 46 procedure avviate nel 2014, ben 27 per mancato recepimento) e il tasso di risoluzione dei casi *EU Pilot* (Italia 75%; Germania 70%; Francia 76%). Per quanto riguarda le modalità italiane di gestione delle procedure d'infrazione e dei casi *EU Pilot*, essa è incentrata sul DPE e sulla Rappresentanza permanente d'Italia a Bruxelles (Italrap), soggetti sui quali viene canalizzata tutta la comunicazione in entrata e in uscita tra il nostro Paese e la Commissione europea. All'interno sia del DPE sia di Italrap è stato creato un punto unico di gestione del precontenzioso (per il DPE, la Struttura di missione e per Italrap l'Ufficio infrazioni e aiuti di Stato). Sul DPE è stato centralizzato il coordinamento delle amministrazioni nazionali; Italrap gestisce, invece, i rapporti con i Servizi della Commissione. Diversamente dal passato, tale centralizzazione ha consentito di conoscere e controllare le dimensioni qualitative e quantitative del precontenzioso pendente nonché di azzerare le procedure per mancata risposta (violazione dell'obbligo di leale cooperazione, articolo 4.3 TFUE). Con particolare riferimento, poi, ai casi di violazioni "orizzontali", che interessano più Regioni o Enti locali, la necessaria istruttoria viene svolta dalle amministrazioni centrali di settore (si pensi al ruolo svolto dal Ministero dell'ambiente per i casi ambientali). Sul piano della prevenzione, occorre tenere presenti alcune indicazioni per evitare che un caso *EU Pilot* degeneri in una procedura d'infrazione. Innanzitutto, è essenziale non sottovalutare il caso e aggredirlo fin dalle prime battute senza rimandare l'individuazione dei rimedi alla fasi più avanzate della procedura. A tal proposito, è fondamentale che le amministrazioni interessate forniscano in tempo utile gli elementi di risposta, affinché si possa approfondire la qualità delle informazioni che saranno inviate ai Servizi europei. Inoltre, è importante valutare, fin dall'inizio, le prospettive di successo della difesa. Spesso l'amministrazione responsabile tende

---

causa C-196/13. Procedura d'infrazione 2007/2195 (Emergenza rifiuti in Campania). Sentenza CGUE del 16/07/2015, causa C-653/13. I testi delle sentenze sono consultabili sul sito <http://curia.europa.eu>.

<sup>78</sup> Dato aggiornato al 16 giugno 2016.

<sup>79</sup> Ogni anno la Commissione europea pubblica una dettagliata relazione sull'applicazione del diritto UE negli Stati membri. L'ultima relazione disponibile è quella riferita al 2014: "Controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea - Relazione annuale 2014", COM (2015) 329 final del 9/7/2015.



aprioristicamente a difendersi, ma ciò è giustificabile solo ove vi siano fondate ragioni per farlo. Inoltre, ove si decida di adeguarsi alle richieste della Commissione, è necessario fornire una bozza del provvedimento e una stima della tempistica per la sua definitiva approvazione (cronoprogramma). Infine, per agevolare l'individuazione di soluzioni condivise, il DPE promuove incontri con i competenti Servizi europei. Annualmente il DPE organizza, inoltre, a Roma le cd. "riunioni pacchetto" alle quali partecipano i competenti Servizi della Commissione e le amministrazioni nazionali interessate per trattare le procedure e i casi afferenti ad uno stesso settore. Passando al tema delle sanzioni pecuniarie, in linea generale esse sono formate da una somma forfettaria (per l'Italia, l'importo minimo è pari a 8.916.000 euro), quale che sia la gravità e la durata dell'infrazione, e da una penalità di mora (per l'Italia può oscillare tra un minimo di 10.573,50 e un massimo di 645.210 euro per giorno di ritardo)<sup>80</sup>. La somma forfettaria si calcola moltiplicando un importo giornaliero per il numero di giorni trascorsi tra la prima sentenza (ex art. 258 TFUE) e la seconda sentenza (ex articolo 260 TFUE) ed è dovuta anche se lo Stato si adegua nelle more del giudizio davanti alla Corte. Ad oggi, l'Italia è stata condannata al pagamento di sanzioni nell'ambito di quattro casi: due casi di mancato recupero di aiuti di Stato e due casi in materia di rifiuti<sup>81</sup>.

### *2.3. La gestione delle procedure di infrazione in Italia: la funzione della Rappresentanza Permanente d'Italia a Bruxelles.*

Come si è visto più sopra, la funzione della Rappresentanza Permanente d'Italia a Bruxelles – Italrap - nella gestione delle procedure di infrazione è complementare a quella del DPE. La Rappresentanza cerca di rappresentare al meglio la posizione dell'Italia nei diversi contatti con la Commissione, sia nella fase di *EU Pilot* che di procedura di infrazione vera e propria.

#### *Approccio giuridico e approccio sociologico.*

Vi sono due modi fondamentali per affrontare le procedure e i rapporti con la Commissione. Vi è sicuramente la necessità di un approccio giuridico, molto netto, che consente di analizzare esattamente quali sono le obiezioni mosse dalla Commissione e vi è un altro aspetto che a questo è intimamente correlato, e che si può definire di "sociologia amministrativa": cioè prendere in considerazione come le informazioni fornite vengono processate e come le amministrazioni decidono di reagire alle osservazioni della Commissione.

Questo approccio è utile nell'ambito dell'approfondimento sulla *Better regulation*, considerata l'attenzione sempre più forte della Commissione verso gli effetti della legislazione europea. Questa attenzione richiede un approccio pratico che non è contrapposto ma, più propriamente, è alleato a quello puramente tecnico-giuridico nella gestione delle procedure.

Vista da Bruxelles, questa appare come una delle aree in cui vi è più da lavoro da fare. Si è già visto come nascono le infrazioni e che, sostanzialmente, una su quattro nasce da mancato recepimento, mentre le restanti riguardano il non corretto recepimento e l'attuazione non conforme.

---

<sup>80</sup> Gli importi sono fissati dalla Comunicazione della Commissione europea, C (2015) 5511 final del 5/8/2015.

<sup>81</sup> V. nota 76.

### *Il recepimento delle direttive.*

E' chiaro che l'ideale sarebbe recepire tutte le direttive bene e per tempo. Questo non è sempre possibile per diversi motivi. Quando si recepisce tardivamente una direttiva, l'analisi della Commissione diventa immediatamente un'analisi di conformità. Ciò significa che quell'infrazione non verrà archiviata finché la Commissione non sarà sicura che la direttiva è stata recepita correttamente. Quindi non basta notificare la misura di recepimento in ritardo per chiudere la procedura di infrazione per mancata trasposizione. Pertanto se lo Stato membro riuscisse a notificare per tempo il recepimento, la Commissione seguirebbe un proprio calendario per il controllo di conformità. Se la notifica avviene in ritardo, invece, il controllo di conformità scatta automaticamente e può protrarsi molto a lungo. Ciò accade in alcuni settori, ad esempio quello degli affari interni, in cui l'Italia ha notificato in ritardo il recepimento di alcune direttive e le procedure di infrazione sono aperte da anni, perché data la complessità degli argomenti i servizi della Commissione non sono ancora riusciti a completare l'analisi.

Il punto di partenza è che è essenziale coordinare il lavoro dei negoziatori con quello di coloro che poi recepiscono le direttive. Invece, solitamente, vi è discrasia tra le persone che compongono i gruppi di lavoro e negoziano le direttive, fino al coinvolgimento del Parlamento e per tutta la durata del negoziato, finché la direttiva viene pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, e chi si occupa del recepimento. Dal momento in cui scatta il termine per il recepimento, solitamente due anni, avviene un passaggio di testimone, da chi ha negoziato le direttive a chi le deve recepire, cioè gli Uffici Legislativi. Tuttavia, non sempre gli Uffici Legislativi sono stati coinvolti nella fase ascendente. A volte è proprio questo scollamento tra fase ascendente e fase discendente che è all'origine dei ritardi nel recepimento. Nell'ambito del recepimento, inoltre, serve un coordinamento tra Stato e Regioni. Alcune direttive sono di tale complessità che non è possibile evitare il passaggio di amalgama con l'attività legislativa delle Regioni, Si consideri ad esempio, la materia dell'efficienza energetica degli edifici, dove l'Italia è riuscita a superare la procedura di infrazione solo dopo due anni di fatiche. In certe aree di particolare complessità, quindi, non solo serve un raccordo tra chi negozia e chi traspone, ma anche tra lo Stato e le Regioni. Questo vale anche per la necessità di coordinamento tra le Regioni stesse. Quando venti Regioni e due Province autonome devono recepire la stessa direttiva, può essere utile lo scambio di esperienze e soluzioni. Anche gli uffici regionali a Bruxelles possono avere un ruolo importante in tale contesto, per i contatti che possono mantenere con una serie di attori che non appartengono alla catena nazionale del negoziato ma, piuttosto, alla catena europea, alle altre Regioni europee, ai lobbisti, ai gruppi di interesse che a Bruxelles intervengono nel lavoro legislativo e che a volte lo modificano anche in maniera sostanziale.

Un'altra osservazione che potrebbe apparire banale, che tuttavia la prassi consiglia di sollevare, è di prestare attenzione al fatto che molti recepimenti sono, in un certo senso, delle "matrioske", cioè includono delle scadenze successive tassative. Molte norme di recepimento implicano infatti l'adozione di altri atti che assicurano, a termine, l'applicazione effettiva della direttiva. Bisogna prestare molta attenzione ai calendari. Se viene studiato bene il calendario attuativo si può prevenire il problema, perché è chiaro che a quella data si deve modificare il risultato e vi è il tempo per organizzare la preparazione.

Su tale punto il Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE) può giocare un ruolo essenziale per il coordinamento del recepimento. Nell'ambito della preparazione dei lavori del CIAE, infatti, opera il CTV (Comitato Tecnico di Valutazione) una sorta di coordinamento che

prepara i lavori del comitato. Potremmo immaginare che questo lavoro di coordinamento, nel tempo, possa cominciare ad affrontare in maniera onnicomprensiva anche il tema dei recepimenti. Potrebbe convocarsi periodicamente un CTV degli uffici legislativi per controllare ogni mese l'avanzamento del recepimento delle direttive che scadranno, ad esempio, dopo sei mesi. Questa potrebbe essere una soluzione per tener monitorato il cammino dei provvedimenti che si avvicinano al termine della scadenza. Chiaramente le Regioni hanno un problema parallelo: una volta che si recepisce una direttiva a livello statale, si pone il problema del recepimento a livello locale e, in termini preventivi, questo lavoro centrale deve avere un suo corrispettivo a livello delle Regioni.

### *Il dialogo tra Commissione, Stato e Regioni.*

Ciò detto è necessario vedere, a questo punto, come si svolge il dialogo tra la Pubblica Amministrazione, centrale e regionale, e la Commissione europea. E' qui che si vede il confrontarsi di culture diverse. Il punto di partenza è che ai fini dell'attuazione *qualsiasi atto o prassi pubblica*, purché riconducibile ad un'autorità pubblica, è configurabile come attività della Repubblica Italiana nel suo complesso, d'interesse per la Commissione europea qualora le Autorità superiori non lo sanzionino o correggano. Tanti *Pilot* sono incentrati, ad esempio, su atti di un Comune, come la decisione di costruire un parcheggio senza eseguire la valutazione d'impatto ambientale.

In tale contesto ci si può concentrare, come si è anticipato, su tre macro-aree. Il primo aspetto critico è il *confronto tra l'approccio di diritto e quello sugli effetti*. Se volessimo cercare il titolo di un film che riassume il problema si potrebbe citare "*Il nome della rosa*": le cose sono quello che indica il loro nome o l'oggetto in sé è qualcosa di diverso, a differenza del suo nome? La legge è legittima per il solo fatto di essere formalmente una legge o deve rispettare dei paletti di conformità ad una condizionalità che riguarda gli obiettivi, gli effetti voluti dalla norma? Chiaramente, ciò che va dimostrato è che gli effetti dell'applicazione delle norme interne sono conformi al diritto UE.

Ciò riveste una certa importanza ove si consideri che gran parte dei *Pilot* nascono su denuncia. Ormai è sempre più frequente che singoli cittadini o associazioni utilizzino una denuncia alla Commissione, per attirare l'attenzione su un problema nazionale o decisamente locale, sperando di attivare un interesse comunitario. Il sistema è molto utilizzato perché è semplice, gratuito e sicuro. La Commissione europea è infatti obbligata a rispondere entro otto settimane e questo facilita molto l'attività di confronto per i singoli interessati nei confronti della Pubblica Amministrazione. Questo significa che la risposta delle amministrazioni nazionali e delle Regioni deve cercare di concentrarsi sul fatto e controbattere con elementi nuovi, illuminando il contesto di partenza. La partita si gioca non tanto sul fatto che la norma contestata è conforme alla legislazione interna, ma dimostrando che nell'applicazione pratica quella discriminazione o mancanza di proporzionalità che viene sollevata in realtà non sussiste. Questa risposta si basa sulla ricerca ed elaborazione di dati. E' un lavoro che richiede anche un'analisi fattuale, non solo l'analisi legislativa.

Seconda macro-area: il *confronto tra l'approccio legale e l'approccio di fatto*. Anche qui, volendo cercare un titolo adatto, il film che viene alla mente è "*Detenuto in attesa di giudizio*". Da questa visuale il problema di fondo è che spesso viene applicata in modo automatico una serie di disposizioni e formule legali che impostano il dialogo con la Commissione come in un processo, senza sfruttare invece le strade più flessibili. Il *Pilot* offre infatti occasioni, invece che di resistere a tutti i costi, di favorire l'adeguata comprensione del problema da parte della Commissione. Molte risposte tuttavia sono scritte come se fossero già una difesa legale in sede giudiziale davanti alla Corte di Giustizia UE. Questo approccio di fondo è sbagliato. Il *Pilot* non è una procedura

giudiziale, ma una procedura amministrativa, e la controparte, la Commissione europea, andrebbe intesa appunto come un ente sovraordinato di natura amministrativa. Proprio quale confronto amministrativo, si deve prestare attenzione a dare una risposta punto per punto a quanto chiede la Commissione. Si tratta di un confronto amministrativo. Un consiglio utile può essere quello di seguire lo stesso ordine, non tralasciare nulla e spiegare il più possibile perché nell'attuazione pratica la nostra impostazione è quella corretta.

Terza macro-area: nella risposta alla Commissione è meglio *scrivere un tema o scrivere un rapporto*? Il film per inquadrare il tema è *"Lost in translation"*. Gran parte di quello che scriviamo, magari nell'italiano giuridico più bello, spesso viene letto da un funzionario non italiano, che si fa tradurre il testo. Nella traduzione gran parte di quanto scritto, frasi intere, a volte sono rese in una sola parola in inglese. In questa comunicazione, che è in gran parte scritta, i malintesi, anziché sciogliersi, si aggravano. Per questo è spesso consigliabile organizzare, a lato dell'interlocuzione formale, anche incontri diretti con la Commissione, magari in video-conferenza, per sciogliere le incomprensioni. Un altro aspetto da tenere presente è che le risposte che le amministrazioni italiane inviano al DPE, formulate avendo ad interlocutore un ente italiano, andrebbero scritte tenendo già presente che poi arriveranno tali e quali alla Commissione. Esse andrebbero pertanto scritte in partenza in un linguaggio piano e comprensibile, che si presti anche alle traduzioni.

*Conclusioni: sfide e opportunità..*

In tutto questo contesto le sfide che interessano le amministrazioni italiane costituiscono soprattutto delle opportunità. Tutto il dialogo su *Pilot* e infrazioni è infatti un test sull'efficacia della P.A., a legiferare meglio e anche a difendere la correttezza delle proprie valutazioni. Chi paga se viene aperta un'infrazione perché un ente decide di adottare una norma che può portare al pagamento di una multa? Tuttora non c'è un collegamento tra responsabilità amministrativa e conformità della legislazione nazionale al dettato europeo. Potremmo arrivare a questo, anche a valutare quanti sono i costi per il mancato adeguamento che potrebbero essere collegati alla responsabilità di chi coscientemente decide di adottare una norma contraria. La prevenzione e la risposta alle procedure di contenzioso inducono anche a adottare metodi di lavoro nuovi, tanto per le amministrazioni nazionali che regionali.

Un ultimo punto su cui è necessario lavorare è un coinvolgimento più intelligente del pubblico e degli interlocutori nella fase legislativa e contenziosa. In ambito UE è usuale parlare di *stakeholders*, ma forse l'uso del termine inglese non aiuta ancora a fare chiarezza totale sul ruolo dei vari attori coinvolti nei processi comunitari. Questi partecipano infatti sia alla fase ascendente che discendente, ma a loro volta sono anche elettori, che esprimono posizioni ricomprese dai loro rappresentanti politici. In altri termini gli stessi soggetti possono entrare nel ciclo legislativo sia come proponenti che corpi intermedi, possono agire come lobbisti o anche trasformarsi in denunciatori che avviano un *Pilot*. Ciò significa che, per prevenire un'infrazione, è necessario intercettare il malcontento alla base di un problema o l'opinione dei terzi interessati. Invece di aspettare che il comitato cittadino scriva a Bruxelles per denunciare la realizzazione di un parcheggio senza la VIA, bisogna spiegare che la VIA è stata fatta. Questo potrebbe eliminare la possibilità del *Pilot* oppure, spiegando che il pubblico è stato consultato, si arriverebbe prima alla sua chiusura.

La strada da seguire è quella dell'uniformazione dello scambio di informazioni e del gioco di squadra all'interno delle amministrazioni e tra di loro. Non è una cosa facile. Ma il lavoro svolto dal

DPE e dalle amministrazioni che devono rispondere ha prodotto in Italia una grande competenza che è il caso di non disperdere: è anzi necessario condividerla e approfondirla. E' anche per questo che dalla Rappresentanza Permanente a Bruxelles, raccogliendo tutte le osservazioni dei colleghi della Commissione che si occupano dei vari casi, è stato predisposto una sorta di *vademecum* per le amministrazioni nazionali e regionali, per rispondere meglio e più efficacemente alle richieste della Commissione.<sup>82</sup>

#### 2.4. Il ruolo della Camera dei Deputati.

La Camera dei Deputati condivide con le altre istituzioni l'obiettivo di ridurre il numero delle procedure di infrazione a carico dell'Italia: siamo ancora tra i paesi che hanno le peggiori prestazioni in termini di corretta applicazione del diritto dell'UE, tuttavia, come si è visto più sopra, nel corso degli anni sono stati registrati molti miglioramenti. Un contributo importante in questo senso è stato fornito dalla legge 234/2012, approvata a seguito di un attento esame parlamentare e preceduta da un'indagine conoscitiva volta a valutare lo stato di attuazione della precedente normativa<sup>83</sup>. Com'è noto, la legge 234/2012 ha l'obiettivo di rendere più efficace l'azione dell'Italia nella fase di formazione delle politiche dell'UE, e conseguentemente di ridurre le criticità al momento della loro attuazione. Tra l'altro: la legge ha individuato strumenti legislativi più snelli per dare tempestiva attuazione alle direttive e agli altri obblighi derivanti dal diritto dell'UE, prevedendo una legge di delegazione europea e una legge europea di attuazione diretta; sono state responsabilizzate le Regioni con la disciplina del potere sostitutivo dello Stato e dell'azione di rivalsa; sono stati tipizzati gli altri provvedimenti anche urgenti che il Governo può adottare ai fini del recepimento delle direttive. Sono stati inoltre rafforzati gli obblighi di informazione verso il Parlamento in materia di procedure di infrazione, con l'obiettivo di: potenziare gli strumenti di controllo del Parlamento sull'operato del Governo e sullo stato di conformità della normativa nazionale al diritto dell'UE; stimolare l'azione governativa di monitoraggio costante della situazione; esercitare pressione, tramite il Governo, sulle amministrazioni competenti, considerato che molte delle procedure di infrazione derivano dal ritardo di ministeri o enti territoriali. Sulla base delle prescrizioni di legge, il Governo: invia alle Camere una [relazione trimestrale](#) contenente tra l'altro l'elenco delle procedure di infrazione avviate nei confronti dell'Italia, oltre che delle sentenze della Corte di Giustizia rilevanti per il nostro paese (articolo 14, comma 1); comunica l'avvio di ogni nuova procedura di infrazione, specificando le ragioni che hanno determinato la contestazione e le misure previste ai fini di una positiva soluzione (articolo 15, comma 2); informa le Camere sugli sviluppi significativi delle procedure di infrazione (articolo 15, comma 3). Ogni sei mesi, inoltre, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, dovrebbe essere inviata una [relazione sull'impatto finanziario delle procedure di infrazione](#). Il grave ritardo con cui tale documento perviene alla Camera evidenzia una criticità, determinata probabilmente dal fatto che a predisporre la relazione concorrono vari soggetti. Si tratta di contro di uno strumento importante, dal momento che – con il

---

<sup>82</sup> Il lavoro è già disponibile, l'intenzione è quella di pubblicarlo quanto prima sui siti internet rispettivi della Rappresentanza Permanente e del DPE, e di farlo circolare. Un documento che non vuole essere lettera morta ma che può essere il punto di partenza di una maggiore riflessione, anche grazie al Cinsedo, e che può essere passibile di un miglioramento successivo.

<sup>83</sup> Sul punto cfr. A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – prime riflessioni sul ruolo delle Camere, in federalismi.it n. 2/2013.*

suo invio tempestivo - consentirebbe alle Commissioni bilancio di Camera e Senato di valutare i costi delle infrazioni, che non sono limitati al pagamento delle sanzioni: anche la messa in opera delle misure richieste dalla Commissione europea per conformarsi al diritto dell'UE, infatti, può comportare significativi oneri finanziari. Fra gli obblighi non ottemperati, infine, la trasmissione della relazione che dà conto dei motivi addotti dalla competente amministrazione a giustificazione dell'eventuale ritardo nel recepimento di una direttiva (articolo 39, comma 1) e l'informazione sullo stato del recepimento delle direttive da parte di Regioni e Province autonome (articolo 40, comma 5). Da parte sua, la Camera garantisce insieme al Senato l'iter celere ed ordinato dell'esame parlamentare dei disegni di legge europea e di delegazione europea. Nella legge europea 2014, approvata a luglio 2015, a seguito delle modifiche apportate nel corso dell'esame parlamentare le procedure su cui si interviene sono salite a 25 - di cui 14 procedure di infrazione e 11 casi *EU Pilot* - rispetto alle 18 del testo originario. Così anche in sede di esame del disegno di legge di delegazione europea, le norme europee cui dare attuazione sono sensibilmente aumentate (da 41 a 58 per le direttive, da 4 a 6 per i regolamenti, da 6 a 10 per le decisioni quadro). L'esame parlamentare contribuisce dunque all'obiettivo di ridurre tanto il numero delle procedure di infrazione già avviate quanto le occasioni di apertura di nuovi casi. Inoltre, la Camera svolge l'istruttoria sui profili di compatibilità con il diritto dell'Unione europea, per tutti i provvedimenti all'esame. E' una funzione che compete alla Commissione politiche dell'UE, benché anche le commissioni di merito, nell'istruttoria legislativa, debbano tener conto degli elementi di compatibilità della disciplina proposta con la normativa dell'Unione. E' in questo caso, soprattutto, che interviene l'interlocuzione sul piano amministrativo con il Dipartimento per le politiche europee (DPE): gli uffici della Camera predispongono infatti la documentazione su ciascun provvedimento, utilizzando le informazioni e i documenti forniti dal Governo per ricavarne elementi utili alla valutazione delle misure proposte da parte degli organi parlamentari sotto il profilo della compatibilità con il diritto dell'UE. In attuazione della legge 234/2012, possiamo individuare tre diversi canali di collaborazione. Il primo si realizza contestualmente alla presentazione dei disegni di legge di delegazione europea e di legge europea da parte del Governo, quando viene trasmessa alle Camere anche la documentazione relativa alle procedure di infrazione e ai casi *EU Pilot* oggetto dell'intervento normativo. Tale materiale viene conservato presso la XIV Commissione, dove i parlamentari possono recarsi per prenderne visione, senza estrarne copia. Una procedura informale è stata messa in atto invece per ciò che riguarda l'esame da parte della Camera di altri provvedimenti governativi che siano volti a sanare una procedura di infrazione o che intervengano su una materia su cui insiste una procedura di infrazione. In questo caso l'ufficio Rapporti con l'Unione europea (RUE), via posta elettronica, presenta una richiesta informale e tuttavia circostanziata di accesso alla documentazione relativa alla procedura in questione. Il materiale trasmesso viene visionato esclusivamente dall'ufficio RUE che predispone le note informative per gli organi parlamentari e conservato presso il medesimo. Come prevede la legge, infine, in ogni altro caso le Camere possono richiedere di avere accesso alla documentazione relativa ad una procedura di infrazione: sul punto, è stata concordata una procedura formale per cui è il presidente della XIV Commissione o il presidente della Commissione di merito ad inviare una richiesta scritta al sottosegretario competente. Anche in questo caso la documentazione trasmessa dal Governo viene conservata presso la Commissione XIV dove tutti i parlamentari possono prenderne visione. Indipendentemente dal fatto che la procedura sia informale o formale, in tutti i casi sono rispettati gli obblighi di riservatezza richiesti dalla legge, trattandosi di atti e documenti su cui è in corso un

negoziato tra le autorità italiane e la Commissione europea. Per il resto, naturalmente, la Camera interviene in materia anche con tutti gli strumenti conoscitivi, di indirizzo e di controllo che le sono propri, vale a dire ordini del giorno, mozioni, risoluzioni, audizioni di ministri su questioni e procedure specifiche nonché del sottosegretario competente sullo stato generale di conformità dell'ordinamento nazionale al diritto dell'UE. Indipendentemente dagli obblighi previsti dalla legge 234/2012, periodicamente il Governo trasmette alla Camera le sentenze della Corte di Giustizia in cui lo Stato italiano è parte, che vengono assegnate alle Commissioni competenti per materia ai fini di un loro possibile esame (ai sensi dell'articolo 127-*bis* del Regolamento), a conclusione del quale può essere adottato un documento finale in cui si valutano le eventuali iniziative da assumere. Le sentenze sono [consultabili](#) sul sito della Camera e normalmente corredate da una nota sintetica. Diversi sono gli uffici della Camera coinvolti in materia di procedure di infrazione: il servizio per i Testi normativi riceve le informazioni e la documentazione trasmesse dal Governo, organizza il materiale e lo rende disponibile, o sul sito della Camera o sul portale interno, e predispone gli annunci in Assemblea sull'avvenuta trasmissione; la XIV Commissione è il punto di riferimento per la richiesta di documentazione da parte dei deputati e funge da *reading room* anche per tutte le altre Commissioni; l'ufficio RUE riceve e conserva i documenti che il Governo trasmette in via informale, predispone la documentazione per l'istruttoria da parte delle Commissioni sui provvedimenti, redige le note sintetiche sulle sentenze e rappresenta anche un punto di raccordo e di informazione per gli organi parlamentari e i singoli parlamentari. Si segnalano in conclusione alcuni ambiti di miglioramento nella collaborazione con il Governo: dare piena attuazione agli obblighi previsti dalla legge n. 234/2012, con particolare riguardo alla trasmissione delle informazioni sull'impatto finanziario delle procedure di infrazione; valutare per gli uffici parlamentari un accesso alla banca dati EUR-infra che non sia limitato - come avviene al momento - esclusivamente alla parte disponibile al pubblico; condividere un nucleo anche limitato di informazioni sui casi EU Pilot. Nonostante sia evidente l'importanza di tali istruttorie per evitare l'apertura di una vera e propria procedura di infrazione, le Camere non dispongono al momento di strumenti conoscitivi, benché minimi, sull'esistenza dei casi EU Pilot.

#### *2.5. Regione Lombardia: organizzazione interna per la gestione e prevenzione delle procedure di infrazione.*

Con riferimento al tema delle procedure di infrazione, al fine di una sintetica disamina rispetto a quanto avviene in Regione Lombardia è opportuno analizzare i seguenti aspetti:

- l'organizzazione e le competenze interne;
- gli adempimenti previsti dalla legge regionale 17/2011;
- due casi, EU *Pilot* e infrazioni, rilevanti rispetto al tema della *Better regulation*.

Dal punto di vista organizzativo, a livello regionale le infrazioni sono gestite presso l'Unità Operativa (di seguito UO) Avvocatura, affari europei e supporto giuridico, in collaborazione con la UO Legislativo per la parte che può riguardare adempimenti normativi e regolamentari; la UO Avvocatura quindi segue la parte di contenzioso e pre-contenzioso europeo nonché interviene anche in fase di consulenza su determinate materie di diritto europeo, in caso emergano casi simili a

quelli trattati in diritto interno, e garantisce il costante raccordo con le delegazioni regionali di Roma e Bruxelles.

Con riguardo alle competenze, la UO Avvocatura, affari europei e supporto giuridico gestisce il monitoraggio delle infrazioni<sup>84</sup> e dei *Pilot*<sup>85</sup> e, in raccordo con le Delegazioni regionali di Roma e Bruxelles, coordina dal punto di vista giuridico le Direzioni Generali i cui atti amministrativi o la cui normativa di settore è oggetto di infrazione, con riferimento:

- alla predisposizione della posizione regionale da tenere al fine della redazione della risposta al Ministero competente ed alla Presidenza del Consiglio - Dipartimento per le Politiche Europee, cercando di illustrare tale posizione e concordare in certi casi la strategia comune per la migliore risposta possibile sia in termini giuridici che di completezza e chiarezza;
- all'analisi di tutta la catena di norme di legge, regolamenti e atti amministrativi censurati all'interno della procedura di infrazione o del *Pilot*, garantendo eventualmente gli impegni regionali a determinate modifiche di atti o norme o di misure da intraprendere per prevenire ulteriori aggravamenti della procedura;
- alla valutazione dei legami con i contenziosi interni aperti, sia amministrativi che costituzionali, per individuare le similarità in raccordo con i legali che gestiscono questi contenziosi presso TAR, Consiglio di Stato e Corte costituzionale. Il tema del contendere può essere simile al contenuto di un *Pilot* e questo fa spesso coincidere i ricorrenti con i denunciati nel caso di infrazioni.

Infatti, nel coordinamento delle Direzioni Generali si tiene conto quindi della costruzione di una posizione regionale, sia di fatto che di diritto, cercando di valutare tutti i pro e contro delle alternative astrattamente percorribili; viene inoltre valutata la completezza, chiarezza e esaustività della risposta regionale, perché spesso quanto contenuto in quest'ultima, soprattutto nel caso dei *Pilot*, serve per mettere la Commissione e lo Stato stesso in grado di comprendere l'azione amministrativa regionale.

La posizione regionale, ad esito del confronto interno con tutti gli uffici competenti, quindi può essere sia difensiva che attuativa – propositiva. Nel secondo caso, la UO Avvocatura ricerca le soluzioni percorribili insieme alle Direzioni: ciò significa per la Regione assumere impegni precisi con un determinato cronoprogramma:

---

<sup>84</sup> Si tratta delle procedure di infrazione formalmente avviate ai sensi degli articoli 258 e 260 del TFUE, ove atti regionali siano espressamente contestati in ogni fase della procedura; al momento infatti, la Regione è stata coinvolta dallo Stato, interlocutore unico in queste procedure, sia nelle fasi della costituzione in mora che parere motivato, talvolta anche non nei primi atti della Commissione, e anche nel procedimento in Corte di Giustizia. Recentemente, vedasi *infra*, c'è anche stato un caso di coinvolgimento nella fase esecutiva della sentenza della Corte di Giustizia ai sensi dell'articolo 260 TFUE.

<sup>85</sup> Al fine di una completa analisi del fenomeno relativo agli effetti dei progetti pilota nel diritto europeo si suggerisce la consultazione di alcuni documenti della Commissione (Report from the Commission “*EU Pilot Evaluation Report*”, COM (2010) 70 final, del 3/3/2010 e Report from the Commission “*Second Evaluation Report on EU Pilot*”, COM (2011) 930 final, del 21/12/2011) nonché la relazione del 2013 del Parlamento Europeo “*Tools for Ensuring Implementation and Application of EU Law and Evaluation of their Effectiveness*” (consultabile su tale sito, con particolare focus a partire dal par. 4.1 p. 62 e ss.:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493014/IPOL-JURI\\_ET\(2013\)493014\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493014/IPOL-JURI_ET(2013)493014_EN.pdf)



- nel caso vi sia stato un non corretto recepimento o una cattiva attuazione, quindi predisponendo l'iter di uno specifico atto normativo o amministrativo a carattere generale oppure,
- qualora le contestazioni riguardino un inadempimento sito-specifico, come ad esempio una mancata VIA o mancata VAS, concordare anche l'avvio di adempimenti procedurali.

Dall'esperienza maturata risulta imprescindibile la condivisione della risposta regionale con lo Stato, al fine di verificare se ed evidenziando per quali aspetti essa possa essere supportata anche nelle opportune sedi europee; altrettanto importante però è anche un riscontro esplicito per la Regione, per il tramite anche dello Stato, da parte della Commissione. Infatti, un ritorno positivo, un'archiviazione di una infrazione o una chiusura positiva di un *Pilot*, fa sì che la medesima tesi possa essere riproposta per casi analoghi, anche laddove non c'è contenzioso europeo, oppure nelle difese presso i giudici interni, qualora, nonostante l'archiviazione in sede europea, continui il contenzioso amministrativo. Conoscere le motivazioni di un'archiviazione o della chiusura positiva di un *Pilot* è sempre più avvertito dall'amministrazione in ogni sua componente come necessario ed imprescindibile, perché quello che è in gioco è la certezza giuridica nell'applicazione dei Trattati o di un Regolamento o una Direttiva nonché la conformità di tutta l'azione dell'amministrazione nel suo complesso: infatti, a partire da una procedura di infrazione o un *Pilot*, è utile anche poter cogliere le opportunità di orientamento dell'azione della pubblica amministrazione, al fine di non percepire il tutto come un mero vaglio o uno sterile controllo da parte della Commissione europea.

Vi sono state più fasi in Regione Lombardia, a partire da una iniziale gestione accentrata in passato ad una gestione più decentrata ultimamente nei rapporti con le Direzioni. Ciò è dovuto anche al fatto che spesso le infrazioni o i *Pilot* arrivano attraverso diversi canali: la comunicazione attraverso la Presidenza del Consiglio dei Ministri può essere recapitata direttamente alla UO Avvocatura, Affari europei e Supporto Giuridico, oppure, in caso di coordinamento da parte dei Ministeri, può arrivare direttamente alle Direzioni Generali della Regione. Talvolta, in questi ultimi casi, il lato giuridico non viene valutato immediatamente, dilatando così i tempi, oppure, come nel caso trasporto pubblico locale, come previsto da una Intesa Stato/Regioni promossa dal Ministero delle Infrastrutture, la richiesta di fornire informazioni o dati può arrivare alla Conferenza delle Regioni e poi essere lavorata a livello delle Regioni.

Al fine di una razionalizzazione e tempestività nella composizione di posizioni regionali coerenti e condivise con lo Stato, sarebbe opportuno pertanto la creazione di punti di contatto nelle Amministrazioni Statali e Regionali, sia verso l'interno (quindi verso un coordinamento delle strutture più competenti da un punto di vista settoriale) che verso l'esterno (cioè per garantire il flusso informativo tra Stato e Regioni): ciò permetterebbe di analizzare non solo il fatto e la richiesta di dati ma anche affrontare immediatamente le questioni legali emergenti, con ciò che comporta in termini di orientamento giuridico e di corretta impostazione degli impegni da intraprendere.

La UO Avvocatura, Affari Europei e Supporto Giuridico infatti per Regione Lombardia cura anche gli adempimenti in tema di aiuti di Stato, SIEG e Direttiva Servizi nonché gli applicativi contestuali, quali il SANI2 e l'IMI (*vedasi infra*). In tali ambiti, il coordinamento è stato formalmente istituito (es. aiuti di stato)<sup>86</sup> oppure di fatto avviene caso per caso, sempre con la

<sup>86</sup> Cfr. <http://www.politicheeuropee.it/attivita/19110/aiuti-di-stato-punti-contatto>. Grazie a tale istituzione, la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche Europee, ha permesso una rapida diffusione di tutte le

Presidenza del Consiglio dei Ministri, grazie alla fattiva e costruttiva collaborazione con il Dipartimento per le Politiche Europee.

Con riferimento invece agli adempimenti della l.r. 17/2011<sup>87</sup>, dal punto di vista organizzativo la UO Avvocatura collabora anche con la UO Legislativo che sovrintende anche il coordinamento dell'attuazione, sia della legge 234/2012 che della stessa l.r. 17/2011. Andando alle competenze specifiche della UO Avvocatura, è importante il contributo fornito con le relazioni, in particolare la relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale con l'ordinamento europeo, e il progetto di legge regionale europeo, adempimenti della Giunta verso il Consiglio regionale entro il 31 gennaio di ogni anno.

La relazione sullo stato di conformità è solitamente divisa in varie sezioni: la prima, che si ritiene utile descrivere in questa sede, è quella sulle procedure di infrazione, dove sono declinate le classificazioni per materia, i casi di rischio, i casi suddivisi per articoli 258 e 260 TFUE e alcuni casi sistematici sui *Pilot*. Di questi viene predisposta una relazione e degli allegati.

Per quanto riguarda Regione Lombardia, nella relazione per l'anno 2014<sup>88</sup> si desume che:

- non si sono avute infrazioni per mancato recepimento,
- sono stati archiviati undici *Pilot*,
- vi è stata l'archiviazione anche per Regione Lombardia di una infrazione a carattere generale (in tema di discariche preesistenti),

---

innovazioni normative europee ed interne ai referenti, i quali se ne sono fatti portavoce all'interno nonché è riuscita a coordinare le Amministrazioni regionali nella fase ascendente del diritto in tema di riforme della disciplina aiuti di Stato, tra cui recentemente per tutte le novità per il periodo 2014/2020. Per quanto riguarda Regione Lombardia, l'individuazione del punto di contatto ha permesso anche la creazione di un desk di consulenza in tema di aiuti di Stato per tutte le Direzioni Generali, il quale opera anche ai fini del rispetto della condizionalità *ex ante* richiesta dalla Commissione per la gestione dei Fondi SIE; tale desk di consulenza è previsto come impegno regionale proprio all'interno dei P.O.R FESR ed FSE. Tale esempio denota come la possibilità offerta da parte dello Stato di istituire punti di contatto con le Amministrazioni regionali può potenzialmente rafforzare a cascata anche l'organizzazione interna di queste ultime, la diffusione capillare delle informazioni e la più ampia consapevolezza degli adempimenti, anche in fase di eventuali contestazioni.

<sup>87</sup> Per consultare il testo integrale della legge regionale, per meglio comprendere nel dettaglio le procedure esistenti ed i rapporti tra Giunta Regionale e Consiglio Regionale al fine di garantire la partecipazione della Regione Lombardia alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea, si rinvia al seguente link: [http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/Accessibile/main.aspx?exp\\_coll=lr002011112100017&view=showdoc&iddoc=lr002011112100017&selnode=lr002011112100017](http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/Accessibile/main.aspx?exp_coll=lr002011112100017&view=showdoc&iddoc=lr002011112100017&selnode=lr002011112100017)

<sup>88</sup> La relazione è stata inserita nella comunicazione approvata con D.G.R. 3105 del 30/1/2015; in tale relazione la Giunta ha preso atto dell'attività regionale ai sensi della l.r. 17/2011 e ne ha trasmesso le risultanze al Consiglio Regionale ai fini della sessione europea sia attraverso l'esame da parte delle commissioni consiliari che in seduta plenaria. Ai sensi della l.r. 17/2011, la relazione della Giunta, oltre al primo capitolo dedicato più propriamente al contenzioso e pre-contenzioso europeo, contiene anche il monitoraggio relativo ai recepimenti o attuazioni in via legislativa, regolamentare e amministrativa, nonché una sezione apposita dedicata alla fase ascendente, che, ove fossero primariamente colte le opportunità, potrebbe costituire la prima vera prevenzione delle procedure di infrazione, soprattutto di quelle riguardanti i non corretti recepimenti o attuazioni. Si fa presente che, attualmente nel 2016, è stata presentata da parte della Giunta Regionale, con DGR 4475 del 28 gennaio 2016, e trattata nella sessione europea presso il Consiglio Regionale, nel marzo 2016, la relazione sullo stato di conformità del diritto regionale al diritto europeo per l'anno 2015; per la parte relativa alle infrazioni è emerso che, durante l'anno 2015, è stata archiviata la posizione della Regione Lombardia in una infrazione a carattere generale in tema di rispetto della Direttiva IPPC, sono stati archiviati o chiusi negativamente 7 *Pilot* (di cui uno riguardante un EELL sul territorio regionale), sono attualmente pendenti 10 casi di infrazione e 5 *Pilot* in cui è citata Regione Lombardia (di cui un caso di infrazione in tema di discariche abusive ed incontrollate – vedasi nota seguente – si è attualmente nella fase esecutiva con ingiunzione della pena semestrale con relative decurtazioni per i casi risolti), nonché 2 casi di infrazione e *Pilot* in cui sono coinvolti EELL sul territorio regionale. Nel 2015 non sono state contestate normative regionali e, con riguardo al settore, si registra il trend secondo cui la maggioranza del contenzioso e precontenzioso europeo è inerente l'ambito ambientale.

- vi è stata una condanna con sanzioni ai sensi dell'articolo 260 TFUE in tema di discariche abusive ed incontrollate sul territorio nazionale (per Regione Lombardia relativa a tre casi rimasti contestati nella sentenza della Corte nella causa C-196/13<sup>89</sup>),
- erano pendenti otto infrazioni e undici *Pilot*, a cui si aggiunge un'infrazione relativa a un ente territoriale.

Questo dimostra la complessità anche nella gestione di queste procedure di infrazione, al di là della numerosità e complessità di ognuna di esse, anche per la relazione in fatto ed in diritto che tali casi possono avere con questioni analoghe trattate anche in fase di consulenza e per i principi di diritto che possono emergere.

Con riferimento all'altro adempimento previsto dalla l.r. 17/2011, ossia il progetto di legge europea che la Giunta regionale presenta annualmente al Consiglio regionale, vi sono state per il momento due attuazioni, con le leggi regionali 14/2014 e 8/2015<sup>90</sup>.

Con la legge regionale del 2014<sup>91</sup> è stato trattato per Regione Lombardia:

- il caso verifica di VIA con riferimento alle soglie dimensionali aprioristiche<sup>92</sup>, prima che lo Stato emendasse *in parte qua* il Codice Ambiente, intervenendo sulla l.r. 5/2010 in tema, in

---

<sup>89</sup> Si tratta della infrazione n. 2003/2077 in tema di discariche abusive ed incontrollate sul territorio nazionale per la quale la Corte di Giustizia dichiarò quanto segue: “non avendo adottato tutte le misure necessarie per conformarsi alla sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 26 aprile 2007, nella causa C-135/05, nella quale è stato dichiarato che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli articoli 4, 8 e 9 della direttiva 75/442/CEE, come modificata dalla direttiva 91/156/CEE, dell'articolo 2, n. 1, della direttiva del Consiglio, del 12 dicembre 1991, 91/689/CEE, relativa ai rifiuti pericolosi, e dell'articolo 14, lettere a) – c), della direttiva del Consiglio, del 26 aprile 1999, 1999/31/CE, relativa alle discariche di rifiuti, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù dell'articolo 260, paragrafo 1, TFUE”. Pertanto, l'Italia venne condannata a versare alla Commissione una penalità giornaliera pari a EUR 256.819,2 per il ritardo nell'esecuzione della sentenza nella causa C-135/05 dal giorno in cui sarà pronunciata la sentenza nella presente causa fino al giorno in cui sarà stata eseguita la sentenza nella causa C-135/05 nonché una somma forfettaria il cui importo risulta dalla moltiplicazione di un importo giornaliero pari a EUR 28.089,6 per il numero di giorni di persistenza dell'infrazione dal giorno della pronuncia della sentenza nella causa C-135/05 alla data alla quale sarà pronunciata la sentenza nella presente causa. L'attuale fase è quella esecutiva in cui, con apposita ingiunzione nei confronti dell'Italia, la Commissione, sulla base dei documenti forniti da Stato e Regioni, sta valutando se per i restanti siti è possibile decurtare la pena semestrale in quanto si è raggiunta la conformità alla Direttiva e non vi è più danno per l'ambiente e per la salute umana.

<sup>90</sup> Rispetto al momento in cui si è tenuto l'intervento, si deve registrare anche l'approvazione della legge regionale n. 8/2016, consultabile al seguente link: [http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/Accessibile/main.aspx?exp\\_coll=lr00201603300008&view=showdoc&iddoc=lr00201603300008&selnode=lr00201603300008](http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/Accessibile/main.aspx?exp_coll=lr00201603300008&view=showdoc&iddoc=lr00201603300008&selnode=lr00201603300008). Tale legge regionale, oltre a risolvere alcune questioni relative ad alcuni *Pilot* attualmente pendenti, introduce alcune innovazioni in tema di SIEG (servizi di interesse economico generale) nonché, in linea con quanto previsto nella legge 234/2012, in tema di potere sostitutivo di Regione nei confronti degli enti competenti nel caso in cui emergano procedure di infrazione per inadempimento di tali enti in relazione ad ambiti di competenza regionale.

<sup>91</sup> Per consultare il testo integrale della legge regionale si rinvia al seguente link: [http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/Accessibile/main.aspx?exp\\_coll=lr002014040300014&view=showdoc&iddoc=lr002014040300014&selnode=lr002014040300014](http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/Accessibile/main.aspx?exp_coll=lr002014040300014&view=showdoc&iddoc=lr002014040300014&selnode=lr002014040300014). Si fa presente che la relazione riguardante l'articolato è contenuta nella proposta di progetto di legge europea regionale per il 2014 approvato con D.G.R. 1321 del 07/02/2014; si sottolinea che in tale proposta di legge regionale, emendata dal Consiglio, sono state anche introdotte alcune modifiche alla stessa legge regionale di procedura (l.r. 17/2011).

<sup>92</sup> Si tratta della procedura di infrazione n. 2009/2086 per la violazione della direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, che abroga la direttiva 85/337/CEE, come modificata dalle direttive 97/11/CE, 2003/35/CE e 2009/31/CE. Tale procedura venne archiviata nel corso del 2015, grazie al D.L. 91/2014 convertito in legge 116/2014 recante modifiche all'articolo 20 del D.lgs. 152/2006 che introduceva la necessità di integrare tutte le soglie dimensionali con valutazioni caso per caso che tenessero conto di tutti i criteri presenti nella Direttiva; oltre alla legge

quanto anche la legge regionale, al pari della normativa statale, non teneva conto di tutti i criteri della Direttiva per la definizione delle soglie dimensionali di progetti da sottoporre a verifica di assoggettabilità a VIA, nonché

- una proposta sul monitoraggio di richiami vivi<sup>93</sup>, al fine del rispetto della Direttiva Uccelli, in modo tale da rendere vincolante attraverso sanzione l'impegno regionale concordato al fine di assicurare la conformità dell'operato regionale alla Direttiva.

Nella legge del 2015<sup>94</sup> è stato trattato il caso della VAS in tema di piani cave, sul quale esisteva un *Pilot* che, partendo da un caso sul territorio lombardo, aveva indotto la Commissione ad estendere il vaglio su tutto il territorio regionale e nazionale.

Tenuto conto di tale esperienza, al fine di addivenire una istruttoria completa per i prossimi progetti di legge europea regionale, l'idea prospettata dal punto di vista tecnico è quella di attivare un cruscotto di monitoraggio delle direttive e dei relativi recepimenti o attuazioni da parte dello Stato per vagliare, in caso di materie di competenza regionale, se intervenire con norma o demandare a specifico atto amministrativo; ciò in quanto si avverte, dal punto di vista tecnico, la necessità di sistematizzare e razionalizzare il contenuto di tale adempimento regionale di cui alla l.r. 17/2011, poiché al momento, oltre ad alcune proposte spontanee di articolato provenienti dagli uffici regionali competenti, il contenuto del progetto di legge trae spunto esclusivamente dalla necessità di risoluzione di casi di contenzioso o precontenzioso europeo.

Con riferimento ai casi pratici emblematici, al di là delle infrazioni riguardanti inadempimenti diffusi sul territorio nazionale<sup>95</sup>, in Regione Lombardia raramente vi sono stati casi di contestazione della normativa regionale; si citano ad esempio i seguenti ove interessanti sono state le tipologie di soluzione:

- all'interno di un *Pilot* relativo alla conformità con la Direttiva Servizi (Direttiva n. 123/2006/CE) in tema di prestazione occasionale dei maestri di sci e libera circolazione, Regione Lombardia, al fine di onorare l'impegno con la Commissione garantendo la conformità con la Direttiva, propose di modificare la propria legge garantendo alla Commissione un cronoprogramma; a quel tempo non vi era ancora la summenzionata legge regionale di procedura (l.r. 17/2011), quindi è stato utilizzato il primo veicolo legislativo possibile con il quale si eliminò il limite temporale previsto per considerare come occasionale una prestazione di servizi in tale settore.
- In un altro caso di un *Pilot*, sempre con riferimento all'attuazione della Direttiva Servizi, la contestazione riguardò il requisito vietato della sede sul territorio statale imposto per l'apertura delle scuole di sci, previsto in regolamento regionale: la Regione propose pertanto

---

statale ed a seguito degli indirizzi presenti nel DM 30/3/2015, anche Regione Lombardia approvò una delibera di Giunta per adeguare la propria disciplina ed attuare gli impegni statali, conformandosi al dettame della Direttiva.

<sup>93</sup> La procedura di cui trattasi è la n. 2014/2006 concernente la cattura di uccelli da utilizzare come richiamo vivo e le contestazioni della Commissione riguardavano, sin dai tempi del progetto pilota che comprendeva l'operato di molte Regioni, la non corretta applicazione delle condizioni relative al prelievo in deroga come dettagliate nell'articolo 9 della Direttiva 2009/147/CE.

<sup>94</sup> Per consultare il testo integrale della legge regionale si rinvia al seguente link: [http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/Accessibile/main.aspx?exp\\_coll=lr002015040800008&view=showdoc&iddoc=lr002015040800008&selnode=lr002015040800008](http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/Accessibile/main.aspx?exp_coll=lr002015040800008&view=showdoc&iddoc=lr002015040800008&selnode=lr002015040800008). Si fa presente che la relazione riguardante l'articolato è contenuta nella proposta di progetto di legge europea regionale per il 2015 approvato con D.G.R. 3072 del 30/1/2015.

<sup>95</sup> Come il caso citato nella nota 88-

alla Commissione di adeguarsi, eliminando il requisito. Era tuttavia in corso il cambio della legislatura ed era necessaria una modifica del regolamento regionale che in quel momento non era possibile introdurre. Stante l'urgenza dell'adempimento da garantire per evitare la chiusura negativa del *Pilot*, è stato pensato utilmente di approvare un decreto dirigenziale di disapplicazione del requisito, rivolto agli enti locali che avrebbero poi dovuto autorizzare la scuola di sci, cedevole rispetto alla modifica successiva. In questo modo, comunicato per tempo alla Commissione, è stato possibile archiviare il caso a livello di *Pilot*, garantendo dal punto di vista sostanziale la tutela offerta dalla Direttiva ben prima della modifica del regolamento regionale che venne comunque approvato successivamente ma con tempi più lunghi.

Si registrano ovviamente casi ben più complessi ed articolati. Tra questi è interessante tornare su quanto in precedenza illustrato in sintesi riguardante il mancato rispetto della Direttiva VIA (Direttiva 2011/92/UE) in tema di soglie dimensionale per la sottoposizione di progetti a verifica di assoggettabilità a VIA; infatti, le relazioni tra diritto europeo e diritto interno assumono connotazioni sostanziali e procedurali molto articolate tanto che la soluzione fu da ritrovare conciliando:

- la citata infrazione n. 2009/2086 riguardante la conformità della norma statale,
- i principi derivanti dalla sentenza della Corte Costituzionale<sup>96</sup> che nel 2013 aveva stabilito, sulle stesse motivazioni dell'infrazione e di una precedente sentenza della Corte di Giustizia<sup>97</sup>, che dichiarò incostituzionali le leggi di due altre Regioni,
- il *Pilot* riguardante proprio la legge regionale lombarda (l.r. 5/2010) e la sua applicazione ad un caso concreto di progetto di parcheggio privato in Milano non sottoposto da parte del Comune a verifica di assoggettabilità a VIA

In tale caso e tenuto conto di eventuali ulteriori procedimenti in corso di progetti esclusi da verifica di assoggettabilità a VIA in tutti i vari ambiti progettuali coperti dalla Direttiva e dalle norme statali e regionali, le conseguenze sarebbero state di sistema, comportando astrattamente eventuali illegittimità diffuse in vari livelli di amministrazione con conseguenze potenzialmente non prevedibili. Pertanto la soluzione per far collimare tutte queste istanze è stata ibrida: nelle more del decreto legge 91/2014 del mese di giugno, e della legge di conversione 116/2014 del mese di agosto, la Regione dal 2013:

- ha provveduto a fornire indirizzi in via amministrativa per l'applicazione della Direttiva VIA secondo l'interpretazione fornita dai principi giurisprudenziali attivandosi in particolare

---

<sup>96</sup> Cfr. sentenza della Corte Costituzionale, 20 maggio 2013, n. 93, nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1, lettera c), 3, comma 4, 5, comma 1, lettera c), e comma 10, 8, comma 4, 9, comma 2, lettera d), 12, comma 1, lettere c) ed e), e 13, nonché degli allegati A1, A2, B1 e B2 nel loro complesso ed in specie degli allegati A1, punto n), A2, punto h), B1, punto 2h), B2, punti 7p) e 7q), della legge della Regione Marche 26 marzo 2012, n. 3 (Disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale – VIA); cfr. sentenza della Corte Costituzionale, 2 dicembre 2013, n. 300 nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 112, 171, 175 e 199 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 21 dicembre 2012, n. 26 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2012).

<sup>97</sup> Cfr. sentenza della Corte di Giustizia, 23 novembre 2006, causa C-486/04, Commissione contro Italia.

per il settore commercio, definendo modalità di applicazione diretta della Direttiva ad integrazione della normativa regionale nonché

- ha proceduto alla approvazione della summenzionata legge regionale europea del 2014,
- oltre ad intavolare per il *Pilot* riguardante il territorio regionale un dialogo con lo Stato ed il Comune di Milano al fine di garantire al singolo caso contestato l'applicazione conforme alla Direttiva, ottenendo poi l'archiviazione<sup>98</sup> del *Pilot*.

Al di là della legislazione, anche l'atto amministrativo può comportare una serie di ripercussioni seriali. La stessa complessità si può infatti notare nel caso del *Pilot* relativo al rispetto della Direttiva Habitat (Direttiva 92/34/CEE) ed alle verifiche di incidenza sull'habitat (VINCA) di determinati progetti all'interno di alcuni SIC (siti di interesse comunitario) e ZSC (zone speciali di conservazione); tale precontenzioso è comune a vari casi sul territorio nazionale ed al corretto recepimento della Direttiva ad ogni livello di amministrazione. Nel *Pilot* la Commissione ha richiesto informazioni circa alcuni casi per cui erano giunti esposti sulla mancata esistenza o incompletezza delle valutazioni di incidenza nonché ha predisposto un documento con ventuno azioni per il rispetto della Direttiva che possono pertanto comportare la necessità di intervenire sia sulla prassi che sul lato amministrativo che, potenzialmente, anche sulla legge<sup>99</sup>. Questo è un caso in cui il coordinamento tra Stato e Regioni si è dimostrato importante, per poter risolvere contestualmente tali problematiche che si riverberano direttamente su atti amministrativi di autorizzazione dei progetti nonché di valutazione di incidenza degli stessi, sia con riferimento ad

---

<sup>98</sup> Si trattava di una archiviazione condizionata all'avverarsi per la Regione dell'impegno a modificare la propria l.r. 5/2010 nella parte in cui limitava la soglia dimensionale per l'assoggettamenti di progetti di parcheggi alla sola categoria dei parcheggi ad uso pubblico, escludendo pertanto i parcheggi privati ed i parcheggi ad uso privato. Mentre per la questione del rispetto di tutti i criteri per la valutazione della soglia era rinviato alla soluzione della generale procedura di infrazione n. 2009/2086 (cfr. nota 10), l'articolo 4 della l.r. 8/2016 (la legge regionale europea approvata nel marzo 2016) conteneva infatti la "*disposizione relativa alla valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. Caso EU Pilot 6431/14/ENVI. Modifica alla l.r. 5/2010*", adempiendo così all'impegno prefigurato a Stato e Commissione nel corso del 2015.

<sup>99</sup> Nella l.r. 8/2016, approvata all'indomani del seminario, uno specifico articolo, su cui ci si stava confrontando con gli uffici regionali competenti sugli impatti amministrativi e contabili, ha introdotto alcune delle ventuno azioni, con particolare riferimento alla trasparenza dell'azione amministrativa in ambito di habitat, alla condivisione con il pubblico delle valutazioni di incidenza nonché da ultimo con l'assicurazione a livello interno della corretta applicazione della Direttiva, introducendo un potere sostitutivo regionale nei confronti di inadempimento da parte degli enti competenti. L'articolo 3 rubricato "*disposizioni relative alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatica. Caso EU Pilot 6730/14/ENVI. Modifiche all'articolo 25 bis della l.r. 86/1983*" ha infatti previsto quanto segue: "*1. Dopo il comma 8 dell'articolo 25 bis della legge regionale 30 novembre 1983, n. 86 (Piano regionale delle aree regionali protette. Norme per l'istituzione e la gestione delle riserve, dei parchi e dei monumenti naturali nonché delle aree di particolare rilevanza naturale e ambientale), sono inseriti i seguenti: '(8 bis). E' istituito un sistema informativo regionale centralizzato, implementato dalle autorità competenti, che contiene i dati procedurali, progettuali e ambientali delle valutazioni di incidenza del territorio regionale. (8 ter). I procedimenti di valutazione di incidenza e i relativi provvedimenti finali sono resi accessibili al pubblico tramite pubblicazione on line. (8 quater). Ai fini di un più efficace raccordo per l'applicazione di quanto previsto ai commi 8 bis e 8 ter, la Regione promuove la stipulazione di un protocollo d'intesa con le altre autorità competenti all'effettuazione della valutazione di incidenza. Lo schema di protocollo d'intesa è approvato con deliberazione della Giunta regionale. (8 quinquies). La Regione esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 24 della legge regionale 1 febbraio 2012, n. 1 (Riordino normativo in materia di procedimento amministrativo, diritto di accesso ai documenti amministrativi, semplificazione amministrativa, potere sostitutivo e potestà sanzionatoria), fatto salvo quanto previsto al comma 8 sexies, qualora le altre autorità competenti all'effettuazione della valutazione di incidenza ai sensi del presente articolo non provvedano agli adempimenti relativi alla valutazione d'incidenza previsti dal presente articolo e dal d.p.r. 357/1997 (8 sexies). La Giunta regionale, in caso di inadempienza, assegna all'ente un congruo termine per provvedere. Decorso inutilmente il termine assegnato, la Giunta regionale, sentito l'ente inadempiente, nomina un commissario ad acta o provvede direttamente al compimento dell'atto. Il commissario ad acta è nominato per un termine non superiore a sei mesi, rinnovabile una sola volta.*".

eventuali inadempimenti sito-specifici da parte degli enti preposti sia con riguardo alla disciplina generale.

Un esito simile dovrebbe ripetersi quindi anche per questioni che non riguardano solo la Regione espressamente coinvolta nell'infrazione, come nel caso di contestazioni su certa disciplina trasversale (diritto ambientale, diritto della concorrenza, ...) oppure per infrazioni che riguardano il diritto applicabile o attuabile da parte di altri enti statali, regionali o locali ma le cui ripercussioni, a livello di principio giuridico, possano avere carattere generale. Tali questioni infatti, nel caso si realizzasse il sistema di punti di contatto nelle Amministrazioni statali e regionali, potrebbero comportare un trasferimento di conoscenze, utile alla generale prevenzione del contenzioso europeo oltre che amministrativo (ove siano eccepite dai ricorrenti violazioni del diritto europeo) oltre che alla generale conformità dell'azione amministrativa al diritto europeo.

In questo senso, per mostrare come anche da casi singoli di infrazione possano derivare principi di diritto applicabili nella ordinaria azione amministrativa di tutte le Amministrazioni, nel caso relativo alla tutela del SIC "Brughiera del Dosso"<sup>100</sup>, ad esempio, dal rinvio pregiudiziale in un contenzioso amministrativo connesso per territorio e per applicazione della Direttiva Habitat ad una infrazione all'epoca pendente, la sentenza della Corte di Giustizia del 3 aprile 2014, nella causa C-301/12<sup>101</sup>, ha definito un innovativo principio di diritto secondo cui, al fine di contemperare la tutela dell'ambiente con quella della proprietà privata, lo Stato membro, in applicazione della Direttiva, deve garantire, a determinate stringenti condizioni, una procedura di declassificazione del SIC al proprietario dell'area ricadente in esso, ove ne faccia documentata richiesta.

Nella Direttiva tale procedimento di declassificazione di un SIC ad istanza di parte non è espressamente previsto, né al momento esiste normativa secondo il diritto interno (statale e

---

<sup>100</sup> Si tratta della procedura di infrazione n. 2102/4096, giunta alla fase del parere motivato ai sensi dell'articolo 258 TFUE ed archiviata nel 2016 relativa alla violazione della Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla "conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche – situazione di degrado delle specie boschive di un'area del Comune di Somma Lombardo (VA) nell'area SIC "Brughiera del Dosso". La procedura nel corso del 2016 è stata poi archiviata grazie a corposi impegni regionali dal punto di vista amministrativo successivamente a numerose interlocuzioni con la Commissione che riguardavano, in concreto: adottare il piano di gestione del SIC, predisporre uno studio scientifico di area vasta terzo ed indipendente per comprendere gli effetti dell'aeroporto di Malpensa sull'habitat ed evidenziare eventuali compensazioni, designare il SIC come ZSC ai sensi della Direttiva Habitat individuandone le misure di conservazione specifiche.

<sup>101</sup> La sentenza infatti sul punto nella parte dispositiva conclude come segue: "1) Gli articoli 4, paragrafo 1, 9 e 11 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, come modificata dall'Atto relativo alle condizioni di adesione all'Unione europea della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che le autorità competenti degli Stati membri sono tenute a proporre alla Commissione europea il declassamento di un sito iscritto nell'elenco dei siti di importanza comunitaria, qualora sia stata ad esse presentata, da parte del proprietario di un terreno incluso in tale sito, un'istanza che adduce il degrado ambientale di quest'ultimo, purché tale istanza sia motivata dalla circostanza che, malgrado il rispetto delle disposizioni dell'articolo 6, paragrafi da 2 a 4, di detta direttiva, come modificata, il sito in questione non può definitivamente più contribuire alla conservazione degli habitat naturali nonché della fauna e della flora selvatiche o alla costituzione della rete Natura 2000. 2) Gli articoli 4, paragrafo 1, 9 e 11 della direttiva 92/43, come modificata dall'Atto relativo alle condizioni di adesione all'Unione europea della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica slovacca e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano ad una normativa nazionale che attribuisca la competenza a proporre l'adattamento dell'elenco dei siti di importanza comunitaria soltanto agli enti locali territoriali, e non anche – quanto meno in via sostitutiva in caso di inerzia di tali enti – allo Stato, purché detta attribuzione delle competenze garantisca l'applicazione corretta delle prescrizioni della citata direttiva".

regionale) che ne disciplini il procedimento e nemmeno il tema della infrazione sul medesimo SIC verteva su tale questione; tuttavia, tale procedimento da parte di Regione Lombardia è stato garantito per il caso singolo in ottemperanza alla sentenza del giudice di rinvio (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 1635 del 30 marzo 2013), cercando di coniugare al contempo, secondo un metodo giuridico e scientifico coerente e rigoroso, una soluzione per la tutela degli habitat insistenti nel SIC la cui carente tutela era stata contestata nella procedura di infrazione.

Pertanto, stante la complessità della questione, una diffusione a tutte le Amministrazioni competenti in materia di attuazione della Direttiva Habitat o una apertura di un tavolo di confronto tra esse potrebbe risultare fondamentale per evitare casi simili, rispondere ad eventuali istanze di declassificazione dei SIC da parte di proprietari, attuare a pieno la Direttiva Habitat anche su tale particolare aspetto, trovando soluzioni comuni che vadano oltre il peculiare caso singolo avvenuto in Regione Lombardia.

Da ultimo, il caso del sistema IMI<sup>102</sup>, anche se settoriale, può essere indicato come un utile esercizio di *Better regulation*, in quanto in tutte le normative che abbiano requisiti da valutare ai sensi della Direttiva Servizi<sup>103</sup> a seguito di notifica alla Commissione europea attraverso il sistema IMI, l'Amministrazione proponente deve garantire l'esistenza di un motivo imperativo di interesse generale che giustifichi l'introduzione di un requisito nonché la necessità, la proporzionalità e il

---

<sup>102</sup> Si tratta del servizio di informazione del mercato interno, previsto da ultimo dal Reg. (UE) n. 1024/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25/10/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno. Le Regioni sono state attivate da parte dello Stato in particolare per due funzioni, ossia per le notifiche di proposte di legge regionale o di atti amministrativi in tema di Direttiva Servizi al fine del vaglio della Commissione UE (la direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12/12/2006 relativa ai servizi del mercato interno, ed in particolare per gli adempimenti degli art. 15 riguardante i requisiti normativi in tema di libero stabilimento nonché art. 16 in tema di requisiti normativi riguardanti la libera prestazione di servizi) nonché in tema di cooperazione amministrativa tra Stati membri in tema di direttiva Servizi e Direttiva Qualifiche Professionali (ossia la Direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali comprendente le successive modifiche apportate dalla Direttiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio). Tale adempimento, secondo il diritto interno, è previsto anche ai sensi dell'articolo 13 del d.lgs. 59/2010 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) ed è applicabile a tutte le PPAA che, secondo il riparto di competenze, possono regolamentare attività economiche ricadenti nel campo di applicazione della Direttiva e della normativa statale di recepimento. Si evidenzia che soprattutto con il sistema IMI si può ben affermare l'integrazione a rete delle PPAA di tutta Europa che possono, attraverso un sistema informatico con valore legale e protetto, scambiarsi informazioni su legislazioni ed atti amministrativi in tema di servizi e professionisti nonché confrontarsi attraverso la procedura di notifica sulla nuova normativa in corso di introduzione. Si fa presente che anche in tema di prodotti esiste una procedura analoga, sebbene dal punto di vista giuridico diversa, grazie alla Direttiva 98/34/CE del 22/6/1998 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione; in tale sistema, le Regioni non sono accreditate anche se sottostanno a medesimi obblighi informativi e sul punto di confrontano direttamente con lo Stato, qualora introducessero normative inquadabili nella definizione della Direttiva.

<sup>103</sup> Ai sensi degli articoli 15 e 16 della Direttiva Servizi e secondo le relative disposizioni del D.Lgs n. 59/2010 di recepimento, è necessario notificare in Commissione la proposta di introduzione, attraverso legge o atto amministrativo, di nuovi requisiti all'interno di regimi autorizzatori di attività economiche ricadenti nel campo di applicazione della Direttiva Servizi; la Commissione valuta in tre mesi la rispondenza del requisito proposto, sottoponendolo anche alle eventuali osservazioni da parte degli altri Stati membri, e dopo tale periodo, lo Stato proponente, in assenza di osservazioni o di contestazioni da parte della Commissione può ritenere il requisito proposto come rispondente al dettame della Direttiva. La notifica ai sensi della Direttiva Servizi non ha al momento la stessa valenza ed opponibilità esterna di altre tipologie di notifiche (es. aiuti di Stato e notifica della normativa tecnica), ma tuttavia, stante l'importanza, è in atto una consultazione pubblica (cfr. <http://www.politicheeuropee.it/comunicazione/19633/consultazione-pubblica-sulla-cd-direttiva-servizi>), alla quale Regione Lombardia ha partecipato in coordinamento con la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche Europee – al fine di addivenire ad una posizione statale che mirasse a rendere maggiormente cogente *ex ante* la procedura e l'esito della notifica ai sensi della Direttiva Servizi e del Regolamento IMI, in modo da renderla opponibile a terzi (anche in eventuali contenziosi) nonché aumentare la trasparenza in tale settore.



fatto che il requisito non sia discriminatorio. Regione Lombardia utilizzò negli scorsi anni tale possibilità sia con riferimento alla l.r. 34/2014 che mirava ad introdurre obblighi per i distributori di carburante di distribuzione di alcuni prodotti a basso impatto emissivo che con riferimento all'atto di Giunta attuativo di tale norma: ovviamente il motivo imperativo di interesse generale addotto era la tutela dell'ambiente e della salute umana e per quanto concerneva la necessità ed il rispetto del principio di proporzionalità, la Regione ha addotto la situazione in fatto ed in diritto desumibili dall'infrazione europea in tema di mancato rispetto della Direttiva Qualità dell'Aria (Direttiva 2008/50/CE) per i limiti emissivi di PM10<sup>104</sup> e NO2<sup>105</sup>, nonché uno studio scientifico sui distributori di carburante e sui bacini di utenza per vari carburanti che denotava una insufficienza della rete di carburanti a basso impatto emissivo tale da non permettere la diffusione dei mezzi di trasporto a basso impatto emissivo, proprio a causa della difficoltà di rifornirsi. Il vaglio della Commissione in entrambe le notifiche fu positivo, tenuto conto anche dell'osservazione dell'Ungheria sul mancato rispetto della proporzionalità: la Regione proprio su tale punto fornì risposta, facendo leva sulla temporaneità dell'introduzione dell'obbligo di distribuzione, ossia solo fino al momento dell'equilibrio di bacino che denotasse la creazione di una rete sufficiente per i carburanti a basso impatto emissivo, legando in altri termini tale regolamentazione al raggiungimento dell'obiettivo prefissato dalla misura che corrispondeva al motivo imperativo di interesse generale di tutela dell'ambiente<sup>106</sup>. Si può ben dire quindi che da questo esempio, a partire da due infrazioni in ambito ambientale è stato possibile cogliere l'opportunità di intervenire con normativa che, nel rispetto delle regole sulla concorrenza, riesca a porre una base per l'introduzione di una misura che miri a risolvere dette infrazioni. La costruzione della norma però deve essere dettagliata e contemperare le esigenze di tutela fornite dal diritto europeo ed interno.

Questi esempi mostrano la necessità di un forte coordinamento statale e con le Regioni, che si ritiene già ora positivo e dovrebbe anzi essere implementato in un'ottica di sistema-paese anche nell'ambito giuridico e tecnico; ciò comporta la necessità di un coinvolgimento non solo nei casi in cui le Amministrazioni sono espressamente citate in alcune infrazioni ma anche quando dalle infrazioni emergono principi di diritto che sono trasversali.

---

<sup>104</sup> Si tratta della infrazione n. 2014/2148 in tema di attuazione della Direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, con particolare focus sul superamento dei valori limite di PM10. La attuale fase è quella di lettera di costituzione in mora complementare ai sensi dell'articolo 258 TFUE.

<sup>105</sup> Si tratta della procedura di infrazione n. 2015/2043 in tema di attuazione della Direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, con riferimento ai valori limite di NO2. La attuale fase procedurale è di lettera di costituzione in mora ai sensi dell'articolo 258 TFUE.

<sup>106</sup> E' da evidenziare che a livello di diritto interno, lo Stato impugnò di fronte alla Corte Costituzionale la l.r. 34/2014 proprio nella parte in cui prevedeva l'obbligo di distribuzione di determinati carburanti fino all'equilibrio di bacino. Nel contenzioso costituzionale di fronte alla Corte, Regione ha illustrato compiutamente il procedimento di notifica in tema di Direttiva Servizi, dimostrando come la misura proposta rispondesse ad un'ottica di rispetto del diritto europeo e, per il territorio di Regione Lombardia, di introduzione di una misura che avrebbe ben potuto costituire una delle risposte utili al non aggravamento delle due summenzionate procedure, dando attuazione alla Direttiva 2008/50/CE. La Corte Costituzionale, dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dallo Stato (sentenza n. 105 del 5 aprile 2016) accolse, anche sotto tale aspetto, la bontà della misura regionale, citando per la prima volta anche il sistema di notifica introdotto dalla Direttiva Servizi e dal Regolamento IMI (nota 101) come prova della valutazione positiva anche da parte della Commissione UE. A tal fine si riporta il seguente passaggio della Corte: *“le disposizioni impugnate, pertanto, non ledono la concorrenza attraverso ingiustificate discriminazioni nei confronti dei gestori di nuovi impianti e, dunque, non è fondata neppure la censura relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 49 e 56 del TFUE. Al riguardo, la Regione resistente deduce di aver provveduto a notificare la disciplina impugnata alla Commissione europea, ai sensi dell'art. 13 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), senza che la Commissione abbia formulato alcun rilievo.”*

In un certo senso, anche le Regioni possono essere definite “*amministrazioni indirette dell’UE*”, in quanto al pari dello Stato, perseguono ordinariamente l’attuazione del diritto europeo attraverso la propria azione normativa ed amministrativa, anche “*grazie o a causa*” delle stesse procedure di infrazione. Possono anche dirsi amministrazioni europee “*a rete*”: ciò si è visto con il sistema IMI, ma lo stesso già avviene per i *Pilot*, per il sistema SANI<sup>107</sup>, per SOLVIT<sup>108</sup> e per Extranet-L<sup>109</sup> in tema di fase ascendente del diritto europeo.

Pertanto, come già accade per gli aiuti di Stato, si dovrebbe lavorare anche in questo ambito per creare dei punti di contatto presso Amministrazioni statali e regionali sia in tema di infrazioni che di *Pilot* in quanto utile e propedeutico alla prevenzione di queste ultime ed ad un comune approccio nazionale nelle situazioni in cui si presentassero casi analoghi a quelli già contestati o in cui emerga un principio giuridico trasversale; in questo modo, evitando duplicazioni di canali informativi e creando effettivi punti di riferimento competenti presso ogni amministrazione, il sistema-paese riuscirebbe a raggiungere una riduzione del numero di contenzioso in sede europea sia dal punto di vista formale (in termini quantitativi) che dal punto di vista sostanziale (grazie alla diffusione capillare del diritto europeo desumibile da tale contenzioso, favorendo l’attuazione dello stesso nei vari settori).

## 2.6. Regione Lazio: organizzazione interna per la gestione e prevenzione delle procedure di infrazione

Al fine di illustrare al meglio l’esperienza della Regione Lazio nella gestione del contenzioso europeo, è utile fare un breve cenno all’organizzazione regionale e alle interazioni tra le diverse strutture.

Vi sono due tipologie di strutture, quelle di diretta collaborazione del Presidente e quelle organizzative per la gestione amministrativa: le prime svolgono attività di indirizzo politico-amministrativo, mentre le seconde, articolate in Direzioni, sono distinte per materia trattata e sono preposte alla gestione organica ed integrata di gruppi di materie omogenee attraverso il coordinamento e la direzione delle strutture organizzative di base denominate “aree”.

L’area “Normativa europea” è collocata all’interno della Direzione “Programmazione economica, bilancio, demanio e patrimonio” che, per molte delle questioni inerenti la normativa europea, si relaziona in maniera sistematica e costruttiva con la struttura di diretta collaborazione “Rapporti con

---

<sup>107</sup> Il sistema interattivo di notifica degli aiuti di Stato (SANI) era stato sviluppato per facilitare la trasmissione elettronica delle notifiche, come richiesto dal Reg. (CE) n. 794/2004 della Commissione del 21/4/2004 recante disposizione di esecuzione del Reg. (CE) n. 659/1999 del Consiglio. Si tratta del sistema informatico della Commissione Europea per la notifica e la comunicazione in esenzione da notifica di aiuti di Stato da parte degli Stati membri; in tale sistema informatico, anche le Regioni sono accreditate al fine di poter inquadrare le proprie attività di finanziamento, previa validazione da parte dello Stato, garantendo il rispetto degli articoli 107 - 108 del TFUE, i Regolamenti in materia e gli orientamenti della Commissione stessa. L’attuale sistema è stato poi rinnovato recentemente (SANI2) al fine di recepire tutte le innovazioni di merito dovute alla nuova disciplina in tema di aiuti di Stato per gli anni 2014/2020, comprendendo quindi tutti gli orientamenti settoriali – ai fini delle notifiche - nonché i principali regolamenti per le comunicazioni in esenzione da notifica (in *primis* il cd. GBER – Reg. (UE) n. 651/2014 – ed il cd. ABER – Reg. (UE) n. 702/2014). Il sistema SANI2 inoltre tiene conto delle modifiche anche ai nuovi regolamenti di procedura in tema di aiuti di Stato ossia, a seguito del procedimento di codificazione il Reg. (UE) n. 2015/1589 del Consiglio del 13/7/2015 recante modalità di applicazione dell’articoli 108 TFUE (che abroga quindi il citato Reg. (CE) 659/1999) ed il Reg. (UE) 2018/1588 sull’applicazione degli articoli 107 e 108 TFUE a determinate categorie di aiuti di stato orizzontali.

<sup>108</sup> Per maggiori informazioni, cfr. [http://ec.europa.eu/solvit/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/solvit/index_it.htm)

<sup>109</sup> Per maggiori informazioni, cfr. <http://www.politicheeuropee.it/banche-dati/?c=Extranet>

gli Enti locali, le Regioni, lo Stato, l'Unione europea". Tale collaborazione appare di fondamentale importanza dal momento che è proprio la sensibilizzazione a livello politico delle questioni aventi una rilevanza europea che, il più delle volte, porta ad una veloce, efficiente ed efficace soluzione di alcune problematiche alla base dell'insorgenza di casi di contenzioso europeo.

Occorre altresì ricordare che la Regione Lazio con la legge n.1/2015, ha dettato le disposizioni per la partecipazione della Regione sia alla fase di formazione che di attuazione delle normative e delle politiche dell'UE. La legge costituirà per il futuro un importante strumento di prevenzione delle infrazioni, perché prevede dei canali di informazione e di sensibilizzazione sia a livello di Consiglio che di Giunta su tutte le problematiche europee.

In particolare, l'articolo 3, al 3° comma, prevede che: "La Giunta regionale [...] assicura al Consiglio regionale un'informazione costante, almeno con cadenza semestrale, in merito a tutti gli aspetti dell'attuazione delle politiche europee [...]". L'articolo 8 detta, poi, i contenuti e le modalità di adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE, enunciando al 1° comma che: "la Regione, nelle materie di propria competenza legislativa, dà tempestiva attuazione agli atti normativi e di indirizzo dell'Unione europea, alle sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea nonché agli atti della Commissione europea che comportino obblighi di adeguamento".

Gli strumenti attraverso cui avviene tale adeguamento sono principalmente la "verifica di conformità" e la proposta di legge regionale europea.

Ai sensi del 2° comma dell'art. 8 infatti: "La Giunta regionale verifica costantemente che l'ordinamento regionale sia conforme agli atti di indirizzo dell'Unione europea e trasmette, ai sensi dell'art. 29, comma 3 della legge 234/2012, le relative risultanze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri".

Secondo il 3° comma dell'art. 8, invece: "La Giunta regionale garantisce il periodico adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea di norma attraverso la presentazione al Consiglio regionale, entro il 31 marzo di ogni anno, della proposta di legge regionale europea".

Sempre nell'ambito dell'informazione della Giunta al Consiglio regionale, un altro adempimento fondamentale è la relazione informativa annuale della Giunta al Consiglio regionale che viene trasmessa contestualmente alla presentazione eventuale del disegno di legge regionale europea o comunque entro il 31 marzo di ogni anno.

La relazione informativa, disciplinata dall'articolo 11 della legge regionale 1/2015 contiene una serie di fondamentali informazioni riguardanti l'esercizio delle funzioni regionali in ambito europeo, quali le posizioni sostenute dalla Regione in seno alla Conferenza Stato-regioni, le attività svolte nel Comitato delle Regioni, e, in particolare, per quel che rileva in questa sede, "lo stato di conformità dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea, con particolare riguardo alle procedure di infrazione a carico dello Stato per eventuali inadempienze imputabili alla Regione".

La prima relazione in applicazione della legge regionale 1/2015 è stata presentata a marzo 2016.

Nell'ambito delle proprie competenze, l'area "Normativa europea, in materia di contenzioso europeo svolge le seguenti importanti funzioni:

- 1) attua il coordinamento delle strutture amministrative regionali per la verifica dello stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo ai sensi dell'articolo 29, comma 3, della legge 234/2012 e per gli adempimenti di cui al medesimo articolo 29, comma 7, lettera f),

anche mediante consulenza giuridica e redazione di pareri al Presidente, alla Giunta regionale e alle strutture regionali;

2) gestisce l'archivio centralizzato delle procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti della Regione, dei progetti EU Pilot e delle richieste di informazione delle istituzioni europee e di organismi internazionali nonché coordina le attività regionali finalizzate alla soluzione delle procedure fornendo supporto giuridico-normativo;

3) svolge una costante attività di monitoraggio e di informazione nei confronti degli organi politici e delle strutture amministrative della Regione attraverso il monitoraggio periodico delle procedure di infrazione e dei Casi EU Pilot;

Al momento della comunicazione alla Regione Lazio dell'apertura di una nuova procedura di infrazione o di un nuovo Caso EU Pilot (per il tramite della Struttura Rapporti con gli Enti Locali, le Regioni, lo Stato, l'Unione europea del Segretariato Generale), l'area Normativa europea: apre uno specifico fascicolo e investe la struttura competente per materia attuando il coordinamento tra le strutture regionali coinvolte; cura i rapporti con Amministrazioni statali o locali per scambio delle necessarie informazioni; convoca e presiede tavoli di coordinamento regionali con le strutture competenti; partecipa a tavoli di coordinamento nazionali e/o interregionali e alle riunioni con la Commissione europea; offre supporto giuridico/normativo in merito alle eventuali criticità del caso specifico; offre supporto giuridico/normativo per la predisposizione delle note di risposta da inviare alla Commissione europea per il tramite delle Amministrazioni centrali.

La situazione della Regione Lazio in materia di contenzioso europeo, ad oggi, è la seguente: sono aperte undici procedure di infrazione e undici procedure di pre-infrazione con prevalenza di quelle in materia ambientale (dieci su undici infrazioni e otto su undici pre-infrazioni).

Quello dell'ambiente è, dunque, un settore molto importante e delicato nonché complesso da un punto di vista normativo, oggetto di una attenzione sempre maggiore da parte degli organi dell'Unione europea e pertanto su di esso dovranno maggiormente convergere gli sforzi a livello politico e amministrativo, centrale e locale per dare concreta attuazione a tutte le direttive che di ambiente si occupano, anche superando problemi contingenti di risorse finanziarie non adeguate agli obiettivi.

Il caso concreto affrontato dalla Regione Lazio che si può portare come esempio è un caso EU - Pilot che riguarda proprio il settore ambientale. Si tratta del caso relativo all'inquinamento del lago di Bolsena, in provincia di Viterbo. Il caso è nato da una petizione dei cittadini dei Comuni che si affacciano sul lago in cui veniva segnalato inquinamento per inadeguatezza dell'impianto fognario a servizio degli agglomerati che circondano il lago.

A seguito di tale petizione la Commissione europea ha rilevato la violazione della Direttiva 2000/60/CE (direttiva quadro in materia di acque) e della Direttiva 91/271/CEE (concernente il trattamento delle acque reflue urbane). La Regione si è pertanto attivata ad approntare una serie di lavori di ammodernamento dell'impianto fognario al fine di rendere le acque compatibili con i parametri previsti dalle direttive.

Inizialmente le risposte fornite dalla Regione sono state considerate dalla Commissione europea non esaustive in particolare con riferimento alla tempistica della realizzazione dei lavori di ammodernamento dell'impianto, tanto che la Commissione ha richiesto alla Regione un cronoprogramma dettagliato degli interventi che si intendevano realizzare.

Per la stesura di un cronoprogramma attendibile e realizzabile era, tuttavia, necessario uno stanziamento di risorse in bilancio di rilevante entità. L'area "Normativa europea", pertanto, si è attivata immediatamente convocando una serie di riunioni di coordinamento tra tutte le strutture interessate compresa la Struttura Rapporti con gli Enti Locali, le Regioni, lo Stato, l'Unione europea del Segretariato generale e l'area Bilancio, che hanno portato alla stesura di un cronoprogramma dei lavori dettagliato e attendibile accompagnato dall'inserimento nel bilancio regionale dello stanziamento necessario.

La bozza di cronoprogramma valutato dall'area "Normativa europea" e modificato su suo suggerimento con integrazioni che lo rendessero più rispondente alle richieste della Commissione, accompagnato da una nota di risposta redatta con il supporto giuridico normativo dell'area stessa, è stata positivamente accolta dalla Commissione.

La pre-infrazione è stata dunque affrontata con il massimo impegno e percorrendo tutte le strade necessarie per arrivare ad un risultato positivo: sono state riunite attorno a un tavolo tutte le direzioni interessate, sono state reperite le risorse, è stato stilato un cronoprogramma molto dettagliato dei lavori da eseguire, sono state curate le note di risposta da inviare alla Commissione europea per il tramite delle Amministrazioni centrali.

In definitiva l'aver fornito risposte precise, concise e realistiche ha premiato l'amministrazione regionale con un riscontro positivo. La Commissione ha preso atto, infatti, che vi era l'effettiva volontà dell'amministrazione di adeguarsi alla normativa europea e ha chiesto un monitoraggio trimestrale per verificare l'andamento dei lavori. Pur non essendo ancora stato formalmente chiuso, questo caso Pilot mostra come sia preziosa la collaborazione tra tutte le strutture regionali coinvolte e quanto sia importante l'opera di coordinamento di una struttura di supporto giuridico normativo in ambito europeo.

Altri due esempi di casi EU Pilot gestiti positivamente dalla Regione Lazio sono il Caso EU Pilot 3262/12/MARK (direttiva 2005/36/CE – maestri di sci – limitazione temporale della prestazione temporanea di servizi da parte dei maestri di sci di altri Stati membri dell'UE) e il Caso EU Pilot 4277/12/MARK (Violazione delle disposizioni della Direttiva Servizi 2006/123/CE). La Commissione europea dichiarava non conformi alcuni articoli della legge regionale 14 giugno 1996, n. 21 in materia di maestri di sci. Con il supporto dell'area Normativa europea, tali articoli sono stati modificati con la legge regionale 11 dicembre 2013, n. 9<sup>110</sup>. A seguito di tali modifiche i due casi EU Pilot sono stati archiviati dalla Commissione europea.

Si può, infine, ricordare la Procedura di infrazione n. 2006/2131 (Non conformità alla direttiva 79/409 relativa alla conservazione degli uccelli selvatici). La Commissione europea dichiarava non conforme l'articolo 35 bis della legge regionale 2 maggio 1995, n. 17 in materia di caccia in deroga. Con il supporto dell'area Normativa europea, tale articolo è stato modificato con la legge regionale 12 agosto 2012 n. 13<sup>111</sup>. Anche in questo caso, le modifiche intervenute hanno consentito l'archiviazione della procedura da parte della Commissione europea.

Un ultimo aspetto da evidenziare è quello della cooperazione che, alla luce dell'esperienza della Regione Lazio in materia di contenzioso, appare di fondamentale importanza ai fini della soluzione

---

<sup>110</sup> «Modifiche alla legge regionale 14 giugno 1996, n. 21 (Disciplina della professione di maestro di sci e ordinamento delle scuole di sci) e successive modifiche».

<sup>111</sup> «Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi europei e per l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 15 luglio 2010 nella causa C-573/08. Modifiche alla legge regionale 2 maggio 1995, n. 17 (Norme per la tutela della fauna selvatica e la gestione programmata dell'esercizio venatorio) e successive modifiche».

positiva dei casi di pre-infrazione e di infrazione. Andrebbe infatti, incoraggiata una maggiore cooperazione tra tutti i livelli coinvolti: Unione europea, Stato, Regioni. A questo fine, come indicato anche nel paragrafo che precede<sup>112</sup>, si potrebbe, pensare ad un coordinamento simile a quello già esistente in materia di aiuti di Stato.

## Conclusioni

Perché nella ricerca di una migliore qualità legislativa è stato messo questo accento sugli strumenti della *Better regulation*? Per quanto riguarda i dati relativi alle leggi europee, dai dati dell'ufficio europeo delle pubblicazioni risulta che vi siano circa 13.500 leggi europee – tra regolamenti, direttive e decisioni – a cui si aggiungono circa 8.000 atti delegati e atti esecutivi, che hanno una data di scadenza più rapida ma che sono comunque una parte importante delle norme europee, a cui si aggiungono circa 3000 accordi internazionali ratificati o strumenti della cd. *soft law* (raccomandazioni, risoluzioni, accordi inter-istituzionali) con una certa efficacia nel diritto europeo. Il corpus legislativo europeo è costituito quindi da circa 24.500 atti. Per quanto riguarda l'Italia, anche se non si conosce l'ammontare esatto, le leggi in vigore superano di gran lunga il numero di 100.000. Questo parallelo conduce a concludere che ci sono molte norme europee, anche se non sono così tante come spesso si vuole pretendere. Non dimentichiamo che la *Better regulation* non è nata solo in omaggio ai principi della qualità legislativa o ai principi di alcuni Stati anglosassoni che hanno introdotto questi strumenti prima dell'Europa del sud, ma anche per la volontà di alcuni Stati membri di ridurre l'attività legislativa dell'UE. Questo ha prodotto dei risultati concreti. Basti pensare che nel 2015 sono previste solo 27 proposte legislative prioritarie, a cui si aggiungono altre 100-150 proposte che riguardano leggi di applicazione o di completamento di atti esistenti, mentre solo fino a quindici anni fa la Commissione presentava tra le 100 e le 150 proposte prioritarie ogni anno e un totale di 350 o 400 proposte legislative. L'obiettivo di riduzione dell'attività legislativa è stato raggiunto in gran parte grazie all'applicazione degli strumenti della *Better regulation*. Si è visto come funzionano i nuovi strumenti, le consultazioni delle parti interessate, il *feedback*, il periodo di dodici settimane e l'analisi d'impatto, che è stata migliorata rispetto al passato. E' bene sottolineare una cosa che vale sia per l'ordinamento interno italiano che per i servizi della Commissione. L'analisi d'impatto, sia che venga utilizzata da funzionari nazionali che da funzionari europei, ha avuto bisogno di un certo periodo di rodaggio. Infatti, tra le prime analisi d'impatto, circa un terzo erano respinte al mittente perché considerate insufficienti da quell'organo che adesso è l'organo di controllo normativo, allora chiamato *Impact Assessment Board*, che respingeva circa il 33% degli *Impact assesement* fatti dalle direzioni generali, con l'assistenza o meno di esperti indipendenti. Si tratta di un processo di analisi economica, sociale e ambientale che si deve affinare nel tempo e non è strano che lo stesso debba avvenire anche a livello nazionale.

Se l'obiettivo della riduzione dell'attività legislativa è stato raggiunto, non bisogna però dimenticare che si possono presentare casi in cui ci sono condizioni di necessità e urgenza, quando cioè sotto la spinta di impulsi che vengono dai capi di Stato o da problemi improvvisi, la Commissione non ha il tempo per i due anni della *roadmap* e dell'analisi d'impatto. In questi casi, la Commissione può produrre un testo legislativo in tre mesi, come è successo quando si è trattato di migliorare la sicurezza aerea dopo gli attentati dell'11 settembre. Oppure, per citare un altro esempio, si può

---

<sup>112</sup> Vd. *supra*, par. 2.5.

considerare il piano Juncker, un'idea che il presidente della Commissione aveva espresso nel mese di luglio 2014 ed è stato presentato a gennaio 2015, dopo 5 mesi di lavoro dei servizi della Commissione. Se ci fosse stata un'analisi d'impatto il piano sarebbe stato probabilmente presentato in altro modo, poiché molti economisti hanno sostenuto che è molto difficile che da 21 miliardi di investimenti pubblici europei si creino 315 miliardi di investimenti privati. Questo dimostra che quando l'UE ha necessità di legiferare, o per impulso dei capi di Stato o per ragioni di necessità e urgenza, si legifera anche prima della procedura che invece vale per la legislazione che non ha, appunto, carattere di necessità e urgenza.

Con riferimento agli aspetti interni di cui è stato detto nei paragrafi precedenti, essi dimostrano una sostanziale sinergia e convergenza con gli strumenti europei. In Italia si applicano cioè le procedure di analisi d'impatto della regolamentazione – AIR - o valutazione d'impatto della regolamentazione - VIR - che sono analisi d'impatto *ex ante* e valutazioni *ex post*. Forse inizialmente non sono state del tutto esaurienti o del tutto valide, ma questi strumenti vanno migliorando. Vi è però il pericolo, sia a Bruxelles che in Italia, che questi strumenti siano considerati come obblighi procedurali, vale a dire che l'analisi venga fatta perché altrimenti la procedura non può andare avanti, ma non corrisponda alla qualità che sarebbe richiesta. Inoltre, una migliore qualità della legislazione permette di migliorare l'applicazione insufficiente delle norme europee. La fase ascendente è la migliore prevenzione. Più vi è partecipazione a livello nazionale alla fase ascendente e più il numero delle procedure di infrazione può essere ridotto. Si noti inoltre che l'impatto territoriale, che pure dovrebbe essere preso in considerazione dalla Commissione europea nella sua analisi d'impatto, è difficile da valutare da Bruxelles. Nei 28 Stati membri vi sono 300 suddivisioni regionali. Senza il contributo del Comitato delle Regioni e senza i dati che provengono dalle singole Regioni, i servizi della Commissione europea non sarebbero in grado di misurare la valutazione d'impatto territoriale di una norma europea o, se ci provano, facilmente possono sbagliarsi. Occorre quindi un maggiore input da parte delle singole Regioni. Per quanto riguarda la valutazione del rispetto del principio di sussidiarietà, si è vista la difficoltà di dimostrare il valore aggiunto delle norme europee sia da parte dei Parlamenti nazionali che da parte della Corte di Giustizia. Finora vi sono stati solo due casi di “cartellino giallo”, anche se nel primo caso il cartellino giallo non era dovuto alla violazione della sussidiarietà ma alla base della contestazione dei Parlamenti nazionali vi era un giudizio di merito nonché la violazione della base giuridica. Questo accade perché è difficile valutare il rispetto stretto della sussidiarietà, ed è per questo motivo che la Commissione ha iniziato un dialogo politico con i Parlamenti nazionali, perché appunto si esprimano sul merito, anche al di là del principio di sussidiarietà. Naturalmente, se dopo 10 anni di applicazione del Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009, non ci sarà stato nessun cartellino rosso, e magari solo tre o quattro cartellini gialli, ci si potrà chiedere se è la Commissione ad essere estremamente rispettosa del principio di sussidiarietà oppure se è il meccanismo di controllo a essere troppo oneroso. Quanto alla fase discendente, si è visto che il sistema italiano pone dei limiti importanti al *gold plating*, cioè alla sovra-regolamentazione. Il Governo deve motivare le ragioni di oneri aggiuntivi o di una regolamentazione aggiuntiva per poter giustificare questa mancata applicazione della legge europea. Si è sottolineato, a questo proposito, che alcune norme europee sono norme minimali, ad esempio in materia sociale, sanità, ambiente, consumatori, pertanto, se uno Stato vuole imporre norme più restrittive o più protettive, è legittimato a farlo. Per quanto riguarda i dati sulle attività italiane di *Better regulation*, vi sono stati miglioramenti nei rapporti tra le Regioni e il Governo ed è importante che le procedure interne siano accelerate e intervengano ad uno stadio

precoce per poter influenzare l'intervento che le autorità italiane faranno a Bruxelles nel negoziato. Prima l'Italia interviene nel processo legislativo europeo, e maggiori possibilità vi sono che le norme europee tengano conto delle particolarità italiane e non si verifichino infine casi di infrazioni. In conclusione, è necessario, come già si sta facendo, migliorare la sinergia tra Regioni, Ministeri e Governo centrale, sia nella fase ascendente che discendente, per arrivare ad una migliore qualità legislativa e ridurre le procedure di infrazione. Gli ultimi dati statistici sono incoraggianti poiché il numero complessivo di infrazioni risulta in calo. Nel solo 2014, la Commissione ha aperto 893 nuovi casi di inadempienza. L'Italia figurava al nono posto con 41 nuovi casi. Anche se complessivamente l'Italia è ancora, con la Grecia, il paese più inadempiente, il numero complessivo di infrazioni si riduce praticamente ogni anno. Questo significa che le procedure informali messe in atto dalla Commissione per risolvere i casi di inadempienze senza ricorrere alla Corte europea di giustizia stanno funzionando.