

anche tale politica dell'Unione, riflettendosi sui vincoli di destinazione della nuova programmazione dei Fondi strutturali.

Può essere anche utile ricordare come la revisione dei trattati istitutivi abbia configurato il progressivo consolidamento della dimensione territoriale⁹, nonché del ruolo attivo degli attori regionali nel processo di integrazione europea, accompagnati dalla crescita delle risorse di bilancio per la coesione¹⁰.

Come si evidenzierà successivamente nel par. 4, le scarse modalità di coinvolgimento di regioni ed enti locali nell'ambito della *governance* economica dell'Ue rappresentano un ulteriore punto di debolezza per le istanze dei territori, che già risultano, in linea generale, poco rappresentati nella cabina di regia europea. Ciò nonostante il solido collegamento posto dal diritto primario tra la politica di coesione e quella economica, dato che l'art. 175 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), nel definire il campo d'azione per gli Stati membri e per l'Unione in termini di attuazione della prima politica, obbliga i governi nazionali a “condurre e coordinare le loro politiche economiche”

⁹ Ai sensi del Trattato di Lisbona, le finalità della competenza unionale in tema di coesione sono illustrate nell'art. 174 del TFUE: «Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale – (CEST)», il cui obiettivo è quello di «ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite», con particolare attenzione per le zone rurali, per quelle investite da transizione industriale e per le regioni che presentano «gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici» (es. regioni più settentrionali a bassissima densità demografica e con le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna).

¹⁰ Nel Trattato di Lisbona: con l'art. 3.3 TUE, promuovere la coesione economica, sociale e territoriale (CEST) diventa un obiettivo in sé e non più un mero strumento per promuovere «(...) (il) progresso economico e sociale e un elevato livello di occupazione e pervenire a uno sviluppo equilibrato e sostenibile» (come recitava il precedente art. 2 TUE). L'art. 4, par. 2, lett. c), TFUE: prevede una competenza concorrente in tema di CEST. Specificano ulteriori elementi della coesione anche l'art. 1, par. 2 del TUE, sancendo l'impegno dell'Unione a prendere decisioni il più possibile prossime ai cittadini, prescrizione non indirizzata alla sola Ue, ma all'intero, e variegato, sistema di governo chiamato a creare “un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa”. Si ricorda, infine, come il Preambolo al TUE preveda che il principio di prossimità debba essere applicato conformemente al principio della sussidiarietà e che l'art. 5.3 TUE preveda un'azione sussidiaria dell'Ue se quella tale risulti insufficiente «(...) a livello centrale (...) a livello regionale e locale». Per approfondimenti v. F. RASPADORI, *Il principio di prossimità e gli enti del territorio strumenti di democratizzazione e consolidamento dell'Unione europea*, in F. RASPADORI-M. BARTOLI, (a cura di), *La dimensione locale quale strumento di prossimità al cittadino nelle politiche della Ue*, Maggioli editore, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), 2017. Va anche ricordato come il Protocollo n. 26 al Trattato di Lisbona (Servizi di interesse generale – SIG), abbia riconosciuto il ruolo essenziale e l'ampio potere discrezionale delle autorità locali – al pari di quelle nazionali e regionali – nel «fornire, commissionare o organizzare» SIG di tipo economico il più vicino possibile alle esigenze dei cittadini.

anche al fine di raggiungere gli obiettivi di coesione di cui al precedente art. 174 (v. nota 9). Parimenti, si pone un vincolo per la stessa Ue attraverso una sorta di “clausola trasversale per la coesione”, dato che nell’elaborare ed attuare le proprie politiche, *in primis* quelle legate al mercato interno, essa dovrà tener conto, al pari degli Stati, proprio degli obiettivi posti proprio dall’art. 174 TFUE, concorrendo alla loro realizzazione anche «con i fondi a finalità strutturale e la Banca europea per gli investimenti (BEI) e gli altri strumenti finanziari esistenti»¹¹.

Nel complesso, l’esegesi dell’art. 3, par. 3, TUE permette di evidenziare alcuni elementi cruciali per i propositi della presente indagine. Innanzitutto, il riferimento al fattore “sostenibilità”, principalmente inteso nella sua accezione ambientale, connota la nozione di sviluppo unitamente alla sua dimensione economica, a sua volta vincolata al perseguimento di specifici obiettivi di natura sociale. In secondo luogo, una politica occupazionale volta a perseguire la «piena occupazione» è un obiettivo primario direttamente connesso con la qualificazione sociale e sostenibile del mercato interno nel suo complesso. Infine, l’implementazione dell’innovazione¹², ed in particolare della ricerca e dello svilup-

¹¹ L’art. 177 del TFUE prevede la procedura legislativa ordinaria per definire «i compiti, gli obiettivi prioritari e l’organizzazione» dei fondi a finalità strutturale, elemento quest’ultimo che può comportare il raggruppamento dei fondi, secondo il c.d. “principio di concentrazione”. Sono inoltre definite, secondo la stessa procedura, le norme generali applicabili ai fondi, nonché le disposizioni necessarie per garantire l’efficacia e il coordinamento dei fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti.

¹² In ambito Ue, una delle prime nozioni “operative” di innovazione viene introdotta nel 1996 nell’ambito della Disciplina sugli aiuti di Stato per ricerca e sviluppo, ma l’introduzione definitiva del sintagma “Ricerca, Sviluppo, Innovazione” – RSI – in luogo di “R&S” avviene con la successiva Disciplina del 2006, espandendo le precedenti possibilità di aiuto ad azioni (sostegno dell’innovazione): l’innovazione «è legata a un processo che consente di combinare conoscenza e tecnologia con lo sfruttamento delle opportunità offerte dal mercato per prodotti, servizi e processi commerciali nuovi o più avanzati rispetto a quelli già disponibili sul mercato comune, e comporta un certo grado di rischio» (Disciplina 2006, sez. 1.2). Da parte Ue è rilevante che vengano supportate azioni a favore dell’innovazione “non astratta”, ma riguardanti attività specifiche e non marginali delle fasi produttive, organizzative e relazionali delle imprese. L’Unione europea, nel configurare detta definizione nel proprio diritto derivato, si è espressamente riferita alle *OSLO Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data* (edizione OCSE). Per approfondimenti sulla nozione di innovazione si rimanda a K. PAVITT, *Sectoral patterns of technical change: Towards a taxonomy and a theory*, in *Research Policy*, 13, 6, dicembre 1984, pp. 343-373. Si ricorda poi come nella Comunicazione “L’Unione dell’innovazione” – COM(2010) 546 (una delle 7 iniziative faro di Europa 2020) sia stata sottolineata l’importanza del miglioramento delle “condizioni quadro” e delle modalità di accesso ai meccanismi di finanziamento a favore di ricerca e innovazione attraverso: la protezione brevettuale, la “normalizzazione” degli appalti pubblici, la regolamentazione intelligente, l’incentivo ad investimenti pubblici e privati, l’aumento degli investimenti europei in capitale di rischio.

po tecnologico¹³, appare funzionale al raggiungimento di tali traguardi.

Tra l'altro, che l'articolo del TUE qui esaminato non costituisca una mera norma programmatica lo si è potuto evincere anche dal confronto tra gli obiettivi ivi indicati e quelli perseguiti attraverso la Strategia Europa 2020¹⁴.

2. Le nozioni di sviluppo e sostenibilità. Le competenze dell'Unione

Come evidenziato nel paragrafo precedente, è necessario procedere ad un esame più approfondito delle nozioni di “sviluppo” e di “occupazione” rilevanti ai fini della presente indagine. Riguardo a quella di sviluppo, la declinazione qui approntata è essenzialmente incentrata sulla sua sostenibilità.

La scelta dell'inclusione del principio dello sviluppo sostenibile nell'alveo degli obiettivi generali che l'Ue, ai sensi dell'art. 3, par. 3, TUE, si propone di perseguire (o che la vincolano ad “adoperarsi” a tal fine) appare quanto meno significativa, soprattutto se si considera che i medesimi costituiscono, nell'*ordo juris* dell'Unione, gli scopi essenziali del processo di integrazione, sintetizzando le stesse finalità dell'esercizio delle competenze attribuite dal Trattato. Basti ricordare come, per lungo tempo, la lettera dei trattati istitutivi abbia omesso di indicare espliciti riferimenti ad ambiti materiali di competenze, preferendo piuttosto riferirsi agli obiettivi, allargando di fatto le maglie dell'applicazione del principio di attribuzione¹⁵.

¹³ A tale comparto il TFUE dedica il Titolo XIX *Ricerca, sviluppo tecnologico e spazio* (artt. 179-190). Trattasi di una politica volta alla realizzazione di uno “spazio europeo della ricerca” (SER), con le azioni dell'Ue, ai sensi dell'art. 180, “ad integrazione di quelle nazionali”, garantendo quindi un'ampia autonomia statale. Ai sensi dell'art. 181, si rendono necessari coordinamento e coerenza reciproca: la Commissione europea (in stretta collaborazione con gli Stati membri) può prendere “ogni iniziativa utile” per promuovere tale coordinamento. Al comparto in esame fa anche riferimento la politica industriale dell'Unione, nei termini evidenziati dall'art. 173 del TFUE – “Industria” (Titolo XVII): dispone che la Ue e gli Stati membri «provvedono affinché siano assicurate le condizioni necessarie alla competitività dell'industria dell'Unione», agendo nell'ambito di un sistema aperto ai mercati concorrenziali, inter alia, per favorire «un migliore sfruttamento del potenziale industriale delle politiche d'innovazione, di ricerca e di sviluppo tecnologico».

¹⁴ Si ricordano, oltre ai cambiamenti climatici e alle questioni energetiche, gli altri obiettivi di tale Strategia: occupazione (tasso di occupazione del 75% per la fascia di età compresa tra i 20 e i 64 anni); ricerca e sviluppo – R&S (investire in ricerca e sviluppo il 3% del PIL dell'Ue); Istruzione (ridurre il tasso di abbandono scolastico al di sotto del 10%; portare almeno il 40% delle persone di età compresa tra 30 e 34 anni a ottenere un diploma d'istruzione superiore); povertà ed esclusione sociale (ridurre il numero di persone a rischio o in condizioni di povertà e di esclusione sociale di almeno 20 milioni di unità).

¹⁵ Cfr. P. COSTANZO-L. MEZZETTI-A. RUGGERI, *Lineamenti di Diritto costituzionale dell'Unione Europea*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2014, p. 176 ss. Per approfondimenti sul princi-

Data la natura eterogenea del principio in questione¹⁶, il suo perseguimento è di fatto legato all'attuazione di politiche settoriali differenziate, sostanzialmente osmotiche, caratterizzate da gradi di integrazione e convergenza variabili.

Si può senz'altro affermare che Il principio dello sviluppo sostenibile, ormai oggetto di una copiosa letteratura¹⁷, occupi da tempo una posizione considerevole nell'ambito del diritto europeo, determinando un'intensa produzione normativa¹⁸ e fungendo da punto di riferimento prioritario nelle recenti strategie di crescita proprio in qualità di "obiettivo generale" ai sensi del citato art. 3, par. 3, TUE.

Rimanendo nell'ambito del diritto primario, l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue pone lo sviluppo sostenibile quale parametro di conformità per garantire ai cittadini europei «un livello elevato di tutela dell'ambiente ed un miglioramento delle sue qualità», fattori chiamati ad integrare "le politiche", ossia tutte le politiche, dell'Unione. Tale principio assume il carattere di vera e propria clausola trasversale di "sostenibilità" nell'art. 11 TFUE, laddove si sancisce il carattere integrativo delle esigenze di protezione ambientale rispetto alle politiche e alle azioni dell'Ue, tanto nella loro definizione che nella successiva attuazione, nella prospettiva della promozione, per l'appunto, dello sviluppo sostenibile.

Tale accezione di sviluppo non ha quasi mai costituito, di per sé, la base giuridica per l'adozione di atti derivati volti ad implementare, ad esempio, la sostenibilità ambientale ed energetica dato che, in base all'elenco dei settori di

pio di attribuzione v. G. STROZZI-R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione Europea: Parte istituzionale*, VI ed., Giappichelli, Torino, 2013, p. 68 ss.

¹⁶La prima volta che si è parlato di sviluppo sostenibile è stato nel 1987 con il Rapporto Brundtland *Our common future* (consultabile alla pagina <http://un-documents.net/our-common-future.pdf>) elaborato dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo. Nel testo veniva più volte sottolineata la necessità di tenere a bada lo sviluppo economico e renderlo "sostenibile" nei confronti dell'ambiente e della società, tentando di soddisfare i bisogni del presente senza andare a compromettere le possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri – Nel concetto di Sviluppo Sostenibile convivono 3 settori della vita indissolubilmente legati tra di loro: l'economia, la società e l'ambiente. Il concetto di Sviluppo Sostenibile si può riassumere con la regola delle tre "E": *environment* (ambiente), *economics* (economia) ed *equity* (equità sociale). Le 3 componenti devono coesistere e svilupparsi in un costante equilibrio reciproco. Per ulteriori approfondimenti v. A. BUONFRATE, *Principi del nuovo diritto dello sviluppo sostenibile*, Cedam, Padova, 2020.

¹⁷Sul tema si rimanda, *ex multis*, a D. FRENCH-J.L. KOTZE (a cura di), *Sustainable Development Goals: Law, Theory and Implementation*, Edward Elgar, Cheltenham (UK)-Northampton (MA, USA), 2018.

¹⁸La dottrina prevalente è sostanzialmente concorde nel rilevare l'origine "comunitaria" del diritto dell'ambiente, ormai divenuto, negli ordinamenti interni, un elemento strutturale dello stesso diritto amministrativo: cfr. M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1-2, 2012, p. 63.

competenza delineato dal Trattato di Lisbona¹⁹, si è finora ricorsi, per il perseguimento di simili obiettivi, a competenze esplicite solo materialmente relazionabili allo sviluppo sostenibile. Si pensi, in tal senso, ai richiami operati verso competenze di tipo concorrente in tema di “ambiente” e di “energia”, di cui all’art. 4 TFUE²⁰, nonché verso competenze di sostegno, previste nel successivo art. 6²¹, per ciò che concerne l’attuazione di vere e proprie politiche industriali “sostenibili”.

L’obiettivo della sostenibilità, in tutte le sue componenti²², rappresenta quindi un principio-guida per il concreto esercizio delle politiche ad esso ricollegabili, come emerge con chiarezza in riferimento alla già citata Strategia Europa 2020²³. Si ricorda in tal senso come, in tema di sostenibilità energetica, con

¹⁹ Precedentemente all’adozione del Trattato di Lisbona, in assenza di competenze esplicite in tema di ambiente ed energia, l’adozione di regole legate alla sostenibilità è stata spesso giustificata sulla base del “Riavvicinamento delle legislazioni”, esperibile con le procedure legislative, ordinarie e speciali, di cui agli attuali artt. 114 e 115 TFUE (precedentemente artt. 95 e 94 del Trattato sulla Comunità Europea – TCE). Ciò essenzialmente per il nesso tra l’instaurazione del mercato interno ed il perseguimento degli obiettivi generali dell’Unione. Tale pratica, tuttora esperibile nel caso di prevalenza dell’obiettivo “uniformazione del mercato” su quelli più specifici, quali ad esempio quelli ambientali o energetici in senso stretto, si è spesso alternata a quella volta all’impiego della c.d. “clausola di flessibilità” del vecchio art. 235 del TCE (ora 352 TFUE), disposizione che permetteva di intraprendere *qualsiasi azione necessaria* a realizzare uno degli scopi della Comunità nel funzionamento del mercato comune pur in assenza di una esplicita competenza materiale.

²⁰ «1. L’Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri quando i trattati le attribuiscono una competenza che non rientra nei settori di cui agli artt. 3 e 6. 2. L’Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori: mercato interno, politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato, coesione economica, sociale e territoriale, agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare, ambiente, protezione dei consumatori, trasporti, reti transeuropee, energia, spazio di libertà, sicurezza e giustizia, problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato».

²¹ «L’Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l’azione degli Stati membri. I settori di tali azioni, nella loro finalità europea, sono i seguenti: tutela e miglioramento della salute umana, industria, cultura, turismo, istruzione, formazione professionale, gioventù e sport, protezione civile, cooperazione amministrativa».

²² Per una valutazione delle varie componenti economiche, sociali, produttive ed etiche della sostenibilità si veda il documento di riflessione della Commissione europea *Verso un’Europa sostenibile entro il 2030* – COM(2019) 22 final, 30 gennaio 2019.

²³ Sostanziano, come verrà più avanti evidenziato, un sostanziale parallelismo contenutistico con il dettato dell’art. 3, par. 3, TUE, la Strategia in questione ha previsto una crescita *intelligente, inclusiva e sostenibile* finalizzata al superamento delle carenze strutturali dell’economia europea ed all’affermarsi di una *economia di mercato sociale sostenibile*. A tal fine si è fornito un quadro di riferimento per i programmi attuati a livello Ue, nazionale e locale, nel cui ambito i singoli governi hanno fissato specifici “obiettivi nazionali”, propedeutici al conseguimento degli

l'obiettivo 3 della Strategia, dedicato a “Cambiamenti climatici ed energia”, ci si era riproposti di ridurre, entro il 2020, le emissioni di gas ad effetto serra del 20% rispetto ai livelli del 1990, di ricavare il 20% del fabbisogno di energia da fonti rinnovabili e, infine, di aumentare del 20% l'efficienza energetica nel territorio europeo. Obiettivi, in verità, solo parzialmente raggiunti²⁴, ma in ogni caso rivisti al rialzo con la presentazione del “Quadro 2030 per il clima e l'energia”²⁵, un piano d'azione che tiene conto dei diciassette obiettivi di sviluppo sostenibile individuati dall'omonima Agenda 2030 delle Nazioni Unite del 2015²⁶, nonché dell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici dello stesso anno²⁷.

3. La competenza europea sulle politiche occupazionali

Relativamente alla nozione di “occupazione”, così come per quella di “sviluppo”, il legame con la dimensione economica si palesa in maniera evidente attraverso il combinato di varie disposizioni di diritto primario (oltre che dalla struttura della pertinente *governance*, *infra*, § 4), pur non trovandoci di fronte ad una competenza esplicitamente attribuita all'Unione sulla base degli elenchi forniti dagli artt. 3, 4 e 6 TFUE²⁸.

Più specificamente, l'art. 2, par. 3, TFUE dispone che «Gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche e occupazionali secondo le modalità previste dal presente trattato, la definizione delle quali è di competenza del-

obiettivi generali dell'Unione, riferendo sul merito nell'ambito dei rispettivi programmi nazionali di riforma.

²⁴ Per approfondimenti si rimanda alla consultazione della pagina https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress/reporting_it.

²⁵ Consultabile alla pagina https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_it. I parametri aggiornati prevedono, quali obiettivi chiave per il 2030, una riduzione almeno del 40% delle emissioni di gas a effetto serra (rispetto ai livelli del 1990), una quota almeno del 32% di energia rinnovabile ed un miglioramento almeno del 32,5% dell'efficienza energetica.

²⁶ Risoluzione adottata il 25 settembre 2015 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, consultabile alla pagina https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E.

²⁷ Testo consultabile alla pagina <https://unfccc.int/process/conferences/pastconferences/paris-climate-change-conference-november-2015/paris-agreement>.

²⁸ Correlativamente alla tematiche occupazionali, è bene ricordare come il Trattato conferisca all'Unione una competenza concorrente in tema di adozione di norme di “diritto del lavoro”, anche in questo caso senza ambizioni di armonizzazione, ma con l'obiettivo di garantire degli standard minimi (si v. anche il Titolo X del TFUE e la Carta dei diritti fondamentali dell'Ue al Capo IV), ed una competenza concorrente in tema di Politica sociale e di coesione economica, sociale e territoriale (v. art. 4.2, lett. b) e c), TFUE).

l'Unione». La dottrina prevalente, sottolineandone la singolarità rispetto all'impostazione generale seguita dal Trattato in tema di attribuzione di competenze, individua proprio in tale disposizione una competenza *sui generis* dell'Ue, volta ad assicurare il coordinamento delle politiche occupazionali (ed economiche) degli Stati membri²⁹. Tale competenza, ai sensi del successivo par. 5, ha per l'appunto l'obiettivo di «sostenere, coordinare o completare» l'azione statale, e può esercitarsi anche tramite l'adozione di atti giuridicamente vincolanti. Trattasi di atti che, tuttavia, «non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri», come ben evidenziato dall'art. 149 TFUE³⁰, similmente a quanto è previsto nel il Titolo X del TFUE per le politiche sociali, rispetto alle quali, ai sensi dell'art. 153, l'obiettivo principale è essenzialmente quello di garantire degli standard minimi per i lavoratori.

L'art. 5, par. 2 TFUE individua anche gli strumenti per l'esercizio della competenza in materia occupazionale, ossia la definizione di «orientamenti» *ad hoc*, differenziandoli da quelli dedicati alle politiche economiche, definiti invece nel par. 1 del medesimo articolo «indirizzi di massima»³¹.

Va poi ricordato come la «promozione di un elevato livello di occupazione» viene esplicitamente inserita tra i parametri ineludibili che, ai sensi della “clau-

²⁹ Sul punto, *ex multis*, R. ADAM-A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 306; G. GAIA-A. ADINOLFI, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Laterza, Roma-Bari, 2020, sez. V.

³⁰ Tale articolo prevede infatti che «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, possono adottare misure di incentivazione dirette a promuovere la cooperazione tra Stati membri e a sostenere i loro interventi nel settore dell'occupazione, mediante iniziative volte a sviluppare gli scambi di informazioni e delle migliori prassi, a fornire analisi comparative e indicazioni, nonché a promuovere approcci innovativi e a valutare le esperienze realizzate, in particolare mediante il ricorso a progetti pilota (...)), precludendo, per l'appunto, che simili misure possano comportare «l'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri» e meglio specificando il contenuto del precedente art. 147, par. 1, ai sensi del quale «L'Unione contribuisce ad un elevato livello di occupazione promuovendo la cooperazione tra gli Stati membri nonché sostenendone e, se necessario, integrandone l'azione. Sono in questo contesto rispettate le competenze degli Stati membri».

³¹ L'articolo in questione prevede altresì un ruolo di coordinamento in capo all'Unione relativamente alle politiche sociali. Questa la lettera dell'art. 5 del TFUE: «1. Gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche nell'ambito dell'Unione. A tal fine il Consiglio adotta delle misure, in particolare gli indirizzi di massima per dette politiche. Agli Stati membri la cui moneta è l'euro si applicano disposizioni specifiche. 2. L'Unione prende misure per assicurare il coordinamento delle politiche occupazionali degli Stati membri, in particolare definendo gli orientamenti per dette politiche. 3. L'Unione può prendere iniziative per assicurare il coordinamento delle politiche sociali degli Stati membri».

sola sociale orizzontale” dell’art. 9 TFUE³², devono guidare la definizione e l’attuazione di tutte le politiche europee, accanto alla garanzia di un’adeguata protezione sociale, alla lotta contro l’esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana.

Alla materia occupazionale è dedicato uno specifico titolo interno, per la precisione il Titolo IX del TFUE, e la menzione di alcune sue disposizioni appare senz’altro funzionale alla successiva descrizione dei meccanismi della *governance* su “occupazione e sviluppo”, che sarà ovviamente intesa nei termini in precedenza descritti nel paragrafo 1. In tal senso, sulla base dell’art. 145 TFUE, al fine di realizzare proprio gli obiettivi posti dal già citato art. 3 TUE, l’Unione e gli Stati membri «(...) si adoperano per sviluppare una strategia coordinata a favore dell’occupazione, e in particolare a favore della promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici (...)». Il successivo art. 146 sancisce il principio della necessaria coerenza dell’azione statale legata alle politiche dell’occupazione con gli «indirizzi di massima» europei, dettati in tema di politiche economiche e adottati *ex art.* 121 TFUE³³, definendo poi la promozione dell’occupazione come una questione «di interesse comune», parimenti al comparto economico, ed individuando la sede istituzionale di coordinamento, ossia il Consiglio, *rectius* i “Consigli”, sulla base dello schema generale di *governance* prefigurato dall’art. 148 TFUE, corrispondente ad un meccanismo che, ovviamente, non esaurisce l’elenco di tutti gli attori effettivamente coinvolti, né di tutta la gamma di strumenti e procedure impiegabili.

4. Il consolidamento di una Strategia europea sull’occupazione nella *governance* su “occupazione e sviluppo”: l’ambito plurisetoriale, le procedure e gli attori coinvolti

L’art. 148 TFUE indica le tappe e gli attori di un processo circolare di confronto e coordinamento tra istituzioni europee, con relativa attribuzione di ruoli

³² Su tale clausola v. U. DRAETTA-N. PARISI, *Elementi di diritto dell’Unione Europea. Parte speciale. Il diritto sostanziale*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 246 ss.

³³ Tale articolo, inserito nel Titolo VIII del Trattato (Politica economica e monetaria), sancisce che «Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell’Unione, e ne riferisce le risultanze al Consiglio europeo. Il Consiglio europeo, deliberando sulla base di detta relazione del Consiglio, dibatte delle conclusioni in merito agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell’Unione. Sulla base di dette conclusioni, il Consiglio adotta una raccomandazione che definisce i suddetti indirizzi di massima. Il Consiglio informa il Parlamento europeo in merito a tale raccomandazione».

e peso specifico in ragione degli interessi rappresentati, e governi nazionali. Le stesse osservazioni si possono estendere, come vedremo, all'art. 121 TFUE in tema di *governance* economica.

Il procedimento disciplinato dall'art. 148 parte, e si conclude, dalla e con la «relazione annuale comune», predisposta dalla Commissione, approvata dal Consiglio dei ministri e tramessa, per le opportune valutazioni, al Consiglio europeo, chiamato ad adottare le conclusioni del caso. Sulla base di queste il Consiglio dei ministri, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e degli appropriati organi consultivi (ivi compreso il Comitato per l'occupazione – CO – di cui all'art. 150 TFUE), elabora annualmente degli *orientamenti*, rispetto ai quali è richiesta una sostanziale coerenza con gli *indirizzi di massima* sull'economia di cui al citato art. 121.

Gli Stati membri, nella programmazione delle proprie politiche occupazionali, dovranno tener conto proprio di tali orientamenti, illustrandone il grado di *compliance* attuativa attraverso un'apposita relazione, annualmente inviata alla Commissione ed al Consiglio.

Queste due istituzioni dell'Ue svolgono, in tale frangente, compiti differenti: la Commissione provvede a formulare relazioni di ausilio all'esame, da parte del Consiglio, sullo stato effettivo di realizzazione delle politiche statali; esame che tiene conto anche dei pareri forniti dal CO e che può portare, previa raccomandazione della Commissione stessa, a specifiche raccomandazioni *ad hoc* inviate dal Consiglio agli Stati interessati. Per chiudere il cerchio si riparte poi dalla sopra menzionata trasmissione della relazione annuale comune al Consiglio europeo.

Le caratteristiche procedurali e gli attori coinvolti nella “*governance* dell'occupazione” non variano molto, almeno a livello di diritto primario, se si passa al settore più prettamente economico, dato l'assetto prefigurato nei parr. 2 e 3 dell'art. 121 TFUE. Le uniche differenze sostanziali risiedono, in primo luogo, nella natura dei destinatari degli indirizzi di massima elaborati dal Consiglio, prevedendosi non solo gli Stati membri ma anche la stessa Unione; in secondo luogo, nel ruolo maggiormente attivo del Consiglio europeo sia nell'adozione di tali indirizzi, sia nei compiti di vigilanza sull'evoluzione delle politiche in ciascuno dei Membri ad esso attribuiti dall'art. 121.

In buona sostanza, il combinato disposto degli artt. 148 e 121 TFUE evidenzia, innanzitutto, come la *governance* sull'occupazione si sviluppi in un ambito contenutistico che non può prescindere da quello economico, data la richiesta di adozione degli orientamenti “in coerenza” con gli indirizzi di massima.

Tale assunto ci consente senz'altro di includere la *governance* dell'occupazione all'interno di quella economica, o quantomeno di poter affermare che le due dimensioni sono di fatto inscindibili, sia per le procedure previste, sia per gli attori coinvolti. Più precisamente, le varie dimensioni delle politiche

europee che, di per sé, possono essere accostate al binomio “occupazione e sviluppo”, sono ormai interconnesse con quelle sociali, con quelle di bilancio e, soprattutto, con quelle economiche nel macro-contenitore del Semestre europeo (procedura che verrà analizzata più avanti). In seconda battuta, i “Consigli” hanno, in tale ambito, un ruolo preponderante rispetto alle altre istituzioni politiche dell’Ue: in pratica la c.d. “Europa degli Stati” prevale, a livello decisionale, su quella “dell’Unione”³⁴.

Le due questioni meritano una trattazione separata.

Relativamente al primo punto, ripercorrendo le tappe dell’emersione, nel diritto primario, di una legittimazione europea ad agire nell’ambito occupazionale³⁵ si arriva, gradualmente, al consolidamento di una specifica Strategia per l’occupazione (SEO), poi confluita proprio nel Semestre europeo. Va sottolineato come gli anni ’90 del secolo scorso, all’indomani del Libro bianco «Crescita, competitività, occupazione» della Commissione Delors³⁶, siano stati anni decisivi, sia per il dibattito sulla definizione di una specifica strategia occupazionale europea, sia per il collocamento delle questione in cima all’agenda politica dell’Ue. È importante ricordare come l’intera materia abbia risentito tanto del confronto con il corrispondente modello statunitense³⁷, quanto di una sostanziale crisi occupazionale negli Stati membri, partendo tuttavia da due

³⁴ Espressioni mutate da F. RASPADORI, *Il dilemma Europa dell’Unione vs. Europa degli Stati*, in *Affari Internazionali*, 1° aprile 2020, consultabile al link <https://www.affarinternazionali.it/2020/04/il-dilemma-europa-dellunione-vs-europa-degli-stati/>.

³⁵ In termini generali, si è assistito ad una progressiva estensione della base giuridica, preceduta da alcune tappe significative. Si ricorda, in tal senso, come negli anni ’50: nell’ambito della CECA i lavoratori di tali settori potevano beneficiare di «sussidi per il riadattamento» concessi per i posti di lavoro minacciati dalla riconversione industriale. Nel Trattato di Roma (1957) era prevista la promozione della cooperazione tra gli Stati intervenendo in quattro settori specifici: 1) la libera circolazione dei lavoratori; 2) l’istituzione e il funzionamento del Fondo sociale europeo; 3) la formazione; 4) la parità retributiva uomo-donna (art. 119, ora 157 del TFUE). Non secondario il ruolo della Corte di giustizia, a cui va attribuito il merito di aver riconosciuto, esplicitamente, alla libera circolazione ed alla parità di trattamento lo *status* di diritti fondamentali quali “limiti alle libertà economiche”. Si segnala inoltre, negli anni ’70, la creazione del SEDOC (Sistema europeo di diffusione delle domande di lavoro registrate in Compensazione internazionale) poi confluito nel più noto EURES nel 1992.

³⁶ Testo consultabile al link <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/0d563bc1-f17e-48ab-bb2a-9dd9a31d5004>.

³⁷ A stimolare tale confronto sistemico fu soprattutto il *Jobs Study* dell’OCSE (1994) che evidenziò il crescente divario occupazionale rispetto al modello USA, ed invitava a facilitare lo sviluppo di nuove tecnologie ed ulteriori forme di flessibilità, ad incoraggiare l’imprenditorialità accanto a riforme specifiche in tema di mercato del lavoro (ridurre le barriere alla mobilità, migliorare la competitività, intervenire su sussidi di disoccupazione e sistema fiscale). Lo studio in questione è consultabile alla pagina <https://www.oecd.org/els/emp/1941679.pdf>.

postulati intaccabili: la negazione dell'equazione "flessibilità = *deregulation*" e del rapporto di causa-effetto tra modello sociale europeo e disoccupazione dilagante³⁸.

La prima azione coordinata a livello di Unione viene concepita dopo il Consiglio di Essen del 1994: accanto alle proposte normative in materia sociale si decide di introdurre il coordinamento delle politiche sociali e per l'occupazione degli Stati membri tramite strumenti di *soft law*. Nonostante le differenze nazionali, viene riconosciuta la necessità di soluzioni comuni, soprattutto in considerazione dell'avvenuta trasformazione strutturale dell'economia mondiale (internazionalizzazione delle strutture aziendali e crescita del settore servizi, elementi entrambi amplificati dalla diffusione delle prime tecnologie informatiche di massa).

È con Trattato di Amsterdam (1997) che vengono inseriti due nuovi specifici titoli: sull'occupazione, fornendo una base per la creazione di una correlata strategia europea, e sulla politica sociale, alla quale viene riconosciuta una base più strutturata per normare sulla tutela dei lavoratori con il coinvolgimento delle parti sociali. Un «elevato livello di occupazione» viene definito quale «questione di interesse comune», giustificando l'introduzione della procedura di co-decisione per l'adozione di specifici atti giuridici, nei termini e nei limiti precedentemente descritti³⁹. Viene infine delineato, a livello di diritto primario, il primo assetto di *governance* che sarà successivamente attuato, nonché raffinato, a seguito delle intese raggiunte nell'ambito di tre vertici straordinari, ognuno dei quali ha dato vita ad un omonimo "processo"⁴⁰.

Il punto di partenza è stato il Processo di Lussemburgo del 1997, che ha dato avvio alla già citata SEO attraverso un metodo di coordinamento aperto (MAC)⁴¹, prevedendo un ciclo annuale di articolazione delle politiche nazionali

³⁸ In quegli anni, lo scenario europeo era caratterizzato da alti tassi di disoccupazione di lungo periodo, soprattutto per le donne, da una larga presenza di popolazione anziana, di lavoratori scarsamente qualificati e di giovani con bassi livelli di scolarità, nonché da tassi relativamente bassi di inflazione. Per specifici approfondimenti si rimanda alla consultazione di M. GOLD (a cura di), *Employment Policy in the European Union: Origins, Themes and Prospects*, Macmillan International Higher Education, Basingstoke, Hampshire (UK), 2009, in particolare capp. 1 e 3.

³⁹ *Supra*, § 3.

⁴⁰ Per una valutazione complessiva delle tappe evolutive della SEO si rimanda ai primi due capitoli di T. BAZZANI, *Le politiche europee per l'occupazione: Implementazione nazionale, politiche attive e passive, attuali sfide*, BWV Verlag, Berlino, 2018.

⁴¹ Sulla nozione di MAC in ambito occupazionale v. G. ARRIGO, *Diritto del lavoro dell'Unione Europea: Parte generale*, PM Edizioni, Varazze (SV), 2018, p. 178 ss. Tale strategia coordinata puntava al miglioramento generale del mercato del lavoro ed era imperniata sui seguenti elementi: Orientamenti per l'occupazione, emanati dalla Commissione e adottati dal Con-

per l'occupazione basato su processi di misurazione, valutazione e monitoraggio dei progressi realizzati rispetto ad impegni concordati, schematizzabili in un sistema di quattro pilastri: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità, pari opportunità. Seguirono i Processi di Cardiff (1998), caratterizzato dall'inclusione della questione occupazionale nella più ampia politica di riforma economica e di Colonia (1999), con cui le problematiche dell'occupazione iniziarono ad essere trattate nell'alveo del dialogo macroeconomico in ambito ECOFIN, interloquendo anche, seppur in maniera non strutturata, con il Consiglio Occupazione e Affari sociali.

La SEO è stata oggetto nel 2002 di un approfondito riesame e, nel 2005, è stata rilanciata in congiunzione agli obiettivi della Strategia di Lisbona (piena occupazione, qualità e produttività del lavoro, coesione e mercato del lavoro inclusivo), con la concomitante introduzione di un quadro pluriennale di riferimento (primo ciclo riferito al periodo 2005-2008). Ed è proprio dal 2005 che il legame con il settore economico si istituzionalizza anche attraverso gli atti di programmazione ed indirizzo tipici della *governance*: gli orientamenti per l'occupazione vengono integrati con gli indirizzi di massima per le politiche economiche destinate a settori macro e micro. Tale impostazione, come si può evincere dalla Figura 1, è stata riconfermata nell'ultima strategia di crescita, Europa 2020, attraverso dieci orientamenti integrati, quattro dei quali (orientamenti da 7 a 10) riguardanti direttamente la SEO.

siglio; Piani d'azione nazionali (PAN); Relazione comune sull'occupazione, pubblicata dalla Commissione e adottata dal Consiglio; Raccomandazioni specifiche per paese (RSP), emanate dalla Commissione e adottate dal Consiglio.

Figura 1 – Gli orientamenti integrati di Europa 2020

Gli «orientamenti integrati di Europa 2020»	
Orientamento 1:	Garantire la qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche
Orientamento 2:	Ovviare agli squilibri macroeconomici
Orientamento 3:	Ridurre gli squilibri nella zona euro
Orientamento 4:	Sfruttare al meglio il sostegno a R&S e all'innovazione, rafforzare il triangolo della conoscenza e liberare il potenziale dell'economia digitale
Orientamento 5:	Migliorare l'efficienza sotto il profilo delle risorse e ridurre le emissioni di gas a effetto serra
Orientamento 6:	Migliorare il clima per le imprese e i consumatori e ammodernare e sviluppare la base industriale per garantire il pieno funzionamento del mercato interno
Orientamento 7:	Incrementare la partecipazione al mercato del lavoro di donne e uomini, riducendo la disoccupazione strutturale e promuovendo la qualità del lavoro
Orientamento 8:	Sviluppare una forza lavoro qualificata rispondente alle esigenze del mercato occupazionale e promuovere l'apprendimento permanente
Orientamento 9:	Migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi d'istruzione e formazione a tutti i livelli e aumentare la partecipazione all'istruzione terziaria o equipollente
Orientamento 10:	Promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà

Fonte: Commissione europea.

La SEO rientra quindi, pienamente, nella strategia Europa 2020 e viene attuata, dal 2010, tramite il Semestre europeo, un processo annuale che promuove lo stretto coordinamento tra Stati membri ed Unione sulla definizione di un quadro comune in tema di politiche economiche, sociali, di bilancio, di sviluppo e sull'occupazione⁴².

Delle caratteristiche del Semestre europeo, analizzate nel contributo di Melisso Boschi nell'ambito del presente volume, non verrà qui dato conto. Basti solo ricordare due aspetti pertinenti alla presente analisi. Innanzitutto, il comparto occupazionale ne viene coinvolto in quattro tappe riprendendo, per quanto

⁴² Per una valutazione complessiva del funzionamento e dei meccanismi del Semestre europeo si rimanda a J. ZEITLIN-A.C. VERDUN, *EU Socio-Economic Governance since the Crisis: The European Semester in Theory and Practice*, Routledge, Abingdon-New York, 2018.

concerne gli attori e gli strumenti utilizzati, la lettera del già citato art. 148 del TFUE, rispetto al quale si aggiungono solamente i «Programmi nazionali di riforma – PNR», presentati dai governi in risposta agli orientamenti europei ed analizzati dalla Commissione, presso la quale è stata istituita un'apposita banca dati, tenendo conto anche degli obiettivi della Strategia di crescita di riferimento. Come è noto, gli Stati presentano un documento programmatico complesso, che nel caso italiano è il Documento di economia e finanza (DEF), articolato in due sezioni, una afferente ai profili macroeconomici generali, e che costituisce il PNR in senso stretto, e l'altra maggiormente incentrata sulle grandezze di finanza pubblica (Programma di stabilità). Il secondo semestre dell'anno viene infine dedicato alla configurazione della manovra di bilancio.

Tra gli strumenti utilizzati nel Semestre si evidenziano anche le «relazioni nazionali – RN», deputate all'analisi delle politiche economiche statali e pubblicate dalla Commissione dopo la valutazione dei PNR. Le eventuali «raccomandazioni specifiche per paese – RSP» vengono poi adottate dal Consiglio proprio sulla base delle RN.

Va poi sottolineato che, nell'attuale strutturazione del Semestre, si è assistito ad un consolidamento della dimensione sociale e all'emersione di una componente *green*, aspetti entrambi analizzati nel saggio di Boschi, ma che vale la pena di menzionare brevemente. In sintesi, si può parlare di un importante allargamento del raggio d'azione del Semestre stesso. Con l'introduzione del cosiddetto “pilastro sociale” (2017-2018), per buona parte dedicato al miglioramento delle questioni occupazionali e alle condizioni dei lavoratori⁴³, si è abbracciata una più ampia dimensione socioeconomica. Il dibattito attuale verte sulla necessità di “inverdire” il Semestre europeo, prefigurando di fatto un obbligo, in capo agli Stati, di «doppia sostenibilità», ossia la necessità di contemperare le esigenze di ingenti investimenti per una maggiore sostenibilità ambientale dei processi economici europei con quelle della sostenibilità della finanza pubblica, da cui tali investimenti dovranno promanare.

Il primo segnale di questo rinnovato impegno si è avuto proprio nel ciclo 2020 del Semestre (iniziato il 17 dicembre 2019), con la pubblicazione della Comunicazione «Strategia annuale di crescita sostenibile»⁴⁴. Con tale atto, la Commissione ha esplicitamente posto la sostenibilità ambientale, oltre ai tradizionali obiettivi di incremento di produttività, equità e stabilità macroeconomica, alla base della propria strategia di crescita, anche allo scopo di contribuire al

⁴³ Per approfondimenti si rimanda al link https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_it.

⁴⁴ COM (2020) 150 final, consultabile al link <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/IT/COM-2020-150-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>.

conseguimento dei *goals* sullo sviluppo sostenibile posti delle Nazioni Unite⁴⁵. Tutte le «relazioni per paese» 2020 e le proposte di «raccomandazioni specifiche per paese» dovranno rispecchiare questa impostazione. In particolare, le relazioni conterranno, per la prima volta, una sezione dedicata alla sostenibilità ambientale, oltre ad un nuovo allegato sulla performance dello Stato membro in relazione agli obiettivi di sviluppo.

Ma l'attuale configurazione del Semestre ha anche manifestato una sempre più accentuata inclusione di tematiche rapportabili alla politica di coesione. La questione, che ovviamente meriterebbe uno spazio a sé per tutti gli approfondimenti del caso, potrà, nell'immediato futuro, determinare un riassetto della stessa *governance* multilivello, dato che le autorità locali sono ancora coinvolte nel processo solamente in qualità di *stakeholder*, piuttosto che come articolazioni degli Stati membri di appartenenza, accentuando il carattere *top-down* del processo decisionale che determina buona parte delle politiche riguardanti i territori dell'Unione⁴⁶.

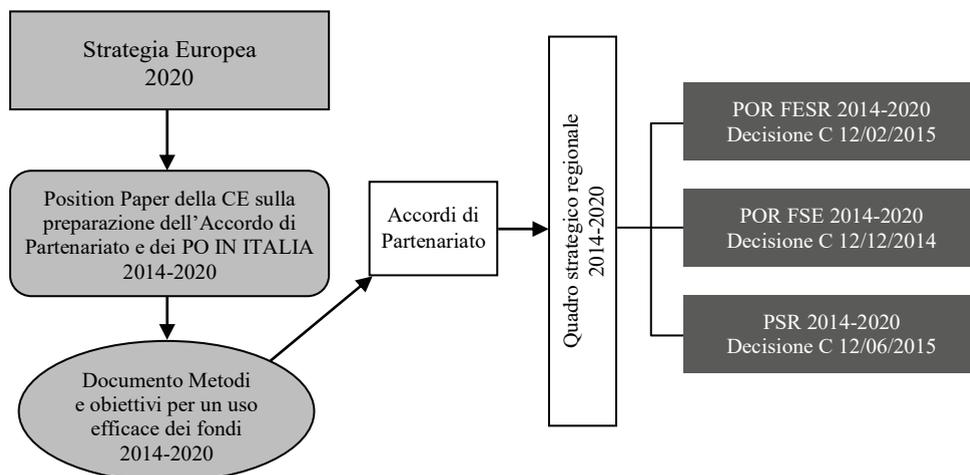
Si ravvisa, in buona sostanza, uno squilibrio nella *governance* multilivello proprio a sfavore della dimensione locale, tanto che il Comitato europeo delle Regioni (CdR) ha recentemente adottato un Parere che, oltre a circostanziare i termini di tale squilibrio, chiede esplicitamente la creazione di uno specifico codice di condotta per strutturare il coinvolgimento degli enti locali e regionali nel Semestre europeo. Il CdR, ricordando che non esiste «un meccanismo a livello Ue per il coinvolgimento strutturato degli enti locali e regionali nell'elaborazione dei PNR e delle strategie di investimento», ma che è stato solo definito un codice europeo di condotta sul partenariato, sulla base del quale le autorità locali sono partner dirette della Commissione e degli Stati membri «(...) per la gestione concorrente della politica di coesione (...)», sottolinea l'urgenza di «(...) garantire un ruolo formale degli enti locali e regionali nel processo di elaborazione delle politiche (...)» nell'ambito del Semestre europeo, suggerendo altrimenti di estendere in tale ambito l'attuale codice di condotta sul partenariato»⁴⁷.

⁴⁵ *Supra*, § 2.

⁴⁶ Sullo specifico tema si rimanda ad uno studio recentemente commissionato dal Parlamento europeo: C. SCHEINERT, *Linking Cohesion Policy and the European Semester: Partnership and Multi-level Governance to Boost Investment and Structural Reforms: Study*, Parlamento europeo, Bruxelles, 2019.

⁴⁷ CoR, ECON-VI/040, Parere "Il semestre europeo e la politica di coesione: coordinare le riforme strutturali con gli investimenti a lungo termine", adottato nella 134ª sessione plenaria del 10 e 11 aprile 2019, disponibile on line al link <https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/COR-2018-05504-00-00-AC-TRA-IT.docx/content>.

Figura 2 – Il contesto negoziale della Regione Umbria nella definizione dei Piani regionali attuativi della politica di coesione



Fonte: Adriano Bei, Regione Umbria, Direttore Area Lavoro, Formazione, Scuola e Politiche Comunitarie e Culturali, materiale didattico utilizzato nell'ambito della lezione della Cattedra *Jean Monnet* "Azioni e programmi della Regione Umbria per le politiche attive del lavoro" del 12 aprile 2018.

Sulla base dello schema illustrato nella Fig. 2, e relativo all'esperienza della Regione Umbria, si può evincere come tale problematica caratterizzi, almeno apparentemente, anche l'ambito più specifico della programmazione pluriennale della politica di coesione. Prima della predisposizione del Quadro strategico regionale, (QSR), l'ente territoriale non sembra mai recitare un ruolo da protagonista dato che l'approvazione del QSR, che costituisce la base su cui impostare i Piani regionali per l'attuazione della politica di coesione attraverso l'impiego dei Fondi strutturali, viene preceduta da un dialogo strutturato che sembrerebbe coinvolgere solo la Commissione europea e lo Stato centrale. A tal proposito, il *Position Paper* sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato (AP) e dei Programmi operativi nazionali (PON) viene, per l'appunto, stilato direttamente da Bruxelles e la presentazione dell'AP spetta ad ogni Stato, con l'obiettivo di indicare le modalità di perseguimento degli obiettivi strategici selezionati, nonché con quali Fondi strutturali perseguirli⁴⁸.

⁴⁸ Sul tema si rimanda, per ulteriori approfondimenti e per una valutazione complessiva degli strumenti legati a tale programmazione, a C. PACENTE, *Il ruolo degli enti locali nella programmazione europea*, Egea, Milano, 2014, p. 32 ss.

Tuttavia, anche nelle fasi precedenti la definizione *in loco* degli strumenti territoriali di coesione, viene da più parti evidenziato come gli enti territoriali abbiano comunque visto crescere il proprio ruolo, anche programmatico, nella *governance* multilivello, tanto da affermare che «(...) il ruolo dello Stato che mentre prima era un interlocutore indispensabile tra le proprie articolazioni interne o enti sub-statali e l'allora Comunità europea, ora ha visto sottrarsi questo ruolo, o per lo meno ridimensionarlo (...)»⁴⁹. Ed è proprio questa la strada che il CdR tenta di percorrere per la partecipazione attiva delle autorità territoriali al confronto interistituzionale nel Semestre europeo, almeno per ciò che concerne le tematiche legate alla politica di coesione.

Relativamente alla seconda questione prima evidenziata, ossia quella della prevalenza dell'istanza intergovernativa su quella unionale in ogni ambito della *governance* economica europea, ivi compresa quella pertinente l'occupazione e lo sviluppo, va evidenziato che trattasi di una problematica già ampiamente dibattuta in letteratura, dove si è persino giunti a parlare di un "direttorio degli esecutivi", autoritario e privo di una qualche *accountability*, operante secondo logiche squisitamente manageriali⁵⁰.

Sostanzialmente, emerge con prepotenza la centralità decisionale dei Consigli e, al di fuori delle procedure Ue, degli stessi governi, rispetto al ruolo di mera "comparsa" attribuito al Parlamento europeo, così come a quelli nazionali⁵¹, ed a quello più prettamente «operativo» della Commissione, chiamata piuttosto ad espletare funzioni di indirizzo e di assistenza tecnica attraverso proposte e studi per agevolare le scelte del Consiglio, ma anche ad interloquire con i singoli paesi per dare esecuzione alle decisioni dei Collegi interstatali. La prevalenza dell'elemento intergovernativo, spesso definito come "straripante" in tale *governance*, risulta evidente anche a discapito della trasparenza⁵², considerati sia gli attori coinvolti che le metodologie impiegate⁵³.

⁴⁹ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Servizio Valutazione Impatto. L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Documento di valutazione n. 11, Roma, 2018, p. 36.

⁵⁰ Cfr. G. GUERRA, *Governance economica europea e principio democratico: alcuni aspetti problematici*, in *Federalismi.it*, 1, 2019.

⁵¹ Sul ruolo delle assemblee nazionali nella *governance* economica dell'Unione v. A. ZORZI GIUSTINIANI-R. CASELLA, *I parlamenti nazionali nella governance economica europea: un'analisi completa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

⁵² Sulla possibilità di migliorare la trasparenza generale dei processi decisionali della *governance* economica europea, anche attraverso un più stretto coinvolgimento del Parlamento europeo e di quelli nazionali, v. D. FROMAGE-T. VAN DER BINK, *Parliaments in EU Economic Governance: Powers, Potential and Practice*, Routledge, Abingdon-New York, 2020.

⁵³ Su tali aspetti v. E. SCISO (a cura di), *Accountability, Transparency and Democracy in the Functioning of Bretton Woods Institutions*, Springer, Cham, 2017, p. 109 ss.

Non è questa la sede per addentrarsi troppo nei tecnicismi e negli strumenti, in verità numerosi, variegati e complessi di tale sistema di *governance*. In termini generali, basti ricordare che esso si articola in un coacervo di misure, sia di natura legislativa che non, volte, da un lato, a rafforzare i vincoli di finanza pubblica introdotti dall'Unione economica e monetaria, mentre dall'altro si prefigge di strutturare una "cornice coerente per le politiche macroeconomiche degli Stati membri, con particolare riguardo alle misure finalizzate alla crescita e all'occupazione"⁵⁴.

Dopo il 2011, per fronteggiare gli effetti della crisi congiunturale economico-finanziaria, si è assistito ad una generale revisione e ad un rafforzamento del sistema, in particolare con l'introduzione del Semestre europeo, con l'adozione del *six-pack*⁵⁵ e, a seguire, con l'avvio del progetto sull'Unione bancaria, con l'istituzione del Meccanismo europeo di stabilità (ESM) e, nel 2013, con l'adozione del *two-pack*⁵⁶ e l'entrata in vigore del Trattato sul Fiscal Compact⁵⁷.

⁵⁴ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio Studi, XVII Legislatura, *Governance e regole economiche europee*, Roma, 19 febbraio 2018, consultabile al link <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105368.pdf>.

⁵⁵ Il "*Six pack*", un pacchetto di sei atti normativi, ha introdotto nel 2011 un sistema per monitorare le politiche economiche in maniera più estesa, proponendosi il rilevamento di problematiche non immediatamente evidenti come, ad esempio, le bolle immobiliari o la perdita della competitività statale ad uno stadio precoce. Nel complesso, è stato previsto l'obbligo per gli Stati membri di convergere verso l'obiettivo il pareggio di bilancio, richiedendo un miglioramento annuale dei saldi pari ad almeno lo 0,5%. Per i Paesi il cui debito supera il 60% del PIL, tale obbligo si sostanzia nell'adozione di misure volte ad una riduzione del debito di almeno 1/20 della eccedenza rispetto alla soglia del 60%, calcolata nel corso dell'ultimo triennio, ivi considerando la concomitante presenza delle procedure per l'irrogazione delle sanzioni per la violazione delle regole del Patto. Per ulteriori approfondimenti si rimanda al link <https://leg16.camera.it/522?tema=747&Le+modifiche+al+Patto+di+stabilit%C3%A0+%28six+pack+e+two+pack%29>.

⁵⁶ Il "*Two pack*" ha rappresentato un nuovo ciclo di monitoraggio per l'area dell'euro, prevedendo la presentazione di documenti programmatici di bilancio alla Commissione europea ogni autunno da parte dei paesi dell'Eurozona, escludendo comunque quelli con i programmi di aggiustamento macroeconomico. Più precisamente, il pacchetto si sostanzia in due regolamenti volti a rafforzare ulteriormente l'integrazione e la convergenza economica fra gli Stati prendendo spunto, completandole, dalle riforme introdotte dal "*six-pack*", dal quadro europeo per la sorveglianza delle posizioni di bilancio e dal semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche. Il primo regolamento si applica a tutti gli Stati membri della zona euro, con regole specifiche per quelli che rientrano nella Procedura per disavanzi eccessivi. Il secondo definisce invece "norme chiare e semplificate per la sorveglianza rafforzata degli Stati membri che si trovano in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria, degli Stati membri che ricevono assistenza finanziaria nonché di quelli il cui programma di assistenza finanziaria giunge a termine" (testo mutuato dal comunicato della Commissione europea del 27 maggio 2013, consultabile alla pagina file:///C:/Users/massi/Downloads/Entra_in_vigore_il_two-pack_completato_il_ciclo_di_sorveglianza_di_bilancio_e_migliorata_ulteriormente_la_governance_economica_per_la_zona_euro.pdf).

⁵⁷ Per una valutazione complessiva di tutti gli strumenti della *governance* economica si rimanda alla consultazione di O. PORCHIA, *Governance economica europea. Strumenti dell'Unio-*

Secondo l'opinione di chi scrive, l'analisi delle disposizioni del Titolo VIII del TFUE⁵⁸, vale a dire di buona parte della base giuridica che ha legittimato l'introduzione di svariati strumenti collegabili alla *governance* in esame, può già considerarsi sufficiente per apprezzare i termini del sopramenzionato sbilanciamento a favore della componente intergovernativa.

In base al Trattato, viene infatti predisposto un meccanismo di sorveglianza multilaterale, ricordando che «Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, possono adottare le modalità (...)» di tale sorveglianza, e che «Il presidente del Consiglio e la Commissione riferiscono al Parlamento europeo i risultati della sorveglianza multilaterale (...)» (art. 121 TFUE, parr. 6 e 5). Gli Stati membri trasmettono alla Commissione le informazioni concernenti le misure di rilievo adottate nell'ambito della loro politica economica, nonché tutte le altre informazioni dagli stessi ritenute necessarie.

Se viene accertata l'incoerenza statale con gli indirizzi di massima adottati ex art. 121 TFUE, così come ogni potenziale compromissione del buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria, la Commissione può rivolgere un avvertimento allo Stato membro ed Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può rivolgere all'interessato le necessarie raccomandazioni, qui deliberando senza tener conto del voto del Membro in questione, rendendole anche pubbliche, su proposta della Commissione. Se tali raccomandazioni vengono rese pubbliche, ai sensi dell'art. 121, par. 5, TFUE «(...) il presidente del Consiglio può essere invitato a comparire dinanzi alla commissione competente del Parlamento europeo».

Il meccanismo si inasprisce nel caso si dovesse esperire la Procedura per i disavanzi eccessivi (PDE) regolata dall'art. 126 TFUE e concepita a sostegno

ne, rapporti con l'ordinamento nazionale e ricadute nell'ordinamento interno, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, oltre ad una rapida consultazione della sua struttura generale presentata nel sito della Commissione al link https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction_it, essenzialmente incentrata sul Semestre europeo e sul Patto di stabilità e crescita.

⁵⁸ Si evidenzia come in tale Titolo vengano innanzitutto operati specifici riferimenti agli obiettivi di cui all'art. 3, par. 3 del TUE. Sul punto, ai sensi dell'art. 119 (par. 1) «Ai fini enunciati all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea l'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende (...) l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni (...); (par. 3) «Queste azioni degli Stati membri e dell'Unione implicano il rispetto dei seguenti principi direttivi: prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane nonché bilancia dei pagamenti sostenibile». Secondo il successivo art. 120 «Gli Stati membri attuano la loro politica economica allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea (...) favorendo un'efficace allocazione delle risorse, conformemente ai principi (direttivi) di cui all'articolo 119».

del “braccio preventivo” del Patto di stabilità e crescita (PSC)⁵⁹ sulla base del principio (par. 1) secondo cui «Gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi»⁶⁰.

Nella procedura qui configurata la Commissione sorveglia l'evoluzione della situazione di bilancio e dell'entità del debito pubblico negli Stati membri al fine di individuare discostamenti rilevanti. In particolare, viene scrutinata la conformità alla disciplina di bilancio sulla base di due criteri guida. Da un lato, si controlla se il rapporto tra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il PIL supera un valore di riferimento, a meno che tale rapporto non sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento, oppure che il superamento del valore di riferimento sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore stesso. Dall'altro lato, viene preso in considerazione il rapporto tra debito pubblico e PIL e l'eventuale sfioramento di un valore di riferimento, a meno che detto rapporto non si stia riducendo in misura sufficiente e non ci si avvicini a tale valore con ritmo adeguato. I valori di riferimento vengono specificati nel Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi.

Anche in tale ambito, l'azione della «tecnocrazia» di Bruxelles, oltre che contribuire all'instaurazione di un dialogo costruttivo con i governi nazionali, è prettamente ausiliaria alle decisioni del Consiglio. Infatti, in caso di sfioramento anche di un solo criterio, o di un loro rispetto ma con rischio di disavanzo eccessivo, la Commissione prepara una relazione. Tale documento serve come base di interlocuzione con lo Stato e per le valutazioni del caso da parte del Consiglio. La Commissione tiene anche conto dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per gli investimenti e di tutti gli altri fattori significativi, compresa la posizione economica e di bilancio statale a medio termine e, infine, se ritiene che in un paese esista o possa determinarsi in futuro un disavanzo eccessivo, trasmette un parere allo Stato interessato e ne informa il Consiglio.

⁵⁹ Il PSC è un insieme di regole che governano il coordinamento delle politiche fiscali dei paesi dell'Ue, il cui obiettivo è salvaguardare una finanza pubblica solida. La dimostrazione di tale solidità passa per il soddisfacimento di due criteri essenziali: il disavanzo di bilancio non deve superare il 3% del prodotto interno lordo (PIL); il debito pubblico (debito del governo e degli enti pubblici) non deve superare il 60% del PIL. Il Patto ha due “braccia”: il “braccio preventivo”, volto ad assicurare che la politica fiscale degli Stati membri sia condotta in modo sostenibile, ed il “braccio correttivo”, atto a stabilire quali azioni devono intraprendere gli Stati nel caso in cui il loro debito pubblico o disavanzo di bilancio venga considerato eccessivo.

⁶⁰ Per una valutazione complessiva delle modifiche e le integrazioni tecniche apportate al PSC dal 2005 in poi, soprattutto a seguito dell'introduzione dei c.d. strumenti del *Six Pack* e del *Two Pack*, si rimanda a A. PAPA, *Le Regioni nella multilevel governance europea: sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 253 ss.

Ma è proprio il collegio intergovernativo, interloquendo direttamente con il “reo”, a decidere se vi è disavanzo eccessivo o meno. Nel caso in cui se ne accerti l’esistenza, “senza indebito ritardo” adotta, su raccomandazione della Commissione, una propria deliberazione al fine di far cessare tale situazione entro un determinato periodo (documento non pubblico). Qualora lo Stato persista nel disattendere le sue raccomandazioni, il Consiglio può decidere di intimare allo stesso di prendere, entro un termine stabilito, le misure ritenute necessarie, potendo anche chiedere di presentare relazioni secondo un calendario preciso.

Ma le prerogative del Consiglio non si esauriscono qui. Può difatti richiedere che lo Stato pubblichi informazioni supplementari, che saranno specificate dallo stesso Consiglio, prima dell’emissione di obbligazioni o altri titoli; può invitare la BEI a riconsiderare la sua politica di prestiti verso il paese in questione, così come richiedere che lo stesso costituisca un deposito infruttifero di importo adeguato presso l’Unione, fino a quando, sempre a parere del Consiglio, il disavanzo eccessivo non sia stato corretto, ma anche infliggere direttamente ammende di entità adeguata.

La Commissione, limitatamente alla sorveglianza sulle politiche di bilancio della zona euro, ha visto accrescere le proprie prerogative con l’adozione del Regolamento (Ue) 473/2013 del Consiglio⁶¹, atto che stabilisce disposizioni: di monitoraggio rafforzato a garanzia della coerenza dei bilanci nazionali con gli indirizzi di politica economica emanati nel contesto del PSC e del Semestre europeo. Ai sensi dell’art. 6, par. 1 del Regolamento, gli Stati membri sono infatti tenuti a trasmettere ogni anno alla Commissione e all’Eurogruppo, entro il 15 ottobre, un documento programmatico di bilancio che illustri i principali aspetti della situazione contabile delle amministrazioni pubbliche e dei relativi sottosettori per l’anno successivo. Ai sensi del successivo art. 7, par. 2, nei casi eccezionali in cui riscontri un’inosservanza particolarmente grave degli obblighi di politica finanziaria definiti nel PSC, la Commissione chiede la presentazione di un documento programmatico di bilancio riveduto. Si ricorda come tale eventualità ha interessato direttamente il governo italiano con il Parere emanato della Commissione sul documento programmatico dell’Italia del 23 ottobre 2018.

⁶¹ Regolamento (Ue) 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria, in *GUUE* 27 maggio 2013, L 140.

5. L'impatto del Green Deal e del Covid sulla governance per l'occupazione e lo sviluppo: un quadro di sintesi

L'adozione del GD europeo appare innanzitutto un passo altamente significativo per la spinta alla positivizzazione del diritto ad uno sviluppo sostenibile nel contesto globale, oltre che europeo. Nel diritto internazionale, infatti, lo sviluppo sostenibile costituisce ancora, nonostante i circa duecento trattati multilaterali attualmente in vigore in tema di protezione ambientale, un principio "progressivo", non ancora assimilabile ad una norma di diritto internazionale generale⁶². Il principio è stato anche spesso richiamato dalla giurisprudenza internazionale senza una chiara presa di posizione sul suo grado di vincolatività⁶³, nonostante l'ampio dibattito ormai in auge da quasi un quarantennio⁶⁴.

Il nuovo GD europeo richiama, anche nel lessico, riferimenti e concetti già utilizzati nel precedente decennio dal rapporto UNEP (*United Nations Environment Programme*) sul *Global Green New Deal* del 2009, documento adottato anche come risposta all'allora nascente crisi economico-finanziaria⁶⁵.

La vera novità risiede, innanzitutto, nell'intento di trasformare degli impegni meramente politici in obblighi giuridici *tout court*, predisponendo ad esempio una "legge europea per il clima"⁶⁶ oppure inserendo specifiche clausole *green*

⁶² Cfr. C. FOCARELLI., *Economia globale e diritto internazionale*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 54. Per apprendimenti circa la cogenza dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale e sulla nozione stessa di sostenibilità si rimanda, *ex multis*, a M. MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 9, 2019, in particolare pp. 9-14.

⁶³ Si ricorda, su tutte, la sua menzione da parte della Corte internazionale di giustizia – CIG – nel noto parere consultivo sulla liceità dell'uso delle armi nucleari reso, su richiesta dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, l'8 luglio 1996, consultabile al link <https://www.icj-cij.org/files/case-related/95/095-19960708-ADV-01-00-EN.pdf>. Sul punto si rimanda anche ad un altro celebre caso-scuola dibattuto in ambito della CIG, il caso *Gabcikovo-Nagymaros*, rispetto al quale si consiglia la valutazione dell'opinione separata del giudice J. WEERAMANTRY, *ICJ Reports*, 1997, pp. 85-119.

⁶⁴ Il dibattito, cominciato negli anni '70 del secolo scorso, si intensificò dopo il Rapporto Brundtland del 1987 *Our Common Future*, che definiva tale principio come quel tipo di sviluppo in grado, al contempo, di soddisfare i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere quelli delle generazioni future. Per approfondimenti v. F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'Ambiente*, III ed., Giappichelli, Torino, 2015, pp. 175 ss.

⁶⁵ Documento consultabile alla pagina <https://www.unenvironment.org/resources/report/global-green-new-deal-policy-brief-march-2009>.

⁶⁶ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il Regolamento (Ue) 2018/1999 (Legge europea sul clima) – COM(2020) 80 final del 4 aprile 2020, consultabile alla pagina <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0080&from=EN>.

nell'ambito di procedure vincolanti come il Semestre europeo, nonché ponendo specifici obblighi di destinazione per i Fondi strutturali.

Su quest'ultimo punto, va segnalato come la nuova programmazione della politica di coesione per il periodo 2021-2027, soggetta ad una generale processo di semplificazione e, nel momento in cui si scrive, ancora in corso di approvazione definitiva, abbia destinato al comparto ambientale una cospicua fetta delle risorse previste. Si prevede infatti che gli investimenti dell'Ue, orientati su cinque obiettivi principali, si concentreranno soprattutto sui primi due: un'Europa "più intelligente" (primo obiettivo), con risorse destinate all'innovazione, alla digitalizzazione, alla trasformazione economica ed al sostegno alla piccola e media imprenditoria; ed un'Europa "più verde e priva di emissioni di carbonio" (secondo obiettivo), con investimenti nella transizione energetica, nelle energie rinnovabili e nella lotta contro i cambiamenti climatici. Consultando il sito della Commissione europea, si può infatti leggere che, ad esempio, un'altissima percentuale (tra il 65% e l'85%) delle risorse del FESR e del Fondo di coesione sarà assegnato a queste priorità, in funzione della ricchezza relativa degli Stati membri.

L'altra svolta "epocale" del GD si sostanzia invece in un'azione che punta ad essere realmente multisetoriale, potenzialmente inclusiva dei più importanti settori dell'economia europea, con evidenti ripercussioni tematiche, precedentemente segnalate, in procedure come il Semestre europeo, in particolare attraverso il sostegno all'industria dell'innovazione⁶⁷, assicurando inoltre un cospicuo sostegno finanziario e l'opportuna assistenza tecnica in soccorso alle zone, nonché ai soggetti, più colpiti dal passaggio ad un'economia verde tramite il cosiddetto "meccanismo per una transizione giusta", chiamato a mobilitare almeno 100 miliardi di euro per il periodo 2021-2027⁶⁸.

⁶⁷ Il GD prevede infatti cospicui investimenti in tecnologie rispettose dell'ambiente, nell'introduzione di forme di trasporto privato e pubblico più pulite e più economiche, nella decarbonizzazione del settore energetico e nell'efficiamento energetico degli edifici, il tutto in stretta collaborazione con i partner internazionali per migliorare gli standard ambientali globali.

⁶⁸ Per ulteriori approfondimenti su tale Meccanismo si rimanda al link https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/just-transition-mechanism_it. In linea generale, trattasi di un Meccanismo con tre canali principali di finanziamento: 1) Fondo per una transizione giusta, con uno stanziamento 7,5 miliardi di euro di nuovi fondi Ue, che si sommano alla proposta della Commissione per il prossimo bilancio a lungo termine. Per poterne beneficiare gli Stati membri dovranno individuare "i territori ammissibili" con appositi "piani territoriali per una transizione giusta", di concerto con la Commissione. Gli Stati dovranno inoltre impegnarsi a integrare i versamenti dal Fondo con contributi dal FESR e dal FSE Plus (la nuova versione del FSE per il 2021-2027), nonché con risorse nazionali supplementari. Il tutto dovrebbe tradursi in un finanziamento complessivo di circa 30-50 miliardi di euro, chiamato a mobilitare ulteriori investimenti. Il Fondo concederà principalmente sovvenzioni alle regioni, mirando al sostegno per lavoratori (anche nell'acquisizione delle opportune

È indubitabile, infine, che la progressiva attuazione del GD esalterà il più forte legame che può rinvenirsi tra la promozione dello sviluppo sostenibile e le politiche occupazionali, data la possibilità di poter creare nuove opportunità di impiego altamente qualificato, come già evidenziato nell'ultimo decennio da vari studi internazionali a cui l'Ue ha certamente fatto riferimento, soprattutto riguardo alle considerazioni sui *pro* e i *contro* della riconversione e della transizione verde, sia a livello industriale che di preparazione di una forza lavoro adeguata⁶⁹.

Tali fattori appaiono ancor più rilevanti in considerazione dell'impatto, assolutamente depressivo, che la pandemia da Covid-19 ha avuto sull'economia mondiale ed europea, soprattutto in termini di perdita di posti di lavoro, con dati non ancora perfettamente quantificabili ma di entità tutt'altro che trascurabile. L'impatto pandemico ha costretto la Commissione ad aggiornare il proprio Programma di lavoro per il 2020, con l'impegno a realizzare le "iniziative faro"

competenze), PMI, start-up e incubatori. Ma sosterrà anche gli investimenti a favore della transizione all'energia pulita, tra cui quelli nell'efficienza energetica; 2) Sistema specifico per una transizione giusta nell'ambito di *InvestEU*, con l'intento di mobilitare fino a 45 miliardi di euro di investimenti privati a beneficio delle regioni interessate, aiutando le economie locali ad individuare nuove fonti di crescita; 3) Strumento di prestito per il settore pubblico in collaborazione con la BEI. Tale strumento, sostenuto dal bilancio dell'Ue, dovrebbe mobilitare investimenti compresi tra 25 e 30 miliardi di euro, accordando prestiti al settore pubblico. Ma il Meccanismo non è limitato ai finanziamenti. Tramite una specifica piattaforma la Commissione offrirà assistenza tecnica agli Stati membri e agli investitori, puntando anche al coinvolgimento delle comunità interessate, delle autorità locali, dei partner sociali e delle organizzazioni non governative.

⁶⁹ A titolo di esempio, si rimanda allo studio "*Sustainable development, green growth and quality employment. Realizing the potential for mutually reinforcing policies*", *Background paper for the Meeting of G20 Labour and Employment Ministers* – Guadalajara, 17-18 maggio 2012 – Prepared by the ILO and the OECD, disponibile *online* al link <http://www.oecd.org/g20/topics/energy-environment-green-growth/50318559.pdf>. Estrapolandone alcuni passi significativi, tale documento evidenzia come «(...) *Government initiatives to promote the expansion of renewable energy have increased employment opportunities in the energy sector (...) projected to continue to grow at a rapid pace in the coming decades (...)*» e che «*Government incentives to improve the energy efficiency of buildings are playing an important role in generating employment*», con potenziali ripercussioni anche nel settore della tassazione: «(...) *Carefully designed policy packages, such as environmental tax reforms, which use the revenues from newly imposed environmental taxes to lower taxes on labour income, can play an important role in making environmental, employment and social policies mutually reinforcing*». Tuttavia, «(...) *The transition towards green growth will not always promote more and better-quality employment. In particular, the transition to clean and efficient energy will entail adjustments to the labour market with gains and losses in employment and changes in skills requirements and occupational profiles*», soprattutto «(...) *Declining employment in fossil-fuel sectors (adjustment costs for the workers, firms and regions dependent on these sectors)*», in considerazione che «(...) *As new green jobs are created and existing jobs are transformed to become greener, many workers will need additional training and governments will need to prevent skill bottlenecks from becoming a barrier to achieving green growth*».

previste per accelerare la duplice transizione verde e digitale che, come evidenziato, costituisce l'ambito di destinazione privilegiato della nuova programmazione dei Fondi strutturali. Tale orientamento ha determinato la declinazione "sostenibile" sia di alcuni strumenti predisposti per fronteggiare la crisi da Covid-19, come *Next Generation EU*, di cui si parlerà più avanti, sia di una parte cospicua del nuovo bilancio dell'Unione.

La crisi generata dal Covid-19, oltre che sanitaria, è nei fatti una crisi complessa e sistemica, dagli ampi risvolti economici e sociali. La mancanza di una vera cabina di regia a livello globale ha comportato risposte differenziate ed eterogenee, generando un quadro confuso e frammentato in cui l'esercizio dei valori commerciali, fondato sulle libertà di circolazione e sul libero scambio, si è spesso scontrato con la necessità di tutelare e garantire altri diritti, *in primis* il diritto alla salute e quello alla riservatezza, acuendo i termini della dialettica di quello che la dottrina prevalente tende a definire *trade v. human rights debate*⁷⁰.

In tale scenario, appare alquanto significativo il ruolo assunto dall'Ue, in ambito regionale ma non solo, attraverso un intervento condotto a vasto raggio, con azioni a carattere economico-finanziario, ma anche di sostegno alla ricerca per il trattamento, la diagnostica e i vaccini, di supporto diretto al settore sanitario ed ai comparti industriali specializzati nella produzione di dispositivi di protezione individuale (DPI), favorendone l'accesso generalizzato. Non sono poi mancati piani sulla gestione delle frontiere e della mobilità, con relative restrizioni alle libertà di movimento, così come interventi di contrasto alla crisi occupazionale, in particolare con l'iniziativa SURE⁷¹, ma anche specifiche risorse contro la disinformazione e di sostegno alla fruizione collettiva di internet.

L'elenco potrebbe proseguire a lungo⁷², ma preme qui segnalare che le azioni che hanno fatto più rumore, alimentando più delle altre il dibattito politi-

⁷⁰ Sul punto v. C. FOCARELLI, *Economia globale*, cit., p. 27.

⁷¹ Per approfondimenti su tale strumento si rimanda al link https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_en.

⁷² In aggiunta, al di fuori del quadro istituzionale degli interventi programmati dalle Istituzioni politiche dell'Ue, non va dimenticata l'azione della Banca centrale europea (Bce) in ambito di *quantitative easing*. La Bce, lo scorso 19 marzo, ha infatti inaugurato un nuovo programma temporaneo di acquisto di titoli pubblici, e privati, immettendo liquidità nel sistema economico europeo per circa 750 miliardi di euro. Va inoltre inquadrata al fuori dal raggio di azione delle Istituzioni di Bruxelles la possibilità, convenuta in ogni caso grazie alla specifica modifica del 2011 dei Trattati istitutivi (art. 136 del TFUE) e rientrante nella strategia dell'Ue per garantire la stabilità finanziaria dell'eurozona, di aprire specifiche linee di credito in tema di spesa sanitaria tramite il Meccanismo europeo di Stabilità (Mes). Più che parlare di Unione europea, sarebbe in questo caso più corretto parlare di specifici rapporti, peraltro finora assai sporadici, che alcuni suoi membri possono decidere di instaurare con un'altra organizzazione internazionale, avente

co interno ed internazionale, sono state senz'altro quelle di natura economico-finanziaria, anche in considerazione delle correlate ripercussioni nell'ambito della *governance* economica europea.

L'ambizioso *Piano per la ripresa*, proposto dalla Commissione europea il 26 maggio 2020, è stato approvato nelle Conclusioni⁷³ del Consiglio europeo straordinario del 17-21 luglio 2020. Il Piano consta dello strumento *Next Generation EU* (NGEU) che – al momento in cui si scrive – sono al vaglio del Parlamento Europeo ed in attesa di ratifica da parte dei Parlamenti nazionali, e di un nuovo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) per il 2021-2027⁷⁴, anch'esso in corso di approvazione e destinato a potenziare il bilancio precedente. È bene ricordare che i regolamenti attuativi del NGEU non entreranno in vigore prima del 2021.

Per NGEU, articolato su tre pilastri⁷⁵, è stata prevista una dotazione di 750 miliardi di euro; per il QFP più di 1000 miliardi. Si tratta di strumenti interrelati: NGEU contribuirà a rafforzare il bilancio europeo con liquidità aggiuntiva proveniente dai mercati finanziari. Nel complesso, l'operazione mira a mobilitare ingenti risorse pubbliche e private, articolandosi con le politiche *green* previste dal GD, tanto che nel discorso sullo Stato dell'Unione, pronunciato a settembre 2020 dalla Presidente della Commissione von der Leyen durante sessione plenaria del Parlamento europeo, è stato ricordato come «(...) il 37% dei fondi di NGEU sarà destinato direttamente agli obiettivi del *Green Deal* europeo (...)», ma anche che «(...) fisseremo l'obiettivo di raccogliere il 30% dei 750 miliardi di euro di NGEU attraverso obbligazioni verdi»⁷⁶.

È proprio questa componente di *Next Generation EU* a rappresentare un punto di svolta non trascurabile della politica unionale, data la prevista emissione, da parte della Commissione europea, di obbligazioni sui mercati finanziari per conto dell'Ue e garantite dal suo bilancio⁷⁷ non prefigurando, ovvia-

sede a Lussemburgo, istituita nel febbraio 2012 con apposito trattato intergovernativo dai paesi dell'area euro.

⁷³ Tali conclusioni sono consultabili alla pagina https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Conclusioni+del+Consiglio+europeo%2c+17-21+luglio%2c%a02020.

⁷⁴ Per una valutazione del bilancio Ue quale “motore” del Piano per la ripresa europea si rimanda alla consultazione dello specifico documento, elaborato dalla Commissione europea, al link https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020.2136_it_02.pdf.

⁷⁵ Questi i tre pilastri di NGEU: 1) sostegno alla ripresa degli Stati membri; 2) rilancio dell'economia e sostegno agli investimenti primati; 3) trarre insegnamenti dalla crisi. Per approfondimenti v. al link https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe/pillars-next-generation-eu_it.

⁷⁶ Il testo integrale del discorso è consultabile alla pagina https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/speech_20_1655.

⁷⁷ La questione maggiormente dibattuta in sede di Consiglio ha riguardato piuttosto le moda-

mente, la configurazione di un vero “debito pubblico comune” europeo. Gli Stati beneficiari dovranno dimostrare una sostanziale “congruità di destinazione” delle risorse in questione, certificandone l’impiego in specifici capitoli di spesa proprio nell’ambito del Semestre europeo, e sarà proprio tale coerenza a permettere l’eventuale contabilizzazione di parte delle risorse anche in forma anticipata.

Proprio tali questioni inducono ad un’ulteriore osservazione sul primo pilastro di NGEU, quello dedicato al sostegno della ripresa degli Stati membri, nel quale la quota più cospicua delle risorse è stata conferita al c.d. *Dispositivo per la ripresa e la resilienza* (DRR). Tale dispositivo, integrato nel Semestre europeo e, quindi, necessariamente in linea con i suoi obiettivi, *in primis* quello della transizione verde, si caratterizza per alcune innovazioni apportate ai meccanismi di *governance*, oltre che per l’aumento degli stanziamenti inizialmente previsti, deliberato proprio nelle Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio (rispetto alla proposta della Commissione si è passati da 560 a 672,5 miliardi di euro; di cui 312,5 destinati a sovvenzioni e 360 a prestiti).

Sul piano della *governance*, il DRR ha introdotto i *Piani nazionali per la ripresa e la resilienza* (PNRR)⁷⁸ ad integrazione dei PNR. Tali piani dovranno essere approvati a maggioranza qualificata, e non all’unanimità dal Consiglio, scongiurando quindi ogni diritto di veto nazionale. Tuttavia, agli Stati sono state riservate alcune prerogative in termini di “sorveglianza reciproca”, data la possibilità, in capo ad uno o più Membri, di segnalare scostamenti non marginali dall’adempimento soddisfacente degli obiettivi prefissati. Tale impulso attiverà una procedura che la stampa ha definito *freno d’emergenza*⁷⁹, comportante la richiesta di deferimento dell’intera questione al Consiglio europeo (o, su delega di questo, all’ECOFIN), nella pendenza del cui giudizio, che non potrà superare i tre mesi, non potrà essere assunta alcuna decisione. Va rilevato come i Parlamenti nazionali saranno chiamati a partecipare a tutte le fasi interlocutorie, come la discussione delle varie linee guida, prima dell’adozione defi-

lità di allocazione, tra gli Stati membri dell’Ue, dei proventi derivanti dalla vendita dei suddetti titoli. Lo scontro ha visto i c.d. “paesi frugali” misurarsi con quelli dell’Europa meridionale, appoggiati dall’asse franco-tedesco, sulle differenti composizioni percentuali, rispetto ai 750 miliardi di euro totali, da attribuire ai trasferimenti a fondo perduto ed ai prestiti a tassi profittevoli. La soluzione trovata depone per una sostanziale parità, essendosi previsti circa 390 miliardi di sussidi e 360 miliardi di prestiti. In particolare, per l’Italia le quote corrispondenti dovrebbero assestarsi, rispettivamente, ad 81 e 127 miliardi.

⁷⁸ Per una valutazione dei contenuti di tali piani si rimanda alla consultazione delle linee guida predisposte, il 15 settembre 2020, dal governo italiano rispetto al PNRR nazionale, consultabili al link <http://www.politicheeuropee.gov.it/media/5378/linee-guida-pnrr-2020.pdf>.

⁷⁹ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio studi, *Documenti dell’Unione europea*, 11, 2020, p. 1.

nitiva dei PNRR, con un ruolo fondamentale “nel valutare, indirizzare e contribuire a definire”⁸⁰ le scelte dei Governi.

Va a tal proposito segnalato come, il 17 settembre 2020, la Commissione europea abbia definito gli orientamenti strategici per l’attuazione del DRR attraverso la pubblicazione della Strategia annuale per la crescita sostenibile (ASGS) 2021⁸¹, avviando di fatto il ciclo dell’attuale Semestre europeo. La Strategia si presenta in piena continuità con quella precedente, riproponendo al centro del Semestre le quattro dimensioni della sostenibilità ambientale, della produttività, dell’equità e della stabilità macroeconomica, basi essenziali per una ripresa “verde, digitale e sostenibile”.

A conclusione del presente paragrafo, rimangono da menzionare due specifici interventi, dovuti anch’essi all’emergenza pandemica, ed attuati grazie alla sospensione di alcuni obblighi previsti dal Trattato, rispettivamente nel settore degli aiuti di Stato, con l’introduzione di un Quadro temporaneo *ad hoc*⁸², e sulle regole di *governance* economica disciplinanti il PSC.

⁸⁰ *Ivi*, p.1.

⁸¹ Per approfondimenti si rimanda alla consultazione del sito della Commissione al link https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_20_1658. La Strategia per la crescita sostenibile per il 2021 è consultabile al link https://ec.europa.eu/info/system/files/annual_sustainable_growth_strategy_en_0.pdf.

⁸² Bypassando tale impostazione generale, e derogando al principio del controllo preventivo sugli aiuti “ad impatto certo”, il 19 marzo 2020 la Commissione ha adottato un *Quadro di riferimento temporaneo per la valutazione degli aiuti di Stato* (QT) a sostegno dei comparti imprenditoriali più colpiti dall’emergenza Covid-19. Dopo la crisi economico-finanziaria del 2008, è la seconda volta che l’Ue adotta simili disposizioni emergenziali, fondando il proprio intervento sulla deroga di compatibilità *de jure* di cui all’art. 107(3), lett. b), TFUE, disposizione che consente di concedere aiuti funzionali al superamento di un grave turbamento dell’economia. La stessa norma che, anche nel recente passato, ha consentito il salvataggio pubblico di importanti istituti bancari europei. Il QT elenca i requisiti di ammissibilità a cui gli Stati devono attenersi, qualora decidano di attuare una o più fra le cinque tipologie di aiuti previsti: sovvenzioni dirette e agevolazioni fiscali; garanzie statali per i prestiti bancari; prestiti pubblici a tassi agevolati; garanzie per le banche che veicolano forme di sostegno all’economia reale; assicurazione dei crediti all’esportazione a breve termine. Tali misure saranno erogabili sino al 31 dicembre 2020, salvo proroghe, a beneficio delle imprese che si siano trovate in difficoltà dopo il 31 dicembre 2019 a causa della diffusione del virus. A tali strumenti «emergenziali» del QT si aggiungeranno ulteriori misure che gli Stati membri possono adottare ai sensi del TFUE a sostegno delle imprese. Il TFUE consente infatti agli Stati di adottare misure di portata generale (prive di carattere selettivo) quali, ad es. sussidi salariali, sospensioni dei pagamenti delle imposte o dei contributi previdenziali, sostegno finanziario diretto ai consumatori in caso di cancellazione o mancato rimborso delle prestazioni. Gli Stati possono inoltre adottare misure rientranti nelle deroghe previste dal *General Block Exemption Regulation* (GBER) – Regolamento (Ue) 651/2014, ma anche altre tipologie di aiuti (sia in forma di regimi sia in forma di aiuto individuale) come quelli a finalità regionale – ex art. 107(3)(c) del TFUE – o destinati ad ovviare ai danni causati da COVID-19 in base all’art. 107(2)(b) del TFUE senza rientrare nelle 5 tipologie sopra elencate.

Riguardo quest'ultimo aspetto, l'attivazione della "clausola generale di fuga" dai vincoli posti dal PSC mai applicata prima d'ora, ha di fatto consentito agli Stati membri di adottare tutte le misure interne utili ad affrontare la crisi, allontanandosi dai vincoli di bilancio che normalmente si applicherebbero nell'ordinaria attuazione del Semestre europeo. In sostanza sono stati sospesi i classici meccanismi di "sorveglianza multilaterale" previsti dal Trattato, in particolare quello previsto dall'art. 126 TFUE sulla PDE.

6. Considerazioni finali

Dopo la descrizione delle principali ripercussioni che il Piano per la ripresa e gli strumenti attuativi del GD stanno avendo sulla *governance* europea per l'occupazione e lo sviluppo, è possibile trarre alcune considerazioni di sintesi.

Tali ripercussioni sono destinate ad interessare tutti i livelli della *governance*, ivi compresi quelli che finora hanno rivestito un ruolo marginale nel processo decisionale legato alla definizione di "obiettivi e politiche comuni" correlati alla strategia di crescita in sede di Semestre europeo. È il caso degli enti territoriali che, data la crescente inclusione dei temi della coesione tra gli obiettivi della *governance*, stanno cercando di emanciparsi, con i buoni uffici del Comitato delle Regioni, dal mero ruolo di *stakeholder*, destinatari di politiche concepite secondo un approccio marcatamente *top-down*. Con l'affermarsi di politiche sempre più *green*, le amministrazioni regionali dovranno presto mettere mano ai nuovi bandi ispirati dal GD, ma anche dagli obiettivi posti da vari strumenti del *Recovery Plan*, di fatto interrelati con politiche di crescita precedentemente concordate, tanto da rappresentarne un importante potenziamento.

Se il GD, stando alle parole dell'attuale presidente della Commissione europea, si appresta a divenire la "nuova strategia di crescita" dell'Unione⁸³, la sua articolazione con le finalità perseguite dagli strumenti principali del Piano per la ripresa, a cominciare dal DRR, ci presenta una strategia complessiva di fatto potenziata, la cui dimensione economica ed il consolidamento sostenibile del mercato interno rappresentano il *trait d'union* per un concomitante aggiornamento delle istanze sociali, ambientali, occupazionali e territoriali, ossia degli stessi obiettivi generali, tra loro interdipendenti, elencati nell'art. 3, par. 3, TUE.

Dal lato della corrispondente *governance*, in buona parte già delineata dal diritto primario attraverso il combinato degli artt. 148 e 121 TFUE ed arricchita, nel corso degli anni, da ulteriori strumenti soprattutto di garanzia e di sorveglianza su eventuali disavanzi pubblici, non vi sono stati particolari sconvolgi-

⁸³ V. nota 77.

menti, quantomeno in merito agli attori coinvolti. La nuova sfida dell'Ue sarà piuttosto quella di razionalizzarne il suo impianto complessivo, assicurando sia la coerenza tra strumenti ed obiettivi, evitando duplicazioni, sovrapposizioni e perequazione di risorse, sia il controllo sull'effettiva attuazione, da parte statale, delle azioni concordate in sede di Semestre.

Lo strumento NGEU, in particolare, meriterebbe delle ulteriori considerazioni. Ferma restando l'assoluta novità dell'emissione di obbligazioni comuni, lo spirito di solidarietà interstatale che ha certamente ispirato la sua concezione è stato in parte relativizzato dalla crescita della componente "prestiti" (seppur a tasso profittevole e rimborsabili entro il 2058) rispetto a quella delle "sovvenzioni" a fondo perduto, in seguito alla sterzata imposta dal gruppo dei "paesi frugali" contrapposti, in sede di Consiglio europeo, a quelli capitanati dall'asse franco-tedesco.

Tale scelta, in verità, non ha inciso, a livello quantitativo, sulle risorse complessivamente destinate ai Membri maggiormente colpiti dalla prima ondata di Coronavirus, almeno stando ai dati ufficiali forniti dall'Unione⁸⁴, ma costituisce in ogni caso un segnale politico che, data la preponderanza della componente intergovernativa nella *governance* europea, potrebbe avere nel futuro delle ripercussioni imprevedibili. Mentre risultano chiari i doveri degli Stati nel garantire, attraverso la coerenza dei propri PNR e PNRR, la congrua destinazione delle risorse unionali, non è chiaro cosa potrebbe accadere, proprio in sede di Consiglio, rispetto ad eventuali "ricalibramenti e reindirizzamenti" delle stesse risorse, nonché della proporzione tra prestiti e sovvenzioni, nel caso in cui, ad esempio, una seconda ondata di Covid-19, probabilmente già in atto nel momento in cui si scrive, colpisse i paesi europei in modo differente dalla prima ondata. Cosa accadrebbe se gli Stati che ora beneficiano della più cospicua fetta delle risorse emergenziali, secondo quanto impegnato dall'Ue fino al 2023, fossero, già da qualche mese a questa parte, i meno colpiti dalla seconda ondata, mentre i meno colpiti dalla prima si trovassero invece in una situazione totalmente opposta tanto da richiedere, nell'immediato, interventi straordinari?

I meccanismi finora delineati, e suggellati dall'accordo del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, hanno forse avuto il demerito di cristallizzare un'ipotesi generale di sviluppo e ripresa, seppur a tempo determinato (2026), sulla base di quanto accaduto tra marzo e maggio 2020, non approntando meccanismi di "cambiamento rapido" di destinazione, o di eventuale accrescimento complessivo, delle risorse messe a disposizione, lasciando di fatto il campo libero "all'Europa degli Stati" di confrontarsi politicamente anche a discapito degli interessi generali dell'Unione, magari ri-orientando alcuni aspetti della

⁸⁴ Dati consultabili alla pagina https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe/pillars-next-generation-eu_it.

proprie politiche economiche e finanziarie agendo, ad esempio, sul mercato dei capitali.

Anche se trattasi di pure ipotesi scolastiche, eventuali scelte politiche di carattere anti-europeista potrebbero impattare negativamente sui piani dell'Unione, proprio partendo dalla dimensione del mercato. Emettere obbligazioni e, sulla base di queste, finanziare specifici programmi significa, essenzialmente, confidare totalmente nel mercato. L'accordo siglato dal Consiglio europeo prevede anche, in caso di mancato reperimento delle risorse necessarie tramite la collocazione dei titoli, il ricorso a «risorse supplementari che possono essere chieste ogni anno agli Stati membri (...) su base proporzionale (...)»⁸⁵. Ciò equivale a dire che, nella malaugurata ipotesi di uno scarso successo di NGEU, l'intero Piano per la ripresa subirebbe un ridimensionamento davvero sostanziale.

Riferimenti bibliografici

- ADAM R.-TIZZANO A., *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2014.
- ARRIGO G., *Diritto del lavoro dell'Unione Europea: Parte generale*, PM Edizioni, Varazze (SV), 2018.
- BAZZANI T., *Le politiche europee per l'occupazione: Implementazione nazionale, politiche attive e passive, attuali sfide*, BWV-Verlag, Berlino, 2018.
- BUONFRATE A., *Principi del nuovo diritto dello sviluppo sostenibile*, Cedam, Padova, 2020.
- CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio Studi, XVII Legislatura, *Governance e regole economiche europee*, Roma, 19 febbraio 2018.
- COSTANZO P.-MEZZETTI L.-RUGGERI A., *Lineamenti di Diritto costituzionale dell'Unione Europea*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2014.
- D'AMICO M., *Progettare in Europa: Tecniche e strumenti per l'accesso e la gestione di finanziamenti dell'Unione europea – Aggiornato alla programmazione 2014-2020 (GUUE del 20.12.2013)*, Edizioni Centro Studi Erickson, Trento, 2020.
- DRAETTA U.-PARISI N., *Elementi di diritto dell'Unione Europea. Parte speciale. Il diritto sostanziale*, Giuffrè, Milano, 2010.
- FOCARELLI C., *Economia globale e diritto internazionale*, Il Mulino, Bologna, 2016.
- FRACCHIA F., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'Ambiente*, III ed., Giappichelli, Torino, 2015.
- FRENCH D.-KOTZE J.L. (a cura di), *Sustainable Development Goals: Law, Theory and Implementation*, Edward Elgar, Cheltenham (UK)-Northampton (MA, USA), 2018.

⁸⁵ In ogni caso, ai sensi di tale accordo, l'apporto degli Stati è limitato «alla loro quota del massimale delle risorse proprie incrementato in via temporanea, vale a dire lo 0,6 % dell'RNL degli Stati membri».

- FROMAGE D.-VAN DER BINK T., *Parliaments in EU Economic Governance: Powers, Potential and Practice*, Routledge, Abingdon-New York, 2020.
- GAIA G.-ADINOLFI A., *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Laterza, Roma-Bari, 2020.
- GOLD M. (a cura di), *Employment Policy in the European Union: Origins, Themes and Prospects*, Macmillan International Higher Education, Basingstoke, Hampshire (UK), 2009.
- GUERRA G., *Governance economica europea e principio democratico: alcuni aspetti problematici*, in *Federalismi.it*, 1, 2019.
- MONTINI M., *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 9, 2019.
- PACENTE C., *Il ruolo degli enti locali nella programmazione europea*, Egea, Milano, 2014.
- PAPA A., *Le Regioni nella multilevel governance europea: Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Giappichelli, Torino, 2017.
- PAVITT K., *Sectoral patterns of technical change: Towards a taxonomy and a theory*, in *Research Policy*, 13, 6, dicembre 1984.
- PORCHIA O., *Governance economica europea. Strumenti dell'Unione, rapporti con l'ordinamento nazionale e ricadute nell'ordinamento interno*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.
- RASPADORI F., *Il principio di prossimità e gli enti del territorio strumenti di democratizzazione e consolidamento dell'Unione europea*, in F. RASPADORI-M. BARTOLI (a cura di), *La dimensione locale quale strumento di prossimità al cittadino nelle politiche della Ue*, Maggioli Editore, Sant'Arcangelo di Romagna (RN), 2017.
- RASPADORI F., *Il dilemma Europa dell'Unione vs Europa degli Stati*, in *Affari Internazionali*, 1° aprile 2020.
- RENNA M., *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1-2, 2012.
- SCHEINERT C., *Linking Cohesion Policy and the European Semester: Partnership and Multi-level Governance to Boost Investment and Structural Reforms: Study*, Parlamento Europeo, Bruxelles, 2019.
- SCISO E. (a cura di), *Accountability, Transparency and Democracy in the Functioning of Bretton Woods Institutions*, Springer, Cham, 2017.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio studi, *Documenti dell'Unione europea*, 11, 2020.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio Valutazione Impatto, *L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia*, Documento di valutazione n. 11, Roma, 2018.
- STROZZI G.-MASTROIANNI R., *Diritto dell'Unione Europea: Parte istituzionale*, VI ed., Giappichelli, Torino, 2013.
- ZEITLIN J.-VERDUN A.C., *EU Socio-Economic Governance since the Crisis: The European Semester in Theory and Practice*, Routledge, Abingdon-New York, 2018.
- ZORZI GIUSTINIANI A.-CASELLA R., *I parlamenti nazionali nella governance economica europea: un'analisi completa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

Capitolo V

L'INTEGRAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE NEL SEMESTRE EUROPEO *

Melisso Boschi **

L'Unione europea è impegnata da anni a perseguire l'obiettivo di uno sviluppo economico sostenibile per l'ambiente. L'introduzione del *Green deal* rappresenta l'ultima, in ordine di tempo, delle iniziative fin qui adottate in tal senso. Per rendere più efficaci le misure che lo compongono, il *Green deal* e in generale le politiche per il raggiungimento degli obiettivi di crescita sostenibile, sono stati integrati nell'ambito del Semestre europeo. In questo contributo viene delineata schematicamente una possibile interpretazione della logica di tale integrazione. A tal fine, è innanzitutto necessario illustrare brevemente le caratteristiche fondamentali sia del Semestre europeo sia della più recente politica ambientale europea, per poi discutere l'integrazione della seconda nel primo.

L'introduzione del Semestre europeo rappresenta una delle principali innovazioni della *governance* economica europea adottate dopo la crisi finanziaria del 2007-2008. Adottato inizialmente nel 2010 dal Consiglio europeo su proposta della Commissione, il Semestre è stato formalizzato e inserito nella legislazione secondaria nel 2011 ¹.

* Alcuni passaggi di questo capitolo si basano sulla documentazione prodotta dal Servizio studi del Senato a supporto dell'esame degli atti dell'Unione europea.

** Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica.

¹ Il Semestre europeo trova il proprio fondamento giuridico nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che all'art. 120 dispone che nell'attuazione della loro politica economica gli Stati membri contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione, mentre, ai sensi dell'art. 121, "gli Stati membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio". Il Consiglio è inoltre incaricato di elaborare un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione e di sorvegliare l'evoluzione economica in ciascuno degli Stati membri e nell'Unione nonché la coerenza delle politiche economiche con gli indirizzi di massima. L'art.

Esso consiste in un insieme di documenti, adempimenti e procedure sviluppati allo scopo di coordinare e sorvegliare in maniera più approfondita e più ampia le politiche economiche e di bilancio dei paesi membri dell'Unione europea (Ue) e dell'area dell'euro. Prima della crisi finanziaria del 2007-2008, le politiche di bilancio nazionali erano adottate indipendentemente da quelle degli altri Stati membri, senza un coordinamento realmente incisivo a livello di Ue. Il Semestre dà ora modo ai singoli Stati di confrontarsi sulle politiche economiche e, soprattutto, di bilancio programmate valutandole in relazione agli obiettivi decisi nell'ambito dell'Unione. Per i paesi dell'area dell'euro, tale confronto riguarda anche i progetti di bilancio dello Stato, che, elaborati secondo delle scadenze comuni, sono valutati dalla Commissione europea prima dell'approvazione.

Più nello specifico², il primo obiettivo del Semestre europeo consiste nell'introduzione di un ciclo integrato di sorveglianza economica che tenga contemporaneamente conto sia della sostenibilità della finanza pubblica sia degli eventuali squilibri del contesto macroeconomico in cui questa si inserisce. Tale obiettivo viene perseguito mediante la contestuale valutazione, da parte delle istituzioni dell'Ue, dei Programmi di stabilità e dei Programmi nazionali di riforma.

Il secondo obiettivo consiste nell'allargamento dell'oggetto della sorveglianza, che dalla dimensione nazionale relativa agli Stati membri passi ad una dimensione di ampiezza europea ed è perseguito tramite l'individuazione, nell'Analisi annuale della crescita e nelle raccomandazioni per l'area dell'euro, delle principali sfide economiche dell'Ue. Tale valutazione del quadro economico europeo informa successivamente le indicazioni fornite ai singoli Stati membri con le Raccomandazioni specifiche per paese.

Il terzo obiettivo consiste nel rafforzamento della sorveglianza sulle politiche economiche e di bilancio dei singoli Stati membri, pur nel pieno rispetto

136 del TFUE fa specifico riferimento ai paesi della zona euro. Le disposizioni del TFUE sono state quindi attuate dal Regolamento (Ue) 1175/2011 (parte del c.d. "six-pack") che modifica il Regolamento (Ce) 1466/1997 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche. Il Regolamento (Ue) 473/2013 (parte del c.d. "two-pack") riguarda invece le disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro. L'introduzione delle regole del Semestre europeo ha reso necessari degli adeguamenti alla normativa nazionale, realizzati tramite una serie di successive modifiche alla legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196/2009). Per un'illustrazione esaustiva della base normativa e delle procedure e dei documenti che costituiscono il Semestre europeo, si veda SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio Studi, *Il Semestre europeo in Senato: procedure e prassi*, Dossier n. 37/2, gennaio 2020.

² Si veda per maggiori dettagli il rapporto dello EUROPEAN FISCAL BOARD, *Assessment of EU fiscal rules*, settembre 2019.

degli specifici ordinamenti istituzionali e di bilancio. La crisi finanziaria aveva mostrato infatti che i problemi economici nazionali erano spesso legati al mancato rispetto delle regole di finanza pubblica, che a sua volta era in parte dovuto ai limiti delle procedure di sorveglianza, specialmente per i paesi dell'area euro. L'esame da parte della Commissione europea dei progetti di bilancio prima dell'approvazione dei parlamenti nazionali cerca di affrontare tale problema.

Un quarto, ma implicito, obiettivo del Semestre riguarda il miglioramento della qualità della finanza pubblica degli Stati membri, perseguita attraverso l'accento posto dalla sorveglianza sulle riforme strutturali che le istituzioni europee ritengono necessarie per i singoli paesi e che sono indicate nelle Raccomandazioni specifiche per paese. Particolare attenzione viene dedicata agli investimenti, all'istruzione e al sistema di tassazione. Vedremo quanto questo sia importante anche ai fini dell'integrazione tra Semestre europeo e obiettivi di sostenibilità ambientale.

Il Semestre si sviluppa nella prima metà di ciascun anno di riferimento, quando la politica economica e di bilancio degli Stati membri si trova ancora nella fase di programmazione. La scansione temporale delle procedure di analisi delle politiche e di confronto tra gli Stati membri da un lato e le istituzioni europee dall'altro è segnata dalla presentazione e dalla valutazione dei documenti di programmazione economica e finanziaria.

Negli ultimi sei mesi dell'anno, tra luglio e dicembre, si sviluppa invece il c.d. "semestre nazionale", in cui ciascun paese attua le politiche programmate all'esito del dialogo con le istituzioni europee e sottopone il proprio bilancio all'approvazione dei parlamenti, secondo le procedure nazionali, entro fine anno.

Nel corso degli anni il Semestre europeo si è concentrato su temi diversi in relazione all'evolversi della situazione socio-economica dell'Unione. Introdotto negli anni della crisi dei debiti sovrani, è stato caratterizzato nei suoi primi cicli da un netto orientamento verso la stabilizzazione finanziaria e macroeconomica, principalmente perseguite attraverso il coordinamento e la sorveglianza delle politiche di bilancio. In seguito, l'ambito dei temi considerati dal Semestre si è ampliato. A partire dal ciclo 2015-2016 si è accentuata l'attenzione alle questioni di politica microeconomica (competitività, produttività, innovazione). Con l'introduzione del pilastro europeo dei diritti sociali, a partire dal 2017-2018, si è rivolta l'attenzione verso i temi sociali (pari opportunità, mercato del lavoro, protezione sociale, inclusione). Negli anni più recenti si sta, infine, intensificando, complice anche la riflessione sulle conseguenze della crisi pandemica, l'interesse per le politiche ambientali e dello sviluppo sostenibile.

Nel novembre 2018 la Commissione europea ha presentato la Comunicazione *Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra* con l'obiettivo di ribadire il proprio impegno per una transizione economica, socia-

le, produttiva ed energetica che miri all'azzeramento delle emissioni nette di gas ad effetto serra entro il 2050. La Comunicazione, che rappresenta un contributo alla definizione della strategia a lungo termine, è stata adottata dal Consiglio "Ambiente" il 5 marzo 2020 e quindi presentata alla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite a nome dell'Ue e dei suoi Stati membri nel quadro dell'accordo di Parigi sul clima³. Nei suoi orientamenti politici per la nuova Commissione europea (2019-2024), la presidente Ursula von der Leyden ha annunciato la propria adesione all'obiettivo di fare dell'Europa il primo continente a impatto climatico zero del mondo entro il 2050, obiettivo ribadito anche nel Programma di lavoro presentato il 29 gennaio scorso⁴.

Il primo segnale di questo rinnovato impegno si è avuto con il ciclo 2020 del Semestre europeo che ha avuto inizio il 17 dicembre 2019 con la pubblicazione della Comunicazione «Strategia annuale di crescita sostenibile», in cui la Commissione ha esplicitamente posto la sostenibilità ambientale, oltre ai tradizionali obiettivi di incremento della produttività, equità e stabilità macroeconomica, alla base della propria nuova strategia di crescita. La Comunicazione preannuncia che l'intero Semestre europeo sarà progressivamente riorientato in modo da perseguire tali obiettivi, e già la successiva Raccomandazione sulla politica economica della zona euro, presentata anch'essa il 7 dicembre 2019 è stata maggiormente caratterizzata, rispetto al passato, dall'attenzione alla sfida del cambiamento climatico. Analogamente, le successive relazioni per paese 2020 e le proposte di raccomandazioni specifiche per paese 2020 hanno rispecchiato la nuova impostazione del Semestre. Le relazioni per paese contengono, infatti, per la prima volta, assieme all'analisi delle sfide economiche e sociali, una sezione dedicata alla sostenibilità ambientale, oltre ad essere accompagnate da un nuovo allegato che illustra la *performance* dello Stato membro in relazione agli obiettivi di sviluppo. Le proposte di raccomandazioni pongono invece esplicitamente l'accento sul contributo delle riforme nazionali al conseguimento di determinati obiettivi di sviluppo sostenibile.

Nell'ambito dei nuovi orientamenti dell'Ue in materia ambientale, la Commissione europea ha presentato nel dicembre 2019 il *Green deal* europeo come la nuova strategia di crescita che faccia dell'Unione europea il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050. Essa prevede innanzitutto una tabella di marcia scandita da una serie di passaggi imperniati sulla presentazione della prima

³ L'Accordo di Parigi sul clima entrerà in vigore dal 2021. Esso prevede un'azione globale per ridurre le emissioni di gas a effetto serra allo scopo di contenere a lungo termine l'aumento di temperatura del pianeta al di sotto dei 2°C rispetto ai livelli preindustriali e di proseguire gli sforzi per contenerlo a 1,5.

⁴ Tale obiettivo è stato confermato anche dalla revisione del programma di lavoro presentata dalla Commissione europea alla luce della crisi da COVID-19 il 27 maggio 2020.

“legge europea per il clima”, il riesame di tutti gli strumenti della politica in materia di clima al fine di aumentare l’obiettivo al 2030 di riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra portandolo dal 40% al 50-55%⁵, la presentazione di un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere, per ridurre il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, la presentazione di una nuova e più ambiziosa strategia dell’Ue in materia di adattamento ai cambiamenti climatici.

Il raggiungimento degli obiettivi ambientali dell’Ue richiederà, secondo la Commissione europea, un considerevole sforzo finanziario. Nella Comunicazione sul «Piano di investimenti per un’Europa sostenibile», presentata il 14 gennaio scorso, l’esecutivo europeo afferma che saranno necessari 260 miliardi di euro annui in investimenti addizionali che renderanno necessario affiancare alle risorse pubbliche investimenti nel settore privato, in particolare nei settori dell’energia, dell’edilizia e dei trasporti.

Il Piano di investimenti per un’Europa sostenibile costituisce il pilastro relativo agli investimenti del *Green deal* europeo. Obiettivo principale del Piano è mobilitare almeno 1.000 miliardi di euro in investimenti sostenibili, sia privati sia pubblici, nel prossimo decennio. Le fonti di finanziamento saranno il bilancio dell’Ue, il programma *InvestEU*⁶, il meccanismo per una transizione giusta⁷, e i Fondi ETS (Fondo per la modernizzazione e Fondo per l’innovazione del sistema di scambio quote delle emissioni dell’Ue)⁸.

⁵ A tal proposito, il 17 settembre 2020 la Commissione europea ha presentato la Comunicazione *Un traguardo climatico 2020 più ambizioso per l’Europa* che delinea il Piano per l’obiettivo climatico 2030 dell’Ue, con il quale l’Unione si prefigge di ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990.

⁶ Tale programma sarà il successore del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) con l’obiettivo di mobilitare 650 miliardi di euro di investimenti nel periodo 2021-2027.

⁷ Il Meccanismo dovrebbe mobilitare almeno 100 miliardi di euro di investimenti nel periodo 2021-2027 e, quindi, circa 143 miliardi di euro nell’arco di un decennio. Tale meccanismo è volto a limitare l’impatto sociale della transizione climatica ed è specificatamente destinato alla regione più colpite dagli effetti della transizione. Il meccanismo di avvarrà di un Fondo per la transizione giusta, la cui proposta legislativa è stata presentata nel gennaio scorso, con una dotazione propria nel bilancio Ue di 7,5 miliardi di euro; di un regime specifico per una transizione giusta nell’ambito di *InvestEU* volto a mobilitare fino a 45 miliardi di euro di investimenti privati con una dotazione di circa 1,8 miliardi di euro; di uno Strumento di prestito per il settore pubblico presso la Banca europea per gli investimenti (che la Commissione istituirà prossimamente), garantito dal bilancio dell’Ue, destinato a mobilitare tra 25 e 30 miliardi di euro di investimenti. Sia il programma *InvestEU*, sia lo strumento di prestito congiunto della Commissione e della BEI sono stati successivamente rivisti prima nell’ambito della proposta di revisione del QFP 2021-2027 presentata il 27 maggio 2020 in risposta alla crisi pandemica da COVID-19 e successivamente dall’esito del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 che ha approvato il rafforzamento del QFP 2021-2027 con lo strumento del *Next Generation EU*.

⁸ Fondo per la modernizzazione e il Fondo per l’innovazione del sistema di scambio delle quote di emissione dell’Ue (Fondi ETS), entrambi finanziati al di fuori del bilancio dell’Ue a

Oltre agli ingenti investimenti, sia privati sia pubblici, sopra richiamati, il conseguimento degli ambiziosi obiettivi fissati dall'Unione europea in termini di sostenibilità ambientale e climatica richiede l'attuazione di complesse riforme dei sistemi economici degli Stati membri. Gli investimenti e le riforme di uno Stato membro sono a loro volta suscettibili di produrre rilevanti effetti sugli altri paesi attraverso gli innumerevoli canali delle relazioni economiche e finanziarie che li legano tra loro. Orientare e coordinare gli sforzi compiuti dai singoli paesi appare una strada obbligata se si vuole renderli compatibili sia con i più generali obiettivi macroeconomici e di finanza pubblica dell'Ue, sia con le possibili ripercussioni transfrontaliere della trasformazione dei sistemi economici nazionali.

I paesi che avevano già avviato autonomamente tali processi di cambiamento potrebbero infatti trovarsi avvantaggiati nella competizione economica con il resto dell'Unione. Gli investimenti e le riforme intrapresi nell'ambito della politica ambientale dell'Ue potrebbero accrescere ancor più tali vantaggi competitivi, creando tensioni difficilmente prevedibili. Ciò potrebbe rappresentare un problema soprattutto per i paesi dell'area dell'euro, per i quali l'intensità dei legami economici è accresciuta dalla condivisione di un'unica politica monetaria. Un inasprimento delle disparità competitive generato dall'adattamento alle politiche ambientali, dagli investimenti per la trasformazione dei modelli produttivi e dalle riforme, potrebbe accrescere gli squilibri macroeconomici dei paesi generando, quindi, tensione sulla gestione della politica monetaria comune. Il coordinamento degli investimenti e delle riforme ambientali dei singoli Stati membri nell'ambito del Semestre europeo sembra pertanto mirare, innanzitutto, a contenere i possibili inconvenienti legati alla trasmissione internazionale dei loro effetti.

Si tenga inoltre presente che la necessità di riportare gli investimenti e le riforme ambientali degli Stati membri nell'ambito degli sforzi di coordinamento esercitati dal Semestre europeo discende dall'esigenza di rendere le relative spese coerenti con l'obiettivo più generale della sostenibilità della finanza pubblica di cui tali investimenti fanno parte. Investimenti che non riguarderebbero soltanto la riqualificazione in senso sostenibile del processo produttivo, ma anche il cosiddetto "capitale umano", cioè l'insieme di abilità e conoscenze necessario a trasformare l'economia per renderla neutrale dal punto di vista ambientale e quindi anche più efficiente nell'uso delle risorse.

Occorre, infine, considerare che l'impatto delle politiche ambientali sulla spesa pubblica degli Stati membri sarà di tipo qualitativo, oltre che quantitativo. La logica della supervisione tra pari, che ispira le procedure del Semestre euro-

lungo termine, che contribuiranno alla transizione dell'Ue verso la neutralità climatica con almeno 25 miliardi di euro.

peo, dovrà svolgere la sua funzione anche nell'esame della composizione della spesa pubblica per verificare che alla componente ambientale dei bilanci nazionali sia dedicato uno spazio adeguato, stretta, come sarà, tra le esigenze di stabilizzazione del ciclo economico e quelle di sostenibilità della finanza pubblica, posta sotto pressione dal debito pubblico che si va accumulando in risposta alla crisi pandemica da COVID-19.

Riferimenti bibliografici

EUROPEAN FISCAL BOARD, *Assessment of EU fiscal rules*, settembre 2019.

SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio Studi, *Il Semestre europeo in Senato: procedure e prassi*, Dossier n. 37/2, gennaio 2020.

Capitolo VI

BETTER REGULATION E SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA: DAGLI INDIRIZZI EUROPEI, ALLE STRATEGIE NAZIONALI E LOCALI

Laura Berionni *

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il contesto internazionale ed europeo della *Better regulation*. – 3. *Better regulation* e *Small Business Act*. – 4. Il contesto nazionale. – 5. Esperienze regionali e *best practices*. – 6. Brevi osservazioni conclusive. – Riferimenti bibliografici.

1. Premessa

La Cattedra *Jean Monnet* “EUREL” ha approfondito diversi temi di interesse europeo, nazionale e locale, che hanno consentito di mettere in evidenza la dimensione multilivello delle materie trattate; una di queste è quella della “semplificazione”, sia sotto il profilo normativo che amministrativo.

In realtà il concetto di *Better regulation* ha un’accezione più ampia rispetto a quello di semplificazione normativa: tradizionalmente con quest’ultima si fa riferimento alla riduzione del numero delle disposizioni normative, all’incremento della loro reciproca coerenza e al miglioramento della loro qualità linguistica¹. Nel concetto di *Better regulation*, invece, la semplificazione diviene strumento per il miglioramento complessivo della qualità della regolamentazione, non solo in una fase successiva alla formazione della *norma*, ma già *ex ante*. Il concetto di semplificazione amministrativa si collega invece alla dimensione procedurale ed organizzativa dei processi amministrativi, riferendosi allo snel-

* Specialista giuridico amministrativo presso il Comune di Pesaro, titolare del modulo “La *Better regulation* e la semplificazione amministrativa” nell’ambito della Cattedra *Jean Monnet* (2017-2019).

¹ V. J. LUTHER-P.M. VIVIANA PERPETUA (a cura di), *Contributi in tema di semplificazione normativa e amministrativa*, in *POLIS Working Papers*, n. 208, dicembre 2013.

limento dei procedimenti amministrativi mediante la riduzione degli oneri e del carico burocratico nei confronti dei soggetti-utenti coinvolti nel processo.

L'esigenza di porre mano alle complicazioni amministrative e normative è da tempo avvertita in tutti i Paesi occidentali, nei quali è peraltro viva la consapevolezza della difficoltà del percorso di semplificazione. Consapevolezza espressa in modo efficace con l'ossimoro *simplifier est une tache assez compliquée*.

Il miglioramento della qualità della regolazione (*Better regulation*) e la semplificazione mediante la riduzione dei c.d. oneri amministrativi rappresenta uno dei principali obiettivi dell'azione di Governo dell'Unione europea. Si tratta di temi che riguardano direttamente non solo le istituzioni europee, ma anche quelle nazionali e regionali e rispetto ai quali, indirettamente, ciascun cittadino si confronta quotidianamente. I servizi pubblici non comprendono solo quelli ad alto impatto quali la sanità, l'istruzione, la pubblica sicurezza, le politiche sociali, ecc., ma anche tutte quelle occasioni in cui i cittadini e le imprese vengono in contatto con una Pubblica Amministrazione, dando vita ad una qualunque forma di scambio economico o d'informazioni: iscrizioni, autorizzazioni, richieste di pagamenti, finanziamenti, ecc.

Spesso la gran parte dell'utenza interessata è inconsapevole dell'effettivo ruolo che le istituzioni europee rivestono su certe questioni che ci riguardano così da vicino, quando, nei fatti, è proprio all'Unione europea che si deve l'introduzione di tutta una serie di misure che hanno l'obiettivo di *semplificare*. A partire dal semplificare i nostri rapporti con la Pubblica Amministrazione mediante una riduzione degli adempimenti burocratici richiesti. Proseguendo con lo snellire il carico amministrativo che grava sulle imprese, che si trovano spesso schiacciate dal peso della burocrazia. E ancora, semplificare nel senso di "legiferare meglio", imponendo di valutare *ex ante* ed *ex post* gli impatti delle nuove norme sui destinatari. Le istituzioni europee si sono impegnate significativamente affinché le misure di semplificazione potessero trovare accoglimento negli Stati membri; si tratta di uno sforzo costante e tutt'ora in corso. Se è vero che il cammino è ancora lungo, non possiamo negare che gran parte di quanto fatto fino ad ora è conseguenza dell'input fornito dall'Unione europea.

Le nuove politiche di semplificazione che si affermano a livello internazionale (OCSE), europeo e statale coinvolgono direttamente le amministrazioni regionali italiane, le quali, dopo la riforma del Titolo V, sono titolari di gran parte delle competenze in materia di semplificazione amministrativa. Non meno rilevante è il ruolo giocato dalle amministrazioni locali, il livello più vicino ai cittadini ed alle imprese. La materia della semplificazione si inserisce dunque in un contesto multilivello che dalla dimensione internazionale arriva fino a quella locale.

2. Il contesto internazionale ed europeo della *Better regulation*

Un ruolo centrale nell'affermazione delle politiche di *Better regulation* e più in generale di semplificazione è stato svolto dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), che dalla seconda metà degli anni '90 si è fatta promotrice di istanze di qualità normativa, considerate funzionali alla crescita economica e al buon funzionamento dei mercati, promuovendo la diffusione dell'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR)², delle agende di semplificazione, della misurazione degli oneri amministrativi, dell'*e-government*.

L'attività svolta dall'OCSE può essere sintetizzata sulla base di tre principali direttrici: a) la promozione di singoli strumenti di *Better regulation*; b) la definizione di una politica integrata imperniata sul ciclo della regolazione; c) la misurazione della performance.

Sotto il primo profilo, sin dal 1997, l'OCSE ha promosso il miglioramento e la corretta applicazione dell'AIR, tramite la pubblicazione di *best practices*, linee guida, revisioni e rapporti delle esperienze nazionali. Da circa un decennio l'Organizzazione ha sollecitato il ricorso all'AIR per valutare l'impatto dei provvedimenti sulla concorrenza, definendo i principi generali e le linee guida per la loro attuazione con il *Competition Assessment Toolkit* del 2007. In tempi più recenti, l'OCSE ha promosso l'estensione dell'AIR a considerazioni non meramente economiche e, in particolare, ad istanze di natura ambientale, sociale e di crescita inclusiva. Altri strumenti essenziali per il raggiungimento degli obiettivi di semplificazione amministrativa e riduzione degli oneri amministrativi, più volte affermati dall'OCSE, sono le valutazioni *ex post*, le consultazioni e la c.d. valutazione del rischio. Quest'ultima è considerata funzionale allo sviluppo di una regolazione *risk based*, ossia calibrata rispetto agli obiettivi da raggiungere. L'OCSE ha inoltre sottolineato l'opportunità di sviluppare analisi di impatto intersettoriali per valutare gli interventi regolatori che ricadono sotto la competenza di più amministrazioni, rafforzando lo scambio di informazioni tra le autorità coinvolte.

²L'AIR rappresenta uno dei principali strumenti nell'ambito del miglioramento della qualità della regolamentazione. Come noto, l'AIR, Analisi dell'Impatto della Regolamentazione, è un procedimento da seguire nel corso dell'istruttoria normativa al fine di valutare gli effetti presunti che dovrebbero derivare dall'applicazione delle opzioni di intervento considerate. Essa costituisce un supporto tecnico alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione e consiste in una analisi *ex ante* degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Per approfondimenti sull'AIR e sugli altri strumenti di *Better regulation*: A. NATALINI-F. SARPI-G. VESPERINI (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, annuario 2013, Osservatorio AIR, dicembre 2014.

Senza poter ripercorrere tutti i contributi e gli stimoli forniti dall'OCSE, ci si limita dunque ad evidenziare come le azioni promosse dall'OCSE abbiano costituito un importante fattore di impulso allo sviluppo dei principi di *Better regulation*.

Altrettanto importante è stato il ruolo delle istituzioni europee. Da oltre quindici anni la Commissione europea sollecita gli Stati membri affinché stabiliscano specifici obiettivi di riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese e sui cittadini, sottolineando la centralità delle semplificazioni normative e amministrative per il rilancio dell'economia. A questo si aggiungono gli sforzi volti a migliorare la qualità della regolazione europea, attraverso l'applicazione dell'analisi di impatto *ex ante* ed *ex post* ed il coinvolgimento degli *stakeholders*.

A livello europeo, il miglioramento della qualità della regolazione rappresenta un tema centrale sin dall'inizio degli anni '90, in quanto ritenuto funzionale allo sviluppo del mercato interno.

Nell'ottica della *Better regulation* sono stati sperimentati strumenti diversi: in una prima fase, coerentemente con il contesto internazionale, è stata prevalente l'applicazione dell'analisi di impatto della regolazione, per migliorare la qualità della regolazione *ex ante*. L'AIR ha rappresentato uno dei capisaldi della politica di *Better regulation* lanciata dalla Commissione nel 2005³ e ne sono state progressivamente estese le finalità e l'ambito di applicazione, promuovendone la diffusione sia in ambito europeo, sia a livello nazionale che presso le Autorità indipendenti. Successivamente, valutata la necessità di integrare tale strumento con una strategia più ampia, l'attenzione delle istituzioni europee si è spostata su nuovi strumenti, quali la valutazione *ex post* e la misurazione degli oneri amministrativi attraverso lo *standard cost model*. Nel 2007 la Commissione ha presentato il «Piano di azione per la riduzione degli oneri amministrativi in Europa» (*Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union – ABR Plus*)⁴. Il Piano d'azione ha ottenuto l'avallo del Consiglio europeo di primavera del 2007, che ha condiviso l'obiettivo di riduzione degli oneri amministrativi imposti dalla regolamentazione europea al 25% entro il 2012 e invitato gli Stati membri a definire obiettivi altrettanto ambiziosi e ad evitare fenomeni di *goldplating*⁵ nel recepimento del diritto comunitario. La

³ Comunicazione della Commissione europea, COM/2005/97 def.

⁴ Il documento è consultabile al link: <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0023:IT:HTML>.

⁵ In sede di recepimento delle direttive comunitarie, si fa riferimento al *goldplating* come a “quella tecnica che va al di là di quanto richiesto dalla normativa europea pur mantenendosi entro la legalità”. Il *goldplating* è dunque conseguenza dell'ampia discrezionalità che hanno gli Stati membri in sede di attuazione delle direttive europee. Essi potrebbero ad esempio aumentare

riduzione degli oneri amministrativi è stata dunque inizialmente perseguita secondo un approccio quantitativo, fissando specifici obiettivi di riduzione da raggiungere tramite programmi pluriennali. Un cambio di passo si è avuto a partire dallo *Small Business Act* del 2008⁶, con il quale le azioni di riduzione degli oneri amministrativi si sono incentrate in particolare sugli oneri gravanti sulle piccole e medie imprese si è cercato di sviluppare un approccio anche di tipo qualitativo.

Successivamente, anche alla luce della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008, la Commissione Barroso ha ritenuto di focalizzare ancor più l'attenzione sulla qualità della legislazione con la Comunicazione *Legiferare con intelligenza nell'Unione europea-Smart regulation in the European Union*, dell'8 ottobre 2010⁷. Così, nel 2010, la politica di *smart regulation* lanciata dalla Commissione, ha segnato un ulteriore punto di svolta riconoscendo l'importanza di un approccio integrato all'intero ciclo regolatorio.

Si è via via affermato l'approccio in base al quale, in applicazione dei principi di sussidiarietà, proporzionalità, apertura e trasparenza, gli strumenti per "legiferare meglio" consentono di assumere decisioni politiche basate su evidenze e dati, analizzando sistematicamente la legislazione vigente e le nuove proposte in modo da semplificare e ridurre al minimo i costi della regolamentazione.

Nel 2012 la Commissione ha posto in essere ulteriori azioni significative, adottando la Comunicazione *Adeguatezza della Regolamentazione dell'Unione europea – EU Regulatory fitness (COM (2012)746)*⁸, con cui è stato annunciato il programma REFIT volto ad eliminare i costi superflui della regolamentazione e a garantire che il *corpus* legislativo europeo resti idoneo allo scopo, individuando «oneri, incoerenze, lacune e misure inefficaci». Il Programma del 2012 inglobava – in un approccio integrato – sia i controlli di idoneità sulla legislazione vigente introdotti nel 2010 sia il Piano d'azione ABR Plus (*Administrative Burden Reduction Programme*), rivolto alla riduzione degli oneri amministrativi previsti dalla legislazione europea, avviato nel 2007. Un ulteriore sviluppo si è avuto nel 2014 con le *Conclusioni del Consiglio Competitività in tema di smart regulation*, adottate il 4 dicembre 2014. Questo documento ha individuato le direttrici della successiva attività in materia, formulando racco-

gli obblighi di comunicazione, aggiungere i requisiti procedurali, o applicare regimi sanzionatori più rigorosi.

⁶ Comunicazione della Commissione europea, COM/2008/394 def.

⁷ Comunicazione della Commissione europea, COM/2010/543 def.

⁸ Il documento è consultabile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0746&from=EN>.

mandazioni specifiche concernenti il programma REFIT, le PMI, la riduzione degli oneri amministrativi, l’AIR e la valutazione *ex post*.

Un momento di svolta è rappresentato dal 2015, anno in cui l’Unione europea ha dato uno slancio al programma, adottando un vero e proprio “pacchetto” di iniziative e riforme ispirato a criteri di trasparenza, semplificazione e valutazione da applicare a tutto il ciclo regolatorio. Tale nuovo approccio viene assunto come parte integrante dell’attività legislativa delle istituzioni europee, così da fornire un valido modello di applicazione anche per gli stati membri. I principali contenuti del pacchetto comprendono:

- Comunicazione della Commissione europea «Legiferare meglio per ottenere risultati migliori Agenda dell’Ue»⁹.
- Istituzione di un Comitato per il controllo normativo (*Regulatory Scrutiny Board* – RSB).
- Accordo interistituzionale per «Legiferare meglio» (proposta approvata il 15 dicembre 2015, pubblicato in *GU* 12 maggio 2016, L 123).
- Piattaforma REFIT, istituita con Decisione della Commissione del 19 maggio 2015¹⁰ e Quadro di valutazione REFIT¹¹.

Il programma *Legiferare meglio* si pone come obiettivo generale quello di migliorare la produzione di norme e decisioni, attraverso un mix di strumenti quali:

- consultazioni;
- valutazioni retrospettive;
- valutazioni d’impatto;
- azioni del Programma REFIT.

Con la sottoscrizione dell’Accordo interistituzionale, invece, le tre istituzioni – Parlamento europeo, Consiglio e Commissione – si sono impegnate a:

- prevedere nella legislazione prescrizioni in materia di relazioni, monitoraggio e valutazioni;
- utilizzare clausole di riesame della legislazione;
- ricorrere alla tecnica della rifusione quando una legislazione viene modificata e, dove è opportuno, alla codificazione;

⁹ Comunicazione della Commissione europea, COM/2015/215 del 19 maggio 2015.

¹⁰ Decisione C(2015) 3261 della Commissione del 19 maggio 2015 che istituisce la piattaforma REFIT, in applicazione fino al 31 ottobre 2019.

¹¹ *Regulatory Fitness and Performance Programme* (REFIT): State of Play and Outlook “REFIT Scoreboard”, SWD (2015) 110 final.

- cooperare per aggiornare e semplificare la legislazione ed evitare eccesso di regolamentazione e oneri inutili, a partire da scambio di opinioni prima del programma di lavoro annuale.

Per quanto riguarda il programma REFIT, come anticipato, ha come finalità quella di mantenere la legislazione Ue adeguata allo scopo e garantire che continui a produrre i risultati voluti.

A tal fine prevede una serie di valutazioni e controlli di adeguatezza sia in riferimento a singoli atti legislativi (*evaluation*) che a gruppi di atti legislativi riferiti a un settore (*fitness check*).

Il programma prevede anche iniziative per la riduzione degli oneri prodotti dalla legislazione e l'abrogazione della legislazione obsoleta.

Rispetto ai precedenti interventi, il pacchetto *Better regulation* adottato dalla Commissione il 19 maggio 2015 si contraddistingue per la portata e l'integrazione degli interventi previsti e per un'ambizione riformatrice tesa a sistematizzare e rafforzare gli strumenti di *Better regulation*, anche intervenendo sull'assetto organizzativo. Non a caso anche a livello degli Stati membri sarà proprio intorno a questi anni che si inizierà ad assistere all'elaborazione di agende e piani per la semplificazione maggiormente incisivi ed integrati.

Più recentemente, il 14 novembre 2017, il presidente della Commissione europea Juncker ha istituito una vera e propria task force per la sussidiarietà e la proporzionalità e per *Fare meno in modo più efficiente*. La task force ha presentato la sua relazione finale il 10 luglio 2018. È attualmente in atto una fase di bilancio e valutazione da cui si attendono nuovi impulsi ed indicazioni.

Per un esame più esaustivo e completo delle politiche europee in materia di semplificazione si rimanda inoltre al successivo contributo di Cecilia Odone pubblicato in questo volume.

Dalla breve analisi condotta emerge chiaramente come l'Unione europea abbia messo da anni al centro delle proprie priorità la strategia di *Better regulation*, da intendere come quella strategia volta a raggiungere l'ambizioso obiettivo di "Legiferare meglio", basandosi cioè su elementi di prova e sull'opinione dei cittadini e delle parti interessate. Una regolamentazione di qualità è una regolamentazione mirata che non va oltre quanto necessario per raggiungere gli obiettivi stabiliti, in grado di apportare benefici riducendo al minimo i costi. L'impegno delle istituzioni europee non si è limitato solo ad individuare e perfezionare strategie e strumenti, ma, nell'ambito delle rispettive competenze, ha cercato di promuoverne la diffusione ad ogni livello di Governo.

L'attività svolta dall'OCSE e dall'Unione europea testimonia l'importanza del livello internazionale e sovranazionale nel promuovere la diffusione delle politiche di semplificazione e della *Better regulation*; è evidente però che

l'attuazione al livello nazionale costituisce un passaggio fondamentale e decisivo per il successo di queste politiche.

3. *Better regulation e Small Business Act*

Snellire e semplificare la burocrazia è un obiettivo fondamentale tanto con riferimento al mondo delle imprese quanto con riferimento ai singoli cittadini-utenti. Tuttavia, è proprio in riferimento alle prime, ed in particolare alla categoria delle piccole e medie imprese, che la semplificazione amministrativa assume un ruolo cruciale. È infatti fisiologico che un eccesso di burocrazia si traduca in un ostacolo per le imprese e consumi risorse che potrebbero essere impiegate in modo più produttivo. È per questo che la semplificazione in funzione delle piccole e medie imprese ha ricevuto fin dall'inizio un'attenzione privilegiata da parte delle istituzioni europee, nella convinzione che sia decisivo, per lo sviluppo di ogni impresa, il contesto normativo entro cui essa opera. Ma non solo: anche il contesto amministrativo risulta determinante. La *Better regulation*, come già detto, non riguarda solo il profilo "legislativo"; ne è parte integrante anche la strategia di semplificazione amministrativa per la riduzione degli oneri burocratici a carico delle imprese, al fine di aumentarne la competitività. Sintetizzando, la strategia di *Better regulation* della Commissione si è fondata essenzialmente su tre capisaldi: la semplificazione normativa; la riduzione degli oneri amministrativi e l'analisi di impatto nell'ottica di migliorare la qualità delle nuove iniziative¹².

Grazie a questa attenzione in molti Stati membri sono stati avviati programmi di semplificazione amministrativa, che si muovono su più fronti. Il primo consiste nella rilevazione degli oneri che attualmente gravano sulle aziende, in consultazione con imprese ed esperti del settore industriale e del Governo; quindi, sono stati attivati piani d'azione per l'eliminazione sistematica della burocrazia non necessaria. Infine, sono stati apprestati strumenti per promuovere una migliore regolamentazione del settore, valorizzando le attività di analisi e valutazione di impatto.

A questo proposito sembra utile evidenziare il collegamento esistente tra le politiche di *Better regulation* e lo *Small Business Act* (SBA)¹³.

¹² Per approfondimenti di rimanda a: Commissione europea, Agenda "Better regulation for better results – Legiferare meglio per ottenere migliori risultati", 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A52015DC0215>.

¹³ Si richiamano i principali documenti di riferimento: "Uno «Small Business Act» per l'Europa, COM(2008) 394 def. del 25 giugno 2008"; "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle re-

Lo *Small Business Act* per l'Europa, d'ora in avanti SBA, è un documento elaborato dalla Commissione europea nel 2008¹⁴, che si configura come una nuova politica industriale basata su dieci principi guida, allo scopo di incoraggiare lo spirito imprenditoriale nell'Unione europea nonché la crescita e lo sviluppo delle piccole e medie imprese europee. La Comunicazione della Commissione con cui è stato approvato lo SBA include anche alcune proposte legislative per la sua attuazione, sia a livello comunitario che su scala nazionale nei Paesi dell'Ue.

Lo SBA per l'Europa si rivolge a tutte le imprese economicamente indipendenti che hanno meno di 250 addetti e registrano un fatturato annuo e/o un totale di bilancio annuo inferiori rispettivamente a 50 milioni e a 43 milioni di euro. A livello europeo sono circa 23 milioni le PMI che rispondono a tali criteri e che dunque ricadono nell'ambito di applicazione dello SBA. Queste rappresentano il 99,8% del totale delle imprese nell'Unione europea e il 67,1% dei posti di lavoro complessivi nel settore dell'economia privata¹⁵. È dunque evidente come un reale sostegno al sistema produttivo non possa prescindere da una specifica attenzione alle imprese che presentano queste dimensioni.

Pur trattandosi di un atto non vincolante, lo SBA ha notevolmente influenzato le decisioni politiche degli Stati membri nel corso degli anni.

Non ritenendo opportuno ripercorrere in questa sede tutti i contenuti del documento¹⁶, ci si propone di evidenziare quei concetti che collegano direttamen-

gioni: Riesame dello «Small Business Act» per l'Europa, COM(2011) 78 def. del 23 febbraio 2011»; «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea, COM(2012) 746 final del 12 dicembre 2012»; «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Piano d'azione «imprenditorialità 2020» – Rilanciare lo spirito imprenditoriale in Europa, COM(2012) 795 final del 9 gennaio 2013»; «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: Legiferare con intelligenza – Rispondere alle esigenze delle piccole e medie imprese, COM(2013) 122 final del 7 marzo 2013».

¹⁴ SBA – Comunicazione della Commissione europea «Una corsia preferenziale per la piccola impresa». Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la piccola impresa (uno «*Small Business Act*» per l'Europa), COM(2008) 394 def. Lo SBA è stato approvato dal Consiglio e ha ricevuto il sostegno del Consiglio europeo e del Parlamento europeo.

¹⁵ Fonte: COMMISSIONE EUROPEA, *Attuazione dello SBA a livello regionale*, 2014. Si noti che «in nove casi su dieci si tratta, in realtà, di microimprese con meno di 10 addetti. L'economia europea poggia quindi su realtà che impiegano in media due persone».

¹⁶ In estrema sintesi si ricorda che le principali priorità dello *Small Business Act* consistono nel promuovere lo spirito imprenditoriale, aumentare l'accesso alla finanza, ridurre l'onere normativo, migliorare l'accesso ai mercati e sostenere l'internazionalizzazione delle PMI. Queste priorità sono descritte in dieci principi fondamentali che vengono di seguito riportati, e che sono stati formulati per guidare la progettazione e l'attuazione delle politiche a livello comunitario e nei Paesi dell'Ue:

te lo SBA alla *Better regulation*. Nell'ambito dei principi affermati nel documento, è possibile individuarne due in particolare che mettono in relazione le strategie dello SBA con quelle del programma *legiferare meglio*:

PRINCIPIO III: Formulare regole conformi al principio "Pensare anzitutto in piccolo", ossia la necessità di tenere in considerazione le caratteristiche delle PMI in fase di legislazione e regolamentazione;

PRINCIPIO IV: Rendere le pubbliche amministrazioni permeabili alle esigenze delle PMI¹⁷.

Il documento originario dello SBA risale al 2008; tuttavia, nel 2011 è stato oggetto di una revisione, allo scopo di definire nuove azioni per meglio integrare lo SBA nella strategia Europa 2020. Le principali novità introdotte con la revisione del 2011 possono essere sintetizzate nei seguenti punti:

- valorizzare l'attuazione del principio *Think small first*, che rimane al centro dello SBA. Ciò implica una riflessione sulla semplificazione del contesto normativo e amministrativo;
- promuovere il principio «una sola volta» presso gli organi amministrativi per la richiesta di informazioni o documenti;
- migliorare l'accesso alla finanza attraverso garanzie sui prestiti per aiutare le PMI ad affrontare le sfide della globalizzazione e dei mutamenti climatici;
- lavorare per realizzare una base imponibile consolidata comune per le imprese volta ad aiutare le stesse nel mercato unico.

La revisione ha inoltre introdotto un nuovo importante concetto: la regionalizzazione dei programmi SBA, mediante l'adozione di appositi piani a livello

-
1. dar vita a un *contesto* in cui imprenditori e imprese familiari possano prosperare e che sia gratificante per lo spirito imprenditoriale;
 2. far sì che imprenditori onesti, che abbiano sperimentato l'insolvenza, ottengano rapidamente *una seconda possibilità*;
 3. formulare regole conformi al principio «*Pensare anzitutto in piccolo*»;
 4. rendere le pubbliche amministrazioni permeabili alle *esigenze* delle piccole e medie imprese (PMI);
 5. adeguare l'intervento politico pubblico alle esigenze delle PMI: facilitare la partecipazione delle PMI agli *appalti pubblici* e usare meglio le possibilità degli aiuti di Stato per le PMI;
 6. agevolare l'accesso delle PMI al *credito* e sviluppare un contesto giuridico ed economico che favorisca la puntualità dei pagamenti nelle transazioni commerciali;
 7. aiutare le PMI a beneficiare delle opportunità offerte dal *mercato unico*;
 8. promuovere l'*aggiornamento* delle competenze nelle PMI e ogni forma di innovazione;
 9. permettere alle PMI di trasformare le *sfide ambientali* in opportunità;
 10. incoraggiare e *sostenere le PMI* perché beneficino della crescita dei mercati.

¹⁷ Per approfondire: <http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act/>.

regionale e locale e strumenti di monitoraggio: «Gli Stati membri e, se del caso, le autorità regionali e locali, sono invitati a istituire, in coordinamento con i rappresentanti delle organizzazioni imprenditoriali, piani nazionali e locali di attuazione dello SBA appoggiati da un forte meccanismo di monitoraggio nonché un organismo incaricato di coordinare le questioni relative alle PMI nelle diverse amministrazioni (“rappresentante delle PMI”), dotato di adeguate risorse umane e con un ruolo di rilievo all’interno dell’amministrazione stessa»¹⁸.

In applicazione ai principi fondamentali suddetti la Commissione europea ha individuato alcune azioni specifiche che gli Stati membri e, negli ambiti di propria competenza, le Regioni, sono invitati ad intraprendere. Con riferimento al principio *Think small first*, ad esempio, la Commissione suggerisce di:

- valutare sistematicamente l’impatto della legislazione sulle PMI utilizzando un “test PMI”, tenendo conto, se del caso, delle differenze di dimensione delle imprese;
- presentare in un momento definito di ogni anno un piano previsionale della legislazione attinente alle imprese che entrerà in vigore nel successivo esercizio finanziario;
- applicare il principio *Think small first*, non solo alla legislazione ma anche alle procedure amministrative riguardanti le PMI (ad esempio introducendo un interlocutore unico e riducendo gli obblighi di dichiarazione).

È di immediata evidenza come queste previsioni si inseriscano pienamente nella strategia di *Better regulation*. Vale la pena rimarcare la rilevanza che in questo contesto possono assumere direttamente le Regioni, come sollecitato dalle stesse istituzioni europee.

Le Regioni hanno la possibilità di creare un contesto favorevole all’attività imprenditoriale, tenendo conto del principio “Pensare anzitutto in piccolo” in tutti i provvedimenti legislativi e in tutte le decisioni amministrative.

Ecco, dunque, che il principio di matrice europea *Think small first* trova proprio nella *Better regulation* uno strumento fondamentale, in quanto comporta la necessità di considerare in modo prioritario l’impatto della regolazione sulle PMI, tanto nella fase di definizione di nuovi interventi normativi, nell’ambito dell’analisi di impatto della regolazione; quanto in sede di valutazione *ex post*

¹⁸ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Riesame dello “Small Business Act per l’Europa*, Bruxelles, 23.2.2011, COM(2011) 78 def. Successivamente la Commissione europea – Direzione generale per le Imprese e l’industria, ha realizzato una vera e propria guida per promuovere l’attuazione dello SBA a livello regionale: Serie di guide, *Attuazione dello SBA a livello regionale*, 24 settembre 2014, <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/cfb47ae4-abc4-4a18-8058-177976f15647>.

delle normative vigenti. Una metodologia di analisi e valutazione d'impatto è essenziale per una regolazione di qualità del sistema produttivo.

Tra i principali strumenti che l'Unione europea ha messo a punto nella propria strategia di *Better regulation* e che risultano particolarmente mirati all'attuazione dello SBA, si segnalano: l'analisi di impatto della regolazione (AIR), la valutazione d'impatto della regolazione (VIR), le consultazioni, il TEST PMI.

Ulteriori interessanti ed utili indicazioni vengono fornite in un documento tecnico redatto dall'*Interservice Group on Institutional Capacity and Administrative Reform* della Commissione Europea, "*Guida pratica per una Pubblica Amministrazione di qualità*"¹⁹. La Guida, sulla base dell'esperienza della Commissione europea e degli Stati membri, suggerisce alle pubbliche amministrazioni competenti di ispirarsi a nove tipi di misure compensative per ridurre gli oneri amministrativi che gravano sulle aziende, in particolare sulle micro-imprese (con meno di 10 dipendenti) o tutte le PMI. Tali misure possono essere inserite nel testo legislativo durante la sua elaborazione o revisione o prese in considerazione in fase di attuazione e applicazione, a seconda della cultura amministrativa e giuridica:

Misura potenziale	Descrizione
1. Legislazione specifica	Gli atti normativi vengono scritti (o riscritti) in modo da contenere disposizioni specifiche per le diverse categorie di grandezza delle imprese.
2. Esenzioni permanenti	La legge specifica che le imprese al di sotto di determinate dimensioni (ad esempio le micro-imprese o le PMI) non sono tenute a rispettare obblighi specifici, purché ciò non invalidi lo scopo originario della legislazione e non vi sia il rischio di una distorsione di mercato. Dette esenzioni potrebbero applicarsi all'intero <i>corpus</i> legislativo o solo a parte di esso.
3. Esenzioni temporanee	Le imprese possono godere di periodi di transizione in cui sono esenti dalle disposizioni di legge affinché abbiano il tempo di adeguarvisi (condizionatamente alle stesse riserve espresse per le esenzioni permanenti). Tale disposizione potrebbe essere applicata solo ad imprese al di sotto di una determinata dimensione (micro-imprese o PMI).

¹⁹ La versione completa della Guida *Quality Of Public Administration – A Toolbox For Practitioners 2017* è disponibile in formato elettronico sul sito della Commissione europea. La Guida presenta molteplici esperienze internazionali che la rendono uno strumento utile al dialogo e al confronto tra i diversi attori pubblici coinvolti, nonché analisi e riflessioni sulla riforma del sistema pubblico, con spunti ed approfondimenti relativi a 223 casi di studio. Link al documento: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8055&furtherPubs=yes>.

4. Proroga dei periodi di transizione	È simile alle esenzioni temporanee ma si applica solo ai periodi di transizione proposti per tutte le parti coinvolte e si estende ulteriormente nel caso di imprese al di sotto di determinate dimensioni affinché abbiano più tempo per adeguarsi.
5. Norme “ <i>de minimis</i> ”	Le esenzioni si applicano al di sotto di una specifica soglia che non è specificamente correlata alla dimensione dell’azienda ma tende a favorire le micro-imprese e alcune PMI (ad esempio, norme sugli aiuti di Stato che non si applicano al di sotto dei 200.000 euro nella maggior parte dei casi).
6. Attuazione semplificata	Grazie alle normative, nuove o sottoposte a riflessione, la conformità è stata resa meno onerosa e costosa poiché si facilitano gli obblighi di comunicazione per alcune o tutte le imprese attraverso, ad esempio: la riduzione della frequenza delle comunicazioni al minimo necessario per rispettare gli obblighi sostanziali della legislazione; l’allineamento, ove possibile, della frequenza di comunicazione tra tutti i segmenti correlati della legislazione; riduzione del tempo di conservazione degli atti; introduzione dell’impiego obbligatorio/volontario di canali <i>online</i> più veloci e più economici per lo scambio di informazioni ai fini della riduzione dei costi; uso del campionamento per la raccolta dei dati invece di richiedere ad ogni azienda di trasmettere le statistiche sulle comunicazioni.
7. Applicazione semplificata	Grazie alle normative, nuove o sottoposte a riflessione, l’applicazione è stata resa meno onerosa e costosa attraverso la riduzione della frequenza delle ispezioni e delle verifiche e/o la semplificazione del processo applicando, ad esempio, tecniche di gestione del rischio.
8. Compensazione finale	Affinché la proposta non comporti costi aggiuntivi sulle imprese interessate, la legislazione potrebbe prevedere disposizioni per sostenere finanziariamente tali aziende (ad esempio le PMI) in relazione ai costi normativi sostenuti, purché ciò sia compatibile con la legislazione vigente (ad esempio, gli aiuti di Stato), attraverso la riduzione di tariffe e oneri.
9. Accordi volontari	La legge si propone di raggiungere il suo obiettivo politico attraverso mezzi volontari, per tutte le imprese o solo per quelle al di sotto di una determinata soglia (micro o PMI).

La Guida ricorda inoltre che la creazione di un clima favorevole alle imprese non è solo una questione di riforma normativa: altrettanto decisivi sono gli “atteggiamenti” e le strutture amministrative. In un contesto di decentramento amministrativo come il nostro il problema diventa di primaria importanza: le aziende dovrebbero poter contare sugli stessi servizi di alta qualità a prescindere dall’ufficio o dall’area geografica di riferimento. La riduzione degli oneri sulle imprese non riguarda solo il numero e la natura delle leggi ma anche come viene gestito il rapporto pubblico-privato in ogni fase del ciclo di vita dell’impresa. Da ciò derivano due conseguenze: la prima, è che il ruolo dello Stato centrale rimane comunque strategico per garantire uniformità e coordinamento; la seconda, è che lo scambio e la diffusione di *best practice* dovrebbe diventare una prassi e inserirsi strutturalmente nella nostra cultura amministrativa.

Nel 2010 l’Italia ha approvato la Direttiva di attuazione dello SBA²⁰, che prevede, tra le altre cose, il monitoraggio continuo delle politiche messe in campo a sostegno delle PMI e la predisposizione di una legge annuale per le piccole e medie imprese. Le Regioni, le Province e i Comuni, per quanto di loro competenza e ai medesimi fini, sono state invitate a conformare la propria azione ai principi stessi.

Con l’obiettivo di tener conto delle diverse realtà economiche e territoriali presenti in Italia, si è avviato un processo di “regionalizzazione” dello SBA come già proposto dal Ministero dello Sviluppo Economico in occasione della SBA *Review* del 23 febbraio 2011. Ad oggi, alcune Regioni italiane hanno già dato avvio all’attuazione dello SBA a livello locale e nominato un “Mr PMI” regionale con il compito di monitorare e verificare il livello di attuazione dei principi, implementando in modo organico gli strumenti di *Better regulation*. Quest’ultima figura, spesso indicata anche con l’espressione “Garante PMI” è stata promossa dalle istituzioni europee, le quali hanno raccomandato in particolare l’istituzione di un rappresentante a livello regionale per le PMI: le Regioni dovrebbero designare un “rappresentante delle PMI” che assuma una posizione forte in seno alle autorità stesse, oltre a seguire e monitorare i progressi dei piani di attuazione regionali. Non è indispensabile istituire nuove strutture regionali a tale scopo; il ricorso a realtà già in essere rafforza la legittimazione del rappresentante e accresce le sue possibilità di agire nell’interesse delle PMI e di influire positivamente sull’operato delle amministrazioni. Con l’aiuto del rappresentante per le PMI è possibile definire con maggiore precisione gli interessi e le esigenze delle piccole e medie imprese, sottoponendoli più tempesti-

²⁰ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 maggio 2010 Attuazione della comunicazione della Commissione U.E. del 25 giugno 2008 recante: «Pensare anzitutto in piccolo». Uno «Small Business Act» per l’Europa.

vamente ai servizi competenti affinché possano adottare misure adeguate ed efficaci²¹.

Per ulteriori approfondimenti si rimanda al successivo paragrafo “Esperienze regionali e *best practices*”.

4. Il contesto nazionale

A livello nazionale la sfida della semplificazione è certamente ardua. È noto come il nostro sistema si caratterizzi per una complessità normativa e burocratica fortemente percepita tanto dai cittadini quanto dalle imprese. Il decentramento amministrativo e l'autonomia normativa degli enti territoriali hanno contribuito ulteriormente alla stratificazione di regole e norme, rendendo non più rimandabile la programmazione congiunta di una strategia di semplificazione. Tale azione ha avuto avvio a partire dal 2014 in sede di Conferenza Unificata, in occasione della quale vengono definiti i contenuti dell'Agenda di semplificazione. Nel triennio 2015-2017 si è cercato di impostare una strategia di *Better regulation* promuovendo la consultazione di cittadini e imprese ed una cultura di analisi *ex ante* ed *ex post* oltre che di monitoraggio continuo, nell'obiettivo di ridurre costi e tempi per cittadini e imprese ed accrescere la competitività del paese. L'Agenda 2015-2017 aveva previsto 37 misure, organizzate in 5 aree tematiche: cittadinanza digitale, welfare e salute, fisco, edilizia e impresa. Negli anni 2018-2020 il Governo, le Regioni e gli Enti locali, nel definire i contenuti dell'Agenda, hanno puntato maggiormente sulla standardizzazione delle procedure e della modulistica, sull'operatività degli sportelli unici e sulla misurazione degli oneri burocratici. I principali settori coinvolti sono stati edilizia ed impresa. Nel luglio 2017 è stata istituita la “Delivery Unit”, una vera e propria task force per la semplificazione composta da esperti, coordinata dall'Ufficio per la semplificazione del Dipartimento della Funzione Pubblica, che opera al servizio di Governo, Regioni ed Enti locali. Le attività di semplificazione coordinate e il Tavolo tecnico si avvalgono del supporto delle azioni di sistema previste nell'ambito dell'obiettivo 1.2 del PON GOVERNANCE che prevede: “Interventi coordinati a livello statale, regionale e locale volti al conseguimento della riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi e dei costi della regolazione, compresi quelli amministrativi, con particolare riferimento a quelli riconducibili alle iniziative imprenditoriali”.

²¹ Commissione europea – Direzione generale per le Imprese e l'industria, *Attuazione dello SBA a livello regionale*, 24 settembre 2014, cit.

Recentemente (luglio 2019) la Conferenza Unificata ha approvato un nuovo Patto per la Semplificazione che, per il triennio 2019-2021, individua in particolare quattro ambiti di intervento:

- interoperabilità degli sportelli unici;
- realizzazione di un funzionale portale informativo, contenente tutte le informazioni utili alle imprese per aprire e svolgere la propria attività (il portale dovrebbe agevolare le amministrazioni nell'adeguamento al Regolamento Ue 2018/1724 sulla istituzione dello Sportello unico digitale);
- semplificazione dei controlli sulle imprese, per migliorarne l'efficacia e la qualità;
- modulistica standard e semplificata.

Inoltre, è stata recentemente promossa dal Ministro per la pubblica amministrazione una consultazione pubblica²² per raccogliere segnalazioni di problemi e proposte di semplificazione. L'obiettivo della consultazione era quello di raccogliere indicazioni utili alla predisposizione di un "pacchetto" di azioni rapide di semplificazione e alla definizione della nuova Agenda per la semplificazione. Tra le indicazioni provenienti dai cittadini e dalle imprese²³ spicca al primo posto l'attuazione del principio "*once only*", di matrice europea, che mira a promuovere la cooperazione tra le pubbliche amministrazioni, condividendo le informazioni in loro possesso, per evitare che cittadini e imprese debbano fornire più volte gli stessi dati alla pubblica amministrazione. Per l'attuazione del principio diviene fondamentale l'accelerazione dei processi di digitalizzazione e l'interoperabilità delle banche dati.

Infine, un nuovo impulso alle attività di semplificazione dovrebbe arrivare dal recente "decreto semplificazioni", D.L. 16 luglio 2020, n. 76, *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*, convertito con la legge 11 settembre 2020, n. 120. Il testo riguarda una pluralità di ambiti e settori, tra i quali la semplificazione dei procedimenti amministrativi, la riduzione degli adempimenti burocratici, la digitalizzazione della pubblica amministrazione, il sostegno all'attività di impresa. Il testo prevede che entro centocinquanta giorni dall'entrata in vigore del decreto, lo Stato, le Regioni e le autonomie locali, sentite le associazioni imprenditoriali, effettuino una ricognizione complessiva dei procedimenti amministrativi al fine di individuare le attività soggette o meno ad autorizzazione, i procedimenti da semplificare, le discipline ed i tempi uniformi

²² I contributi sono stati raccolti dal 16 dicembre 2019 al 15 aprile 2020 attraverso un questionario on line, sulla piattaforma www.partecipa.gov.

²³ Il report sui risultati della consultazione "Semplifichiamo" è stato pubblicato il 29 giugno 2020 ed è consultabile al seguente link: https://partecipa.gov.it/uploads/decidim/attachment/file/6/Semplifichiamo_Report_29giugno2020_DEF.pdf.

per tipologie omogenee di procedimenti; i livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti per l'adeguamento alla normativa dell'Unione europea (...) ²⁴. Le sfide che ci attendono nei prossimi mesi sono dunque molteplici e complesse.

5. Esperienze regionali e *best practice*

Le politiche di *Better regulation* possono riguardare i più diversi settori; nel corso della trattazione è emerso come il campo privilegiato sia certamente quello delle piccole e medie imprese. A questo proposito è stato già evidenziato il collegamento tra SBA e programmi di semplificazione, normativa e legislativa. La stessa Commissione ricorda che “la strategia della *Better regulation* trova il suo campo d'azione privilegiato proprio nella regolamentazione del sistema produttivo” ²⁵. Volendo richiamare una *best practice* non troppo lontana, è possibile fare riferimento alla “Strategia regionale di attuazione dello SBA” adottata dalla Regione Marche con D.G.R. 28 aprile 2014, n. 494. Il documento definisce una strategia politica ed economica per i successivi sette anni finalizzata a sostenere le micro, piccole e medie imprese (MPMI), in concomitanza con la programmazione dei Fondi strutturali 2014/2020. Con tale iniziativa, nel 2014, la Regione Marche ha ottenuto il premio “Regione imprenditoriale d'Europa – EER”, attribuito dal Comitato delle Regioni ²⁶. La strategia parte dal presupposto che il territorio regionale si caratterizza per una struttura produttiva tradizionalmente costituita da imprese di piccole e piccolissime dimensioni, le quali rappresentano il target privilegiato della strategia SBA.

La strategia definisce interventi specifici ed azioni sistemiche ed è stata predisposta in modo da essere in grado di fornire un quadro programmatico di supporto, garantendo l'integrazione tra le diverse politiche regionali (internazionalizzazione, innovazione, ambiente, semplificazione legislativa e normativa, formazione professionale, credito, ecc.). Non essendo questa la sede per poterne riportare integralmente il contenuto, si richiamano, a titolo di esempio, alcuni passaggi che potrebbero fornire spunti utili.

²⁴ D.L. 16 luglio 2020, n. 76, *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*, convertito con la legge 11 settembre 2020, n. 120, art. 15, “*Agenda per la semplificazione, ricognizione e semplificazione dei procedimenti e modulistica standardizzata*”.

²⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: *Legiferare con intelligenza – Rispondere alle esigenze delle piccole e medie imprese*, COM(2013) 122 final del 7 marzo 2013.

²⁶ Per maggiori informazioni: <https://cor.europa.eu/it/engage/pages/european-entrepreneurial-region.aspx>.

La strategia è articolata in sei capitoli e suddivisa in due parti come da Prospetto 1.

Prospetto 1 – *Articolazione della strategia regionale di attuazione dello SBA” adottata dalla Regione Marche*

Parte I

**Capitolo 2:
Analisi del contesto
economico e
imprenditoriale**

Il capitolo contiene un’analisi del sistema industriale marchigiano a livello macro, meso e micro. Il capitolo serve a individuare i punti di forza e debolezza del sistema e a indentificare i bisogni a cui la Strategia vuole rispondere.

**Capitolo 3:
Analisi dell’applicazione
dello SBA, in Europa, in
Italia e nelle Marche**

Il capitolo verifica il grado di attuazione dei principi SBA sui tre livelli della governance europea: europeo, nazionale e regionale. Il capitolo mira a definire lo stato di attuazione per capire su quale principio la Regione Marche deve focalizzarsi in termini di fattibilità istituzionale e opportunità.

Parte II

In questa sezione vengono definite le azioni principali che la regione vuole intraprendere circa i seguenti principi: Principio I – Imprenditorialità; Principio III – Think small first; Principio IV – Amministrazione ricettiva; Principio V – Appalti pubblici.

Per ogni principio verranno descritti lo scopo specifico, i bisogni delle imprese, le azioni intraprese e quelle da intraprendere nel prossimo periodo di programmazione.

**Capitolo 4:
Le azioni di sistema**

Il capitolo descrive gli obiettivi e gli strumenti per l’applicazione dei seguenti principi SBA: Principio VI – Finanza; Principio VIII – Competenze e innovazione; Principio IX – Ambiente; Principio X – Internazionalizzazione.

**Capitolo 5:
Interventi specifici**

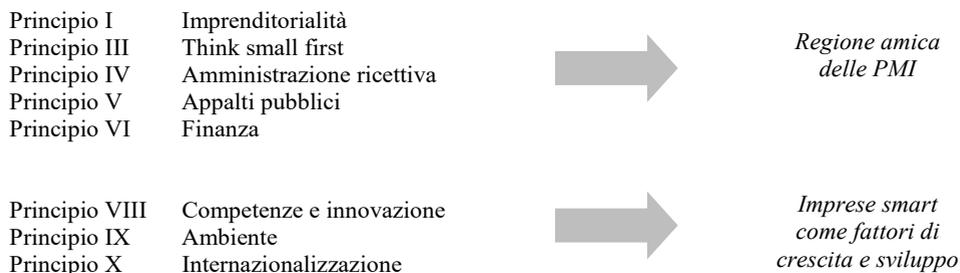
Lo scopo specifico, i bisogni delle imprese, le azioni intraprese e quelle da intraprendere nel prossimo periodo di programmazione verranno descritti per ogni principio.

**Capitolo 6:
Governance e
Monitoraggio**

In questo capitolo sono descritti sia il processo partenariale che ha portato alla redazione del documento che gli strumenti per la governance della Strategia.

Con particolare riferimento ai principi dello SBA (più sopra richiamati), la strategia specifica su quali di essi concentrare l’attenzione ed in quale prospettiva, come indicato nel successivo Prospetto 1.1.

Prospetto 1.1 – I principi dello SBA nella strategia adottata dalla Regione Marche



La *best practice* offerta dalla Regione Marche, al di là degli aspetti contenutistici, offre alcuni spunti di interesse che meritano di essere richiamati. Innanzitutto, va apprezzato il processo partenariale che ha preceduto la stesura del documento e che ha portato alla previsione di appositi *strumenti di governance* del piano di attuazione dello SBA a livello regionale. La strategia viene “supportata” *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*. Il valore aggiunto della strategia si sostanzia poi intorno ad alcune misure specifiche, quali ad esempio: la nomina del Garante PMI regionale per assicurare raccordo e coordinamento fra il tessuto imprenditoriale locale e le istituzioni; la previsione di un sistema di monitoraggio e di valutazione per garantire trasparenza ed *accountability*; la predisposizione di un apposito piano di comunicazione per raggiungere alti livelli di condivisione e coinvolgimento. Si tratta di misure che, in vario modo, supportano la strategia di base e ne potenziano l’efficacia. Non consiste in un mero contorno, ma di elementi centrali, al pari (se non di più) dell’individuazione degli obiettivi e delle finalità.

Un ulteriore strumento innovativo, parte integrante della strategia, è rappresentato dal “Passaporto PMI”, ideato per semplificare e standardizzare le informazioni richieste alle micro, piccole e medie imprese in sede di presentazione delle domande di agevolazione sui bandi per incentivi. Tale strumento si basa sulla raccolta digitalizzata delle ricorrenti informazioni richieste alle imprese, comuni alle diverse tipologie di bandi. Lo scopo è quello di evitare ai partecipanti di riscrivere e ricomporre tutte le informazioni richieste ogni qualvolta partecipano ad un bando, mediante la creazione di un’apposita piattaforma in cui inserire una volta i dati e dalla quale ottenere la modulistica già predisposta e scaricabile tramite internet. L’istituzione di una banca dati in cui le imprese inseriscono solo una volta tutte le informazioni richieste consentirebbe un significativo risparmio di tempo e di costi per le PMI.

Tornando ad una valutazione generale, uno strumento che ha ricevuto poca attenzione, tanto dal livello centrale quanto da quelli regionali, è il TEST PMI, noto anche come SME Test (*Small and Medium Enterprises Test*). Sarebbe auspicabile una sua più diffusa implementazione, dal momento che tale misura rappresenta la sintesi della *Better regulation* sia sotto il profilo normativo che amministrativo. In altre parole, si ritiene che il TEST PMI possa migliorare l'azione pubblica sia nel momento di predisposizione di nuovi interventi normativi che nel momento del concreto agire amministrativo.

Il Test PMI è una verifica *ex ante* per la valutazione d'impatto²⁷ che può essere applicata agli interventi normativi, alle proposte di policy e, in generale, a tutti gli interventi pubblici, anche di tipo amministrativo, che coinvolgono le PMI. La valutazione si propone di "misurare" l'impatto dell'intervento in termini di costi amministrativi, oneri e costi finanziari. Il test ha come scopo quello di evidenziare i benefici e i costi (vantaggi o svantaggi) di un intervento pubblico dal punto di vista delle PMI, identificando le principali conseguenze che potrebbero derivare dall'intervento pubblico. Le risultanze del test potrebbero evidenziare una convenienza a non procedere con quell'intervento o per procedere sulla base di correttivi ed adeguamenti con un impatto minore in termini di onerosità per le PMI.

Rispetto ad altri paesi dell'Ue, l'Italia è ancora indietro nell'applicazione del Test PMI²⁸. Va ricordato che la legge 11 novembre 2011, n. 180, recante "Norme per la tutela della libertà d'impresa", meglio nota come "Statuto per le imprese" prevede l'*obbligo* da parte dello Stato, delle Regioni degli Enti locali e degli Enti pubblici di valutare l'impatto delle iniziative legislative e regolamentari, anche di natura fiscale, sulle imprese, prima e dopo la loro adozione.

In applicazione della citata legge nazionale, alcune Regioni italiane²⁹ hanno introdotto nei rispettivi ordinamenti la disciplina del Test PMI adottando differenti modelli³⁰. Fatta eccezione per alcuni modelli, nella maggior parte delle

²⁷ Lo strumento è stato introdotto a livello dell'Unione europea dal 2009, nell'ambito del più ampio contesto dell'Analisi di impatto della regolazione (AIR).

²⁸ La Commissione europea effettua ogni anno una valutazione sul grado di attuazione dello SBA da parte di ciascuno Stato membro, mettendo a confronto le performance dei vari Paesi Ue. L'ultimo *Fact sheet* (Commissione europea, 2016) redatto dalla Commissione europea per l'anno 2016 mostra un Paese, l'Italia, i cui risultati legati all'applicazione e all'implementazione dello SBA sono al di sotto della media degli altri Stati europei nella maggior parte dei settori che danno sostanza allo SBA.

²⁹ Si segnalano in particolare: regioni Liguria, Lombardia, Emilia-Romagna, Marche; le Regioni Abruzzo e Friuli-Venezia Giulia si sono ispirate al modello della Regione Marche; le Regioni Puglia e Campania hanno introdotto un modello simile a quello della Liguria.

³⁰ Va ricordato che l'introduzione del TEST PMI da parte delle Regioni italiane trova fondamento anche nel Regolamento europeo 1303/2013/Ue relativo ai Fondi strutturali e di inve-

Regioni il test è effettuato sui progetti di legge e di regolamento. L'Emilia-Romagna effettua il test anche sui bandi pubblici regionali che prevedono l'erogazione di contributi a beneficio delle imprese, in particolare, sui bandi che concedono finanziamenti di derivazione europea, mentre la Regione Lombardia svolge una verifica sui procedimenti ai fini di una successiva revisione normativa.

Gli esempi che di seguito verranno forniti prendono spunto dal Modello elaborato dalla Regione Marche. In questo modello il Test PMI è effettuato sulle proposte di natura legislativa e regolamentare, in particolare:

- Leggi regionali;
- Regolamenti regionali;
- Deliberazioni amministrative del Consiglio;
- Delibere di giunta.

L'introduzione del test è avvenuta in maniera graduale per settori. A prescindere dall'ambito di applicazione individuato, la metodologia del test proposta potrebbe essere applicata anche ad atti di natura amministrativa.

Il modello Marche parte dalla previsione di una soglia massima dei costi amministrativi/finanziari che il progetto potrebbe comportare in capo alla tipologia di impresa considerata, al superamento della quale il test dà esito negativo, comportando una revisione dell'intervento pubblico prospettato. La soglia è pari a 160 euro annui: complessivamente il provvedimento non può comportare un onere economico per l'impresa superiore a 160 euro³¹. Il primo passaggio consiste in una valutazione svolta attraverso una *scheda di verifica preliminare*. Il Prospetto 1.2 ne mostra un esempio. Qualora, in seguito alla verifica si delinei un impatto specifico della proposta sulle PMI, la fase successiva prevede l'individuazione, la quantificazione dei costi e la monetizzazione degli oneri³². Se il risultato complessivo dei costi e degli oneri sulla singola PMI nell'arco dell'anno supera la soglia di 160 euro (ovvero costo di una giornata/uomo) si passa ad una fase successiva di consultazione.

stimento europei. Tale Regolamento, infatti, contempla tra le condizionalità *ex ante* relative all'Obiettivo tematico 3 – Promuovere la competitività delle PMI “la realizzazione di azioni specifiche per sostenere la promozione dell'imprenditorialità tenendo conto dello *Small Business Act* (SBA)” ed, in particolare, indica quale modalità di adempimento l'introduzione di “un meccanismo” “per verificare l'attuazione delle misure dello SBA adottate e valutare l'impatto della legislazione sulle PMI”.

³¹ La soglia di 160 euro annui, cui fa riferimento la Regione Marche, equivale al costo di una giornata uomo per impresa campione. L'impresa presa in considerazione è un'impresa con 10 addetti e fatturato di 1.000.000 euro.

³² In proposito, alcune regioni fanno riferimento *all'EU – Standard Cost Model* (U-SCM), mentre altre hanno elaborato una propria modalità di calcolo.

Prospetto 1.2 – Esempio di scheda di verifica preliminare

1.a) La proposta impatta direttamente sulle imprese? <i>Se le risposte I e II sono tutte negative rispondere No alla domanda 1A del Formulario – Allegato A. In caso contrario, se tutte due sono positive o anche una sola è positiva rispondere Si alla domanda 1A del Formulario – Allegato A</i>	SI	NO
I) La proposta impone nuove tasse, contributi, premi, multe, tariffe?		
II) La proposta impone costi di adempimento effettivi?		
1.b) La proposta impatta indirettamente sulle imprese? <i>Se le risposte III e IV sono tutte negative rispondere No alla domanda 1B del Formulario – Allegato A. In caso contrario, se tutte due sono positive o anche una sola è positiva rispondere Si alla domanda 1B del Formulario – Allegato A</i>		
III) La proposta impone particolari nuovi costi di adempimento / oneri ai potenziali clienti delle imprese (cittadini/ istituzioni) che ricadono sulle imprese?		
IV) La proposta modifica le caratteristiche del mercato incidendo sulle modalità di fornitura del servizio o del prodotto delle imprese?		
2) Le PMI sono particolarmente penalizzate rispetto alle grandi imprese? <i>Se le risposte V, VI e VII sono tutte negative rispondere No alla domanda 2 del Formulario – Allegato A. In caso contrario, se tutte sono positive o anche una sola è positiva rispondere Si alla domanda 2 del Formulario – Allegato A</i>		
V) La proposta impone oneri amministrativi in termini di richiesta di informazioni o documenti?		
VI) Le PMI sono le destinatarie esclusive della proposta?		
VII) La proposta incide su un settore in cui opera un numero rilevante di PMI?		

La fase della consultazione con le parti interessate rappresenta probabilmente il momento più importante del Test PMI, nella prospettiva di un intervento ponderato e condiviso e dunque con maggiori possibilità di efficacia. Qui si prevede il coinvolgimento di un *focus group*, cui partecipano i rappresentanti delle categorie imprenditoriali coinvolte. Obiettivo del *focus group* è riportare gli oneri al di sotto della citata soglia, attraverso la proposta di correttivi ed adeguamento a seconda delle specifiche criticità ed esigenze.

Dunque, solo se l'analisi preliminare dimostra che il provvedimento impatta sulle PMI (cioè se nell'apposita sezione del Formulario compare almeno un "SI") si procede con il test. Ad esempio, tra le varie opzioni di rimedio o alternative, si possono prendere in considerazione:

- l'esenzione totale/parziale per le PMI da particolari obblighi/costi della regolazione;
- la riduzione/esenzione temporanea da certi obblighi/costi della regolazione (ad esempio, intervalli temporali più lunghi per gli adempimenti).

Illustrata brevemente la logica alla base del Test PMI, è possibile procedere con alcune considerazioni. Il test può essere applicato sia ad atti di natura normativa che amministrativa; tuttavia, data la sua logica, l'applicazione appare utile soprattutto in relazione all'emanazione di bandi pubblici a sostegno delle PMI. Infatti, spesso, il carattere generale ed astratto delle leggi potrebbe rappresentare una criticità per l'applicazione di una metodologia come quella del test, mentre tale problema non si pone in riferimento ad atti amministrativi o ai regolamenti di esecuzione di leggi regionali. Come sopra anticipato, la Regione Emilia-Romagna, con la legge regionale n. 7/2014, ha previsto l'applicazione del Test PMI a tutti i bandi regionali che prevedono l'erogazione di contributi a favore delle categorie economiche PMI³³, con lo scopo di valutare l'impatto in termini di costi e benefici e di individuare eventuali misure compensative o trattamenti differenziati per tali tipologie di imprese. Il modello dell'Emilia-Romagna articola il Test in due fasi: nella prima (verifica preliminare) si valuta la rilevanza del bando per la categoria delle micro, piccole e medie imprese; nella seconda (consultazioni) si mira all'individuazione delle diverse tipologie di oneri (amministrativi e finanziari) e del possibile beneficio.

Un altro aspetto delicato è poi quello dei "costi" in termini di tempo e risorse umane ed organizzative che la Pubblica Amministrazione regionale è tenuta ad sostenere per l'effettuazione del Test. In proposito è fondamentale agire anche sul fronte organizzativo, attribuendo gli specifici compiti a persone di adeguata preparazione e professionalità. Dunque, nell'ottica dell'introduzione dello strumento del Test PMI sarebbe necessario un investimento in termini di formazione e di dotazione di risorse umane.

Certamente l'introduzione di un simile strumento porta con sé implicazioni e necessità organizzative e strumentali; tuttavia, alla luce dell'evoluzione della materia, una regolamentazione di qualità del sistema produttivo non può più

³³ In proposito sembra utile specificare che la scelta si spiega anche in ragione del fatto che, per le proposte normative e regolamentari, la regione Emilia-Romagna procede attraverso la più complessa AIR – analisi d'impatto delle regolazione, di cui il Test PMI rappresenta una sfumatura.

prescindere dagli strumenti di valutazione e misurazione d'impatto su cui la *Better regulation* si fonda.

6. Brevi osservazioni conclusive

Come osservato in premessa, semplificare è un compito decisamente complicato. La difficoltà deriva dal fatto che per semplificare non è sufficiente ridurre o eliminare norme e passaggi. Al contrario, intervenire in maniera generica non farebbe altro che peggiorare la situazione. La parola chiave del processo è *razionalizzazione*, da ottenere mediante un'azione condivisa e congiunta che sia in grado di trovare un punto di equilibrio tra le esigenze di garanzia e quelle di semplificazione.

Uno spunto interessante potrebbe arrivare dall'art. 36 del recente e citato "decreto semplificazioni", recante "Misure di semplificazione amministrativa per l'innovazione", il quale al fine di favorire la trasformazione digitale della pubblica amministrazione, nonché lo sviluppo, la diffusione e l'impiego delle tecnologie emergenti e di iniziative ad alto valore tecnologico prevede che le imprese, le Università, gli enti di ricerca e le società con caratteristiche di *spin off* o di *start up* universitari possono promuovere la sperimentazione di iniziative attinenti all'innovazione tecnologica e alla digitalizzazione, presentando alla Presidenza del Consiglio dei ministri competente per la trasformazione digitale i relativi progetti, con contestuale domanda di temporanea deroga alle norme dello Stato che impediscono la sperimentazione. Questa misura di "semplificazione" potrebbe dare un nuovo impulso all'innovazione digitale delle pubbliche amministrazioni e magari essere sperimentata per innovazioni ulteriori alla trasformazione digitale.

La digitalizzazione e l'innovazione tecnologica rappresentano senza dubbio degli strumenti fondamentali, ma non sufficienti. Sarebbe infatti inutile digitalizzare un processo che risulta comunque complesso nella sua *ratio*.

Semplificare senza rinunciare alle tutele necessarie per garantire un corretto funzionamento della macchina amministrativa è possibile, ma richiede uno sforzo congiunto, una visione ampia ed innovativa.

Per dirla con le celebri parole di A. Einstein: "*everything should be made as simple as possible, but not simpler*".

Riferimenti bibliografia

COMMISSIONE EUROPEA, *Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Ue*, COM(2007) 23 del 24 gennaio 2007.

- COMMISSIONE EUROPEA, *Uno Small Business Act per l'Europa*, COM(2008) 394 def. del 25 giugno 2008.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Riesame dello «Small Business Act» per l'Europa*, COM(2011) 78 def. del 23 febbraio 2011.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea*, COM(2012) 746 final del 12 dicembre 2012.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Piano d'azione «imprenditorialità 2020» – Rilanciare lo spirito imprenditoriale in Europa*, COM(2012) 795 final del 9 gennaio 2013.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Legiferare con intelligenza – Rispondere alle esigenze delle piccole e medie imprese*, COM(2013) 122 final del 7 marzo 2013.
- COMMISSIONE EUROPEA, Direzione generale per le Imprese e l'industria, *Attuazione dello SBA a livello regionale*, Publications Office of the EU, 2014.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Legiferare meglio per ottenere risultati migliori. Agenda dell'Ue* – COM (2015) 215 del 19 maggio 2015.
- COMMISSIONE EUROPEA, Interservice Group on Institutional Capacity and Administrative Reform, *Quality Of Public Administration – A Toolbox For Practitioners*, 2017.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Completare il programma “Legiferare meglio”: soluzioni migliori per conseguire risultati migliori*, COM (2017) 651 del 24 ottobre 2017.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Legiferare meglio: bilancio e perseveranza nell'impegno*, COM (2019) 178 def. del 14 aprile 2019.
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Conclusions on Better Regulation “Ensuring competitiveness and sustainable, inclusive growth”*, 27 febbraio 2020.
- LUTHER J.-VIPIANA PERPETUA P.M. (a cura di) *Contributi in tema di semplificazione normativa e amministrativa*, in *POLIS Working Papers* n. 208, dicembre 2013.
- MERCATI B., *La Better regulation come strumento politico dell'integrazione regionale nel federalizing process europeo*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 28 marzo 2018.
- NATALINI A.-SARPI F.-VESPERINI G. (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, annuario 2013, Osservatorio AIR, dicembre 2014.
- TRUCCO L., *Better regulation e better lawmaking dell'U.E.*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo editore, Brescia, 2011, p. 62 ss.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, *Better regulation for better results. Momenti, soggetti e obiettivi delle politiche europee per la qualità della regolamentazione*, in *Servizio per la qualità degli atti normativi*, Dossier n. 1, Legislatura XVII, giugno 2015, su www.senato.it.

Capitolo VII

BETTER REGULATION E SEMPLIFICAZIONE A LIVELLO EUROPEO: FACCIAMO IL PUNTO

Cecilia Odone *

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. *Better regulation*: bilancio e perseveranza nell’impegno. – 3. Dal programma di mandato al programma di lavoro 2020 della Commissione von der Leyen. – 4. *Strategic foresight e Better regulation*. – 5. Conclusioni.

1. Premessa

Vi è un filo rosso che lega tra loro *Better regulation* e ripresa economica, nel contesto globale dello sviluppo sostenibile¹. Oggi ancora più che nel passato. Da marzo a settembre del 2020, è cambiato il mondo, in un contesto istituzionale europeo del tutto rinnovato nel 2019. La nuova Commissione europea e la sua Presidente, con il programma di mandato presentato al Parlamento europeo nel mese di luglio 2019, aveva già introdotto uno scenario di novità in termini di *Better regulation* della quale erano stati preannunciati tempi e strumenti a gennaio di quest’anno. Tuttavia, nel giro di poco tempo, il COVID-19 ha cambiato il contesto di riferimento, ha accelerato i tempi di risposta di fronte all’emergenza e, allo stesso tempo, imposto la costruzione comune di una visione di più lungo periodo per ricostruire all’insegna della resilienza le nostre economie e le nostre società.

La semplificazione, inclusa nell’Agenda *Better regulation* della Commissione europea, riguarda tanto la legislazione vigente che quella in preparazione,

* Consulente CINSEDO in Diritto e politiche dell’Unione europea, esperta del funzionamento e del monitoraggio strategico del processo decisionale e legislativo dell’Ue.

¹ Vd. il documento di riflessione della Commissione europea “Verso un’Europa più sostenibile entro il 2030”, COM (2019) 22 del 30 gennaio 2019, dove, tra l’altro, è messo in evidenza il collegamento tra Sviluppo sostenibile, *Governance* multilivello e *Better regulation*.

ed è volta a garantire che questa sia in grado di raggiungere gli obiettivi in modo efficiente senza imporre costi non necessari a cittadini, imprese e amministrazioni. Dove le decisioni sono prese a diversi livelli di governo e in un contesto globale di relazioni e di scambi, tutti i livelli istituzionali devono assumersi la responsabilità di legiferare meglio, così come devono assumersi una precisa responsabilità anche i destinatari delle decisioni, gli *stakeholders*, ai quali dev'essere data la possibilità di “dire la loro” lungo tutto il ciclo politico². *Better regulation – Legiferare meglio* è infatti, allo stesso tempo, un “obiettivo” e un “metodo di lavoro”, riguarda tutte le iniziative – da quelle nuove a quelle vigenti – riguarda tutto il ciclo politico – dalla progettazione della proposta alla sua discussione fino all'approvazione e alla sua implementazione e applicazione – e tutti i soggetti interessati, a partire dalle Istituzioni fino ai cittadini³.

È questo, in poche parole, il messaggio chiave con cui la Commissione Juncker ha lanciato il lavoro sulla *Better regulation* nel 2015 e, sulla base dei risultati ottenuti, passato il testimone alla Commissione von der Leyen nel 2019. E da questo messaggio passa anche quello relativo al ruolo delle Regioni e dei territori quali soggetti responsabili di sussidiarietà attiva, fatta di azioni concrete come quelle raccomandate nel documento della *Task force* sulla sussidiarietà⁴. Quel documento conferma con forza la necessità che i processi decisionali, per essere efficienti ed efficaci, siano *evidence-based* e “territorializzati”. Gli obiettivi di Sviluppo sostenibile, inoltre, a seguito della pandemia, diventano ancora più centrali nel processo di elaborazione di politiche coerenti nel lungo periodo, sia per il superamento della crisi sanitaria ed economica che per costruire società ed economie resilienti per le future generazioni⁵.

² Il Portale “*Have your say*” è stato di recente sostituito dal nuovo portale “*Have your say: Simplify!*” a supporto del lavoro della piattaforma “Fit4Future”, di cui si parlerà più avanti, per raccogliere i contributi di cittadini e *stakeholders* su come semplificare, ridurre gli oneri e modernizzare la legislazione europea.

³ “*Legiferare meglio non è un semplice adempimento burocratico. I cittadini, le imprese e le altre parti interessate giudicano l'Ue sulla base dell'impatto delle sue azioni, non solo delle iniziative nuove ma anche – soprattutto – degli atti legislativi già in vigore. 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*” – Comunicazione della Commissione europea “Legiferare meglio per ottenere risultati migliori. Agenda dell'Ue” – COM (2015) 215 del 19 maggio 2015, pag. 3.

⁴ La *Task Force* è stata istituita per contribuire alla riflessione sul Futuro dell'Europa avviata dal Presidente Juncker con il Libro Bianco, COM (2017) 2025 del 1° marzo 2017 e culminata nel vertice di Sibiu del 9 maggio 2019.

⁵ I principi e gli strumenti della *Better regulation* contribuiscono a realizzare il *mainstreaming* degli obiettivi di sviluppo sostenibile, di cui all'Agenda 2030 dell'ONU, nelle politiche europee. Un esame interessante dell'Agenda *Better regulation* sotto questo aspetto, in termini teorici e dal punto di vista della sua concreta applicazione da parte delle Istituzioni e degli Stati,

Lo schema di questo breve contributo si svilupperà lungo tre direttrici: il bilancio sull'Agenda *Better regulation* fatto dalla Commissione Juncker nel mese di aprile 2019, le proposte della nuova Commissione in carica sulla base del programma di mandato della Presidente von der Leyen, lo scenario della ormai prossima revisione dell'Agenda che includerà tra i suoi strumenti anche la cd. previsione strategica – *Strategic foresight*.

2. *Better regulation*: bilancio e perseveranza nell'impegno

Nel mese di aprile 2019, la Commissione europea ha pubblicato il “bilancio” sull'attuazione dell'Agenda “Legiferare meglio”⁶ tracciandone il percorso di attuazione e individuando i risultati ottenuti, i problemi e gli spazi di miglioramento sulla base dell'esperienza applicativa, tenendo conto degli esiti del lavoro della “*Task force* sulla sussidiarietà”⁷, delle raccomandazioni della stessa e degli impegni assunti dalla Commissione sulla base di queste nel 2018⁸. Oggetto del “bilancio” era tutto il pacchetto per Legiferare meglio varato nel 2015 dalla Commissione Juncker, composto dalla Comunicazione “Legiferare meglio per ottenere risultati migliori – Agenda dell'Ue”, dalle linee guida per “legiferare meglio” e dal *toolbox*⁹.

L'Agenda *Better regulation* – *Legiferare meglio* rispondeva alla priorità politica n. 10 “Cambiamento democratico” della Commissione Juncker. Sulla base di principi, strumenti e procedure dedicate, essa era finalizzata a realizzare le priorità politiche nel quadro della programmazione pluriennale e annuale della Commissione europea, prevista dall'art. 17 del TUE. Si tratta dunque di uno

con suggerimenti rispetto ad un utilizzo più efficace degli strumenti, si trova in: Andrea RENDA, *How can Sustainable Development Goals be “mainstreamed” in the EU's Better regulation Agenda?*, in CEPS *Policy Insights* n. 2017-12, March 2017.

⁶ Comunicazione “Legiferare meglio: bilancio e perseveranza nell'impegno”, COM (2019) 178 def. del 14 aprile 2019.

⁷ *Report of the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and “Doing Less More Efficiently”*, del 10 luglio 2018.

⁸ Comunicazione della Commissione europea “I principi di sussidiarietà e proporzionalità: rafforzarne il ruolo nel processo di definizione delle politiche” – COM (2018) 703 del 23 ottobre 2018.

⁹ Nel 2017, una comunicazione di medio periodo ha fatto seguito all'Agenda: Comunicazione della Commissione “Completare il programma “Legiferare meglio”: soluzioni migliori per conseguire risultati migliori” – COM (2017) 651 del 24 ottobre 2017. La comunicazione era accompagnata da un aggiornamento delle linee guida e del *toolbox*. Un'altra tappa fondamentale raggiunta nel corso del mandato Juncker è l'accordo interistituzionale “Legiferare meglio”, del 13 aprile 2016 – GUUE L n. 123 del 12 maggio 2016.

strumento orizzontale che interessa tutti i settori di intervento dell'Ue e tutte le fasi del ciclo politico, dall'elaborazione all'attuazione alla revisione di una politica o di un atto legislativo. I principi e gli strumenti per legiferare meglio, come ricorda la stessa Commissione, sono stati introdotti al fine di “conseguire una migliore *governance europea* e ancorare lo sviluppo sostenibile all'elaborazione delle politiche dell'Unione attraverso un esame congiunto degli impatti economici, sociali e ambientali”¹⁰.

Il “bilancio” tracciato dalla Commissione europea nel 2019, sulla base di consultazioni interne ed esterne, è positivo. Esso è accompagnato dall'esame del funzionamento sia dei principi che degli strumenti per legiferare meglio, individuando gli spazi di miglioramento per il futuro. Tra gli insegnamenti generali, emerge una necessità sempre più forte di legiferare meglio. Si tratta di ancorare le decisioni politiche ad elementi concreti, tenendo conto dei possibili effetti intersettoriali e delle sinergie tra le politiche stesse, in un contesto di cambiamento continuo a partire dalle tecnologie digitali. Si parla a questo proposito, sempre di più, di “legislazione a prova di futuro”¹¹. “Legiferare meglio” è, inoltre, un impegno condiviso. Tra le Istituzioni, innanzitutto, e tra queste e gli Stati membri, incluso il livello substatale. Un aspetto che viene particolarmente sottolineato riguarda l'importanza del contributo che possono dare Regioni ed enti locali, ad esempio, in termini di risposta alle consultazioni. Emerge inoltre la necessità di migliorare la trasparenza sull'utilizzo dei risultati delle consultazioni stesse, allo stesso tempo ricordando che il sistema della Commissione per il coinvolgimento degli *stakeholders*, nel 2018, è stato valutato dall'OCSE al primo posto. La difficoltà nel raccogliere gli *input* delle autorità re-

¹⁰ Il percorso della *Better regulation* europea prende il via da lontano. In estrema sintesi, le tappe fondamentali possono essere ricostruite nei seguenti documenti: il “Libro Bianco sulla *governance europea*” – COM (2001) 428, GU C 287 del 12 ottobre 2001; la “Comunicazione in materia di valutazione d'impatto” – COM (2002) 276 del 5 giugno 2002; la “Strategia per la semplificazione del contesto normativo” – COM (2005) 535 del 25 ottobre 2005; il “Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Ue” – COM (2007) 23 del 24 gennaio 2007. Nel 2010 la Commissione Barroso varava il programma “Legiferare con intelligenza nell'Unione europea” – COM (2010) 543 dell'8 ottobre 2010, mentre nel 2012, dopo la pubblicazione dei risultati del “Piano d'azione per ridurre gli oneri amministrativi”, veniva lanciato “REFIT”. Quest'ultimo è il programma della Commissione europea per il controllo dell'efficacia e dell'adeguatezza della legislazione, i cui obiettivi – semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi – sono presi in considerazione nel Programma di lavoro annuale. Un apposito allegato al Programma di lavoro include le iniziative REFIT per l'anno di riferimento.

¹¹ “*Future-proof and innovation-friendly legislation*”. V. in questo senso già le Conclusioni “*Better regulation to strengthen Competitiveness*” del Consiglio Ue del 26 maggio 2016. Più di recente, su tutti gli strumenti della *Better regulation* e in vista del nuovo pacchetto, vd. Consiglio Ue, *Conclusions on Better Regulation “Ensuring competitiveness and sustainable, inclusive growth”*, 27 febbraio 2020.

gionali e locali emerge come un ulteriore aspetto critico. È per superare questa difficoltà che il Comitato delle Regioni, con il Progetto pilota *RegHub* ha voluto dar seguito ad una specifica raccomandazione della *Task force* Sussidiarietà che suggeriva un maggiore coinvolgimento di Regioni ed enti locali nel processo di valutazione *ex post* delle politiche e della legislazione¹². Tramite la rete di *hubs* regionali il progetto pilota ha sperimentato per due anni una modalità di raccolta sistematica di informazioni sull'implementazione della legislazione a livello regionale e locale, con l'obiettivo di superare il problema attuale della mancanza di dati e di informazioni e migliorare in questo modo la qualità del monitoraggio e della valutazione.

Quanto agli strumenti della *Better regulation*, vengono presi in esame le valutazioni d'impatto (*ex ante*), le valutazioni *ex post* e il comitato per il controllo normativo. Per quanto riguarda le valutazioni, pur essendone aumentato l'utilizzo, si osserva come entrambe presentino margini di miglioramento soprattutto in termini qualitativi. Esse servono a sostenere il processo decisionale sulla base di elementi concreti e dei contributi dei portatori di interesse. Tuttavia, nell'ambito della valutazione *ex ante*, dev'essere migliorata la valutazione della sussidiarietà – che dovrebbe essere meno generica e meno tecnica dal punto di vista giuridico – ma anche l'individuazione del livello adeguato di analisi in rapporto a disponibilità di dati, tempo e risorse, garantendo nel contempo l'equilibrio e la completezza del processo di valutazione dell'impatto. Per quanto riguarda la valutazione *ex post*, invece, la qualità dev'essere migliorata in termini di progettazione e oggettività, tempi ed efficienza, oltre a migliorare la coerenza dell'approccio alla valutazione *ex post* da parte delle Istituzioni. È dalla valutazione *ex post*, infatti, che derivano gli *input* per semplificare ed eliminare oneri e costi superflui oltre che per valutare l'efficacia e l'efficienza, pertinenza e adeguatezza rispetto alle finalità della legislazione e dei programmi di finanziamento. Un importante suggerimento riguarda l'importanza di collegare la valutazione *ex post* alla valutazione *ex ante*, vale a dire, di tener conto dei risultati della prima in occasione della seconda. Da notare infine, che le valutazioni, si dice nel “bilancio”, dovrebbero essere estese anche agli atti delegati ed esecutivi e agli atti di attuazione a livello nazionale. Anche qui vale il suggerimento di coinvolgere di più e meglio le autorità locali e regionali.

¹² Il progetto pilota “*RegHuB – Network of Regional Hubs for EU Policy Implementation Review*” risponde alla raccomandazione n. 8 della *Task force* e riunisce 37 tra Regioni ed Enti locali coinvolti in una sperimentazione per due anni. Lanciato nel mese di marzo 2019, in occasione dell'8° Summit delle Regioni e delle Città, il progetto propone un metodo di lavoro per fornire riscontro sull'attuazione concreta di specifiche politiche e atti legislativi, tramite il coinvolgimento diretto, da parte di ciascun *hub* regionale, degli *stakeholders* interessati sul territorio, enti locali, imprese, associazioni, cittadini, università, a seconda del tema specifico.

Con riferimento a REFIT, infine, dal “bilancio” emerge la necessità di approfondire il potenziale di miglioramento di questo programma, al fine di garantire maggiori risultati in termini di semplificazione e riduzione degli oneri, anche migliorando le modalità di individuazione dei costi eccessivi nelle valutazioni¹³.

Un messaggio più generale con riferimento al funzionamento in concreto dell’attuazione dell’Agenda riguarda, infine, la comunicazione, essendo emerso dai lavori come vi sia poca consapevolezza delle parti interessate circa gli strumenti e le opportunità che questa offre.

3. Dal programma di mandato al programma di lavoro 2020 della Commissione von der Leyen

Per la revisione dell’Agenda “*Better regulation*”, la Commissione von der Leyen trova un buon punto di partenza proprio nel “bilancio” prodotto dalla Commissione Juncker¹⁴. Quest’ultimo, mettendo nero su bianco i risultati ottenuti e gli spazi di miglioramento, rappresenta un punto di riferimento essenziale per realizzare gli obiettivi di mandato della nuova Commissione¹⁵.

Il programma di lavoro per il 2020 della Commissione europea¹⁶ include la *Better regulation* tra le iniziative per rafforzare la democrazia europea, tra le quali rientrano, per fare soltanto qualche esempio, il Piano d’azione europeo per la democrazia, l’iniziativa per dare forma alla Conferenza sul futuro dell’Europa, la prima relazione annuale di prospettiva 2020. La nuova Agenda “*Better regulation*” attua dunque il sesto capitolo degli Orientamenti politici della Presidente von der Leyen, dove il nuovo slancio che si intende dare alla

¹³ REFIT era stato introdotto nel 2012 con l’obiettivo di assicurare che la legislazione europea restasse nel tempo “*adatta allo scopo – fit for purpose*”. Con l’obiettivo della semplificazione, la regolamentazione viene analizzata in rapporto agli obiettivi, per assicurare che i benefici siano raggiunti con i minori costi per i cittadini, le imprese e le amministrazioni e che i costi vengano ridotti, dove possibile, senza pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi. A partire dal Programma di lavoro 2017, viene superato l’approccio settoriale alla semplificazione, affermandosi il principio per cui ogni iniziativa di modifica alla legislazione vigente, inserita nel programma REFIT, dev’essere finalizzata a semplificare e a raggiungere gli obiettivi nel modo più efficiente.

¹⁴ COM (2019) 178 def. cit.

¹⁵ “*Un’Unione più ambiziosa. Il mio programma per l’Europa. Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2014-2020*”, presentati al Parlamento europeo il 16 luglio 2019 dalla candidata alla carica di Presidente Ursula von der Leyen.

¹⁶ Comunicazione della Commissione europea “*Programma di lavoro 2020. Un’Unione più ambiziosa*” COM (2020) 37 del 29 gennaio 2020.

democrazia europea si fonda sulla centralità del cittadino e sull'unicità del sistema democratico dell'Unione europea, il quale "riunisce parlamentari eletti direttamente a livello locale, regionale, nazionale ed europeo con capi di Stato e di Governo eletti". Ed è ai cittadini che si riferisce, fin dall'inizio, il programma di lavoro 2020 della nuova Commissione, quando afferma di voler costruire un'"Unione più ambiziosa". L'impegno assunto dalla nuova Commissione passa per le iniziative del *Green Deal* – la nuova strategia di crescita dell'Unione che mira alla neutralità climatica entro il 2050 – le iniziative per la transizione digitale – che preparano la strada per trarre il massimo vantaggio dalla transizione e allo stesso tempo garantire la sicurezza e il rispetto dei valori e dei diritti fondamentali – le iniziative per un'economia europea al servizio delle persone – che includono, ad esempio, l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, ma anche il riesame della *governance* economica europea ed un piano d'azione per combattere l'evasione fiscale e semplificare il sistema fiscale – fino alle iniziative per rafforzare il ruolo dell'Europa nel mondo e per promuovere lo stile di vita europeo. All'interno del sesto capitolo del programma 2020, intitolato "Un nuovo slancio per la democrazia europea", si trova collocata, dunque, la nuova Agenda sulla "*Better regulation*". La pubblicazione era stata preannunciata per il secondo trimestre del 2020, nello stesso periodo in cui sarebbe stata pubblicata la prima Relazione annuale di prospettiva. Il collegamento tra i due documenti, come si vedrà più avanti, è fondamentale. Quanto alla *Better regulation* essa resta tanto centrale nell'approccio della Commissione europea quanto trasversale rispetto a tutte le iniziative con le quali l'intero programma di mandato viene realizzato: "*Il miglioramento della regolamentazione continuerà a essere al centro della nostra politica. Questa Commissione è determinata a progettare e attuare politiche che producano risultati tangibili sul campo e a rendere la vita più facile a cittadini e imprese*"¹⁷. Tra le novità che vengono anticipate, innanzitutto, la nuova Comunicazione comprenderà il rafforzamento delle valutazioni, l'introduzione delle previsioni (*foresight*) negli strumenti di regolamentazione, l'applicazione in concreto della sussidiarietà attiva e strumenti per rendere le consultazioni dei cittadini più efficienti. Quanto alla semplificazione, si anticipa l'introduzione di uno strumento rafforzato per l'applicazione del principio "one-in-one-out", con l'obiettivo di garantire che, in uno stesso settore, l'introduzione di un nuovo onere amministrativo venga compensato con l'eliminazione di costi corrispondenti, senza che questo approccio venga applicato in modo automatico e garantendo il mantenimento degli standard sociali ed ecologici. Viene inoltre preannunciata la piattaforma "Fit for Future", che rappresenterà l'evoluzione della piattaforma "REFIT" con un

¹⁷ COM (2020) 37 cit., pag. 11.

rafforzamento della componente territoriale ed un'attenzione specifica all'innovazione tecnologica e digitale, per verificare, con il contributo di tutti i soggetti interessati, che la legislazione in vigore sia adeguata al futuro – *fit for future*. Anche il monitoraggio del recepimento e dell'applicazione della legislazione resta un importante tassello degli strumenti della *Better regulation* europea, basato in prima battuta sul dialogo con gli Stati membri per poter individuare i problemi e le soluzioni innanzitutto in un contesto di collaborazione¹⁸.

La *Better regulation* europea, dunque, con una nuova Comunicazione e l'aggiornamento delle linee guida e del *toolbox*, avrebbe dovuto fare il suo ingresso nel secondo trimestre dell'anno. La crisi sanitaria ed economica ha inizialmente e improvvisamente spostato le energie della Commissione europea, così come delle altre Istituzioni, verso priorità di breve periodo, pur sempre inquadrata negli obiettivi del programma di mandato¹⁹. La riprogrammazione delle iniziative contenute nel Programma di lavoro ha fatto slittare la pubblicazione del nuovo pacchetto all'ultimo trimestre (ottobre – dicembre 2020)²⁰. Ma la *Better regulation* rimanda la spina dorsale degli obiettivi ambiziosi che si è posta la Commissione. Anche per questo, nel frattempo, sul fronte della *Better regulation*, alcune innovazioni ci sono comunque state. Queste riguardano soprattutto il versante della semplificazione e della riduzione degli oneri amministrativi. In particolare, è stata istituita la piattaforma “Fit for Future” (F4F)²¹ che, come preannunciato, succede alla piattaforma REFIT il cui mandato si è concluso il 31 ottobre 2019. La nuova piattaforma contribuisce agli obiettivi del programma REFIT, il controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione, con una particolare attenzione verso la digitalizzazione e la densità normativa²². L'attenzione verso le sfide e le opportunità che provengono dalle

¹⁸ COM (2020) 37 cit., pag. 10 – 11.

¹⁹ *La duplice transizione verde e digitale rappresenta ora ancora di più la colonna portante del nostro programma, con nuove risorse per accelerare la trasformazione. Non stiamo semplicemente riparando la nostra economia dai danni subiti; ne stiamo costruendo una migliore per la prossima generazione. Vd. “Stato dell'Unione 2020. La Commissione von der Leyen un anno dopo”, 16 settembre 2020.*

²⁰ Comunicazione “Programma adattato 2020 della Commissione europea” – COM (2020) 440 del 27 maggio 2020. Vd. Pag. 1: *Ad oggi, la Commissione ha adottato 291 decisioni e altri atti dall'inizio della crisi, la maggioranza dei quali non era prevista né figurava nel programma di lavoro della Commissione per il 2020. Ciò testimonia l'urgenza e la natura drammatica della situazione, così come la rapidità con cui la Commissione ha dovuto riadattare il proprio lavoro, dal conseguire obiettivi a lungo termine alla gestione immediata della crisi.*

²¹ Decisione della Commissione europea dell'11 maggio 2020 – C (2020) 2977.

²² Per densità normativa “*si intendono prescrizioni tecniche dettagliate, concordate dal legislatore, sulle modalità per conseguire gli obiettivi; esse, infatti, potrebbero influire sul grado di*

nuove tecnologie è un obiettivo centrale: semplificare e garantire che la regolamentazione si mantenga adatta allo scopo rispetto alle sfide e alle opportunità future, sulla base dell'evidenza, di dati, prove e contributi che provengono da esperti di alto livello e soggetti interessati. La nuova piattaforma lavorerà sulla base di un programma annuale che individuerà la legislazione da prendere in esame e adotterà pareri che saranno inviati alla Commissione europea. La piattaforma è presieduta dal Vice Presidente della Commissione europea responsabile per la *Better regulation* ed è composta da due gruppi – *Government group* e *Stakeholders group* – dove la componente regionale è decisamente rafforzata. Oltre alla presenza di membri provenienti dal Comitato delle Regioni all'interno del primo gruppo, infatti, è previsto ora che ciascuno Stato membro possa nominare anche un suo rappresentante proveniente da un'autorità regionale²³. Inoltre, la decisione istitutiva della piattaforma menziona espressamente il contributo della rete *RegHub* ai suoi lavori²⁴. In questo modo, la Commissione europea dà seguito all'impegno di migliorare l'applicazione in concreto della sussidiarietà attiva e di rafforzare il contributo che le Regioni sono in grado di portare alla fase di valutazione dell'efficacia della legislazione. Ciò avviene, in questo caso, tramite gli esiti delle consultazioni che il segretariato *RegHub* propone ai propri *hubs* regionali in riferimento a direttive o regolamenti attuati o applicati a livello territoriale. Anche *RegHub*²⁵ contribuirà pertanto, da qui in avanti, agli obiettivi del programma REFIT.

4. *Strategic foresight e Better regulation*

“La previsione strategica dovrebbe orientare le principali iniziative politiche. A tale titolo essa diventerà parte integrante del ventaglio di strumenti per legiferare meglio della Commissione, per esempio nelle valutazioni d'impatto ex ante. Ciò garantirà che le politiche dell'Ue si basino su una chiara comprensione delle tendenze, degli scenari e delle sfide possibili del futuro, in par-

discrezionalità delle autorità nazionali e degli enti regionali e locali al momento di attuare la legislazione”. Vd. COM (2018) 703 cit., pag. 11, nota 32.

²³ Art. 5, Decisione C (2020) 2977, cit.

²⁴ Decisione C(2020) 2977 cit., vd. artt. 4 e 10 oltre al considerando n. 13 *“The Committee of the Regions created RegHub, a network of regional and local authorities, with the aim to collect experiences on EU policy implementation through consultations of actors at local level. RegHub could therefore provide useful information for the Platform's work”.*

²⁵ Per l'Italia, partecipano al progetto pilota 8 Regioni e una Provincia autonoma. Alla pagina dedicata alla Rete *RegHub*, sul sito del Comitato delle Regioni, una misurata mappa interattiva consente di visualizzare l'elenco dei membri della rete e dei riferimenti di contatto.

*ticolare in aree di intervento soggette a rapidi cambiamenti strutturali. La previsione strategica sarà inoltre d'aiuto per il programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione, che individua le possibilità di ridurre l'onere normativo dell'Europa e contribuisce a valutare se la normativa esistente dell'Ue è ancora "adeguata al futuro"*²⁶.

In attesa del nuovo pacchetto "*Better regulation*", previsto per l'ultimo trimestre dell'anno, la prima "Relazione 2020 in materia di previsione strategica" – "*2020 Strategic Foresight Report*", anticipa una novità significativa. La *previsione strategica*²⁷ sarà uno strumento centrale della nuova *Better regulation* europea. Essa è finalizzata a supportare scelte strategiche a livello dell'Ue, sulla base dell'individuazione delle sfide emergenti e delle opportunità. La Commissione si appoggerà alla *previsione strategica* per disegnare politiche e legislazione che siano *future-proof* e *evidence-based*. Ma la *previsione* è uno strumento non nuovo ai lavori preparatori della Commissione europea. È utilizzata da tempo. La stessa Commissione porta l'esempio della recente Comunicazione sulle materie prime critiche²⁸ che si avvale ampiamente della *previsione strategica*. Da qui in avanti il suo utilizzo diventerà sistematico, riguarderà tutte le principali iniziative a supporto del *policy-making*, sia per rispondere ai bisogni di breve e di lungo periodo che per garantirne la coerenza²⁹. Questo avverrà

²⁶ Comunicazione della Commissione europea, *Relazione 2020 in materia di previsione. Previsione strategica: tracciare la rotta verso un'Europa più resiliente* – COM (2020) 493 del 9 settembre 2020, pag. 5.

²⁷ La *previsione strategica* è la disciplina che esplora, anticipa e influenza il futuro. Nella Comunicazione COM (2020) 493 cit., pag. 3, note 5 e 6, la Commissione europea afferma che: "*La previsione strategica estrapola indicazioni utili per la pianificazione, la definizione delle politiche e la preparazione in una prospettiva strategica (Commissione europea, 2017, "La previsione strategica: nozioni di base"). Non si tratta di prevedere il futuro ma di esplorare diversi futuri plausibili che potrebbero verificarsi, con le opportunità e le sfide che ciascuno di essi comporterebbe. Ciò implica l'individuazione delle tendenze e delle problematiche emergenti e il loro utilizzo per creare visioni e i percorsi corrispondenti in modo da prendere decisioni migliori e da agire nel presente al fine di dare forma al futuro che vogliamo (...).* La Commissione cita inoltre l'individuazione delle tendenze emergenti – *horizon scanning* – come strumento fondamentale delle scelte strategiche in politica: "*L'individuazione delle tendenze emergenti fa parte dell'analisi delle tendenze ed è utilizzata di norma per aggiungere contesto nelle attività di previsione. Può costituire una sede per riesaminare e condividere le informazioni sugli sviluppi futuri, fornire orientamenti, individuare opportunità e fungere da sistema di allarme preventivo*".

²⁸ Comunicazione della Commissione europea, *Resilienza delle materie prime critiche: tracciare un percorso verso una maggiore sicurezza e sostenibilità* – COM (2020) 474 del 3 settembre 2020.

²⁹ Il mandato del Vice Presidente Maroš Šefčovič ha ad oggetto le relazioni interistituzionali inclusa la *better regulation* in tutti i suoi aspetti, e la "*previsione strategica*". Nella lettera di missione, la Presidente von der Leyen specifica l'obiettivo di rafforzare la cultura dell'*evidence-based policy making* e di mettere la "*previsione*" al centro dell'elaborazione delle politiche". Il

tramite esercizi di previsione strategica condotti rispetto a tutte le iniziative principali, la pubblicazione di un rapporto annuale che metta in evidenza le tendenze emergenti e le sfide, il supporto alla capacità di previsione strategica presso le amministrazioni statali ed europee, il lancio del “Foresight Network” a livello europeo. Per il 2020 e in considerazione del *Recovery Plan* la *previsione strategica* si concentra sull’obiettivo della resilienza, che viene preso in considerazione nelle quattro dimensioni: sociale ed economica, *green*, geopolitica e digitale. I quadri strategici proposti in riferimento a queste quattro dimensioni consentiranno di mettere in luce le capacità, la vulnerabilità e le opportunità, che a seguito della crisi sanitaria ed economica richiedono risposte tanto rapide quanto di lungo periodo. La Relazione 2020 in materia di previsione strategica intende inoltre contribuire allo Stato dell’Unione e al Programma di lavoro annuale della Commissione europea, nonché alla Conferenza sul Futuro dell’Europa. La previsione strategica sarà uno strumento fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi della transizione verde e digitale al centro della nuova strategia di crescita dell’Ue, che va ora letta alla luce delle nuove sfide dovute alla crisi sanitaria ed economica. La previsione strategica diventerà pertanto una parte integrante del *Better regulation toolbox* e riguarderà sia la valutazione *ex ante* – *Impact assessment* – che la valutazione *ex post* della legislazione nell’ambito del programma REFIT. Dunque tutto il ciclo politico sarà guidato dalla previsione strategica. La transizione digitale e verde, al centro della nuova strategia di crescita dell’Ue – il *Green Deal* – che guarda ora a rendere più resilienti l’economia e la società, non potrà che trarre beneficio dall’utilizzo di questo strumento di connessione diretta tra regolamentazione e innovazione³⁰.

5. Conclusioni

L’insegnamento che viene dalla pandemia offre l’opportunità per rafforzare lo sforzo per legiferare meglio. Ma un punto andrà tenuto ben saldo se si vuole cogliere fino in fondo questa occasione: la dimensione territoriale della *Better regulation*. Per raggiungere gli obiettivi all’insegna della resilienza, le misure

compito di guidare questo lavoro è affidato al Vice Presidente che dovrà concentrarsi sull’identificazione delle tendenze di lungo periodo e dei settori in cui le politiche, la ricerca e gli sviluppi tecnologici guideranno verosimilmente i cambiamenti sociali, economici e ambientali.

³⁰Una riflessione interessante sull’opportunità che viene dalla pandemia, dal ruolo centrale della *Better regulation* nella ripresa economica, dalla previsione strategica come strumento per collegare regolazione e innovazione e rendere davvero migliore la legislazione, si trova in: Claudio RADAELLI, “*Will the EU make its Better regulation Strategy truly Better?*”, in *The Regulatory Review*, 1 June 2020.

politiche e legislative che verranno messe in campo per la ripresa a lungo termine non possono non tener conto delle diversità territoriali, dagli scenari attuali a quelli futuri. *Innovation principle* e *strategic foresight* devono essere “territorializzati”, affinché le scelte politiche corrispondano alle esigenze effettive di sviluppo dei territori e rispondano alle diverse condizioni di partenza, accentuate ora dagli effetti della pandemia³¹. Si pensi alla nuova politica di coesione nel Quadro finanziario Pluriennale attualmente in discussione, e di quanto la pandemia abbia inciso sullo scenario dell’attuale e futura coesione territoriale. All’interno di questo scenario, uno strumento da valorizzare è dunque il *Territorial Impact Assessment – TIA*³², da applicare sia alle politiche che alla legislazione, sul quale è arrivato il momento, per le amministrazioni a tutti i livelli, di dare seguito concretamente all’impegno condiviso a migliorare la legislazione.

Bibliografia e documentazione

- COMMISSIONE EUROPEA, “*Libro Bianco sulla governance europea*” – COM (2001) 428, GU C 287 del 12 ottobre 2001.
- COMMISSIONE EUROPEA, “*Comunicazione in materia di valutazione d’impatto*” – COM (2002) 276 del 5 giugno 2002.
- COMMISSIONE EUROPEA, “*Strategia per la semplificazione del contesto normativo*” – COM (2005) 535 del 25 ottobre 2005.
- COMMISSIONE EUROPEA, “*Programma d’azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell’Ue*” – COM (2007) 23 del 24 gennaio 2007.
- COMMISSIONE EUROPEA, “*Legiferare con intelligenza nell’Unione europea*” – COM (2010) 543 dell’8 ottobre 2010.
- COMMISSIONE EUROPEA “*Legiferare meglio per ottenere risultati migliori. Agenda dell’Ue*” – COM (2015) 215 del 19 maggio 2015.
- COMMISSIONE EUROPEA, “*Libro Bianco sul futuro dell’Europa*”, COM (2017) 2025 del 1° marzo 2017.
- COMMISSIONE EUROPEA, “*Completare il programma “Legiferare meglio”: soluzioni migliori per conseguire risultati migliori*” – COM (2017) 651 del 24 ottobre 2017.
- COMMISSIONE EUROPEA, “*I principi di sussidiarietà e proporzionalità: rafforzarne il*

³¹ L’impatto differenziato della pandemia sui territori è stato messo in evidenza dalla Commissione europea negli studi che accompagnano la proposta del *Next Generation EU*. Con riferimento a quest’ultimo, la necessità di territorializzare la risposta alla pandemia e di disporre di competenze e capacità in tal senso sul piano istituzionale è messa bene in evidenza nel *paper* di t33 Sound Policy, *Qual è l’impatto economico e territoriale del Covid-19? Quale il ruolo delle Regioni nel Next Generation EU?* 29 maggio 2020. Lo stesso percorso logico vale anche, in senso più ampio, per l’elaborazione di politiche e legislazione a livello Ue.

³² Per gli aspetti operativi, a questo proposito, si veda l’attuale *tool* n. 33 del *Better regulation toolbox* della Commissione europea.

- ruolo nel processo di definizione delle politiche*” – COM (2018) 703 del 23 ottobre 2018.
- COMMISSIONE EUROPEA, “*Verso un’Europa più sostenibile entro il 2030*”, COM (2019) 22 del 30 gennaio 2019.
- COMMISSIONE EUROPEA, “*Legiferare meglio: bilancio e perseveranza nell’impegno*”, COM (2019) 178 def. del 14 aprile 2019.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Programma di lavoro 2020 “Un’Unione più ambiziosa”* – COM (2020) 37 del 29 gennaio 2020 e Allegati da 1 a 5.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Decisione della Commissione europea dell’11 maggio 2020* – C (2020) 2977.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Programma di lavoro adattato 2020* – COM (2020) 440 del 27 maggio 2020 e Allegati 1 e 2.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Resilienza delle materie prime critiche: tracciare un percorso verso una maggiore sicurezza e sostenibilità* – COM (2020) 474 del 3 settembre 2020.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione 2020 in materia di previsione. Previsione strategica: tracciare la rotta verso un’Europa più resiliente*, COM (2020) 493 del 9 settembre 2020.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Stato dell’Unione 2020. La Commissione von der Leyen un anno dopo*, 16 settembre 2020.
- CONSIGLIO DELL’UNIONE EUROPEA, *Conclusions on Better regulation to strengthen Competitiveness*, del 26 maggio 2016.
- CONSIGLIO DELL’UNIONE EUROPEA, *Conclusions on Better Regulation “Ensuring competitiveness and sustainable, inclusive growth”*, 27 febbraio 2020.
- GUUE, *Accordo interistituzionale “Legiferare meglio”*, del 13 aprile 2016 – GUUE L n. 123 del 12 maggio 2016.
- RADAELLI C., *Will the EU make its Better Regulation Strategy truly better?* in *Regulatory Review*, 1° giugno 2020.
- RENDA A., *How can Sustainable Development Goals be “mainstreamed” in the EU’s Better regulation Agenda?*”, in *CEPS Policy Insights*” n. 2017-12, March 2017.
- T33 SOUND POLICY, *Qual è l’impatto economico e territoriale del Covid-19? Quale il ruolo delle Regioni nel Next Generation EU?*, 29 maggio 2020.
- TASK FORCE ON SUBSIDIARITY, *Report Proportionality and “Doing Less More Efficiently”*, 10 luglio 2018.
- VON DER LEYEN U., *Mission Letter to Maroš Šefčovič*, 10 settembre 2019.
- VON DER LEYEN U., *Un’Unione più ambiziosa. Il mio programma per l’Europa. Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2014-2020*, 16 luglio 2019.

Capitolo VIII

QUANTO È DIFFICILE SEMPLIFICARE. LA GOVERNANCE DELLE POLITICHE PER LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE IN ITALIA *

*Federica Cacciatore ***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. *Better regulation* e semplificazione. Una distinzione netta? – 3. La complessa evoluzione della *governance*. – 4. Il quadro attuale: fra *task force* e unità strutturali. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Quello del miglioramento della qualità delle regole è un tema ormai da tempo stabilmente al centro delle agende dei governi mondiali¹. Né l'avvicinarsi di maggioranze di colore diverso né le differenti caratteristiche e tradizioni dei sistemi amministrativi e legislativi di ciascun paese riescono a minarne la rilevanza strategica, portando la *Better regulation* a configurarsi come una (meta-) politica generale di governo, trasversale e caratterizzata da una complessiva omogeneità di obiettivi e strumenti². L'incontrastata necessità per tutti i gover-

* Componente della *Delivery Unit* nazionale per la semplificazione amministrativa presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica.

** Autrice: Federica Cacciatore, componente della *Delivery Unit* nazionale per la semplificazione amministrativa presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica.

¹ R. BALDWIN, *Better regulation: The search and the struggle*, in R. BALDWIN, M. CAVE, M. LODGE (eds.), *The Oxford Handbook of Regulation*, New York, Oxford University Press, 2010, pp. 259-278.

² C.M. RADAELLI, *Whither Better regulation for the Lisbon agenda?*, in "Journal of European Public Policy", 2007, 14(2), pp. 190-207; A. NATALINI, *La qualità della regolazione in Italia: una visione di insieme*, in A. NATALINI, G. TIBERI (a cura di), *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 17-30;

ni di dotarsi di strumenti e politiche finalizzati a migliorare il prodotto dell'azione normativa e legislativa trova le sue ragioni in diversi fattori. Prima fra questi è stata l'esigenza di porre maggiore attenzione ai costi della regolazione, anche a seguito delle crisi economico-finanziarie globali susseguitesesi negli ultimi decenni, e della recessione economica; ciò ha condotto l'attenzione sulle modalità con cui venivano impiegate le risorse pubbliche, e la riduzione degli sprechi è diventata una necessità avvertita da tutti. Contestualmente, la crescente complessità delle questioni da affrontare, dovuta anche al continuo sviluppo della conoscenza umana, ha richiesto una sempre maggiore competenza e specializzazione dei decisori pubblici, chiamati a trovare soluzioni efficaci a un ventaglio via via più ampio di questioni collettive. Infine, la crescente domanda di partecipazione dei cittadini alle attività e decisioni pubbliche, dovuta sia alla maggiore disponibilità di tecnologia sia all'aumentata coscienza pubblica e consapevolezza del proprio ruolo di rappresentati, ha spinto i governi ad aprire i processi decisionali e a renderli più inclusivi, in funzione sia di maggiore efficacia sia di maggiore trasparenza.

Malgrado l'indubbia evidenza delle questioni a giustificazione della *Better regulation*, una spinta fattiva all'adozione di politiche siffatte è stata, fin dalla fine degli anni Novanta, quella esogena, proveniente dalle organizzazioni inter- e sovranazionali, che per prime le hanno elaborate e le hanno poste come condizione di sviluppo per i paesi che ne facevano parte. Fra queste, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OECD)³ e l'Unione europea (Ue) hanno giocato un ruolo fondamentale.

L'Ue, in particolare, ha costituito la spinta principale per la dotazione in tutti i suoi Stati membri, e quindi anche in Italia, di strumenti di qualità della regolazione. Va segnalato a questo proposito che le riforme poste in atto dall'Ue hanno riguardato anzitutto sé stessa e le sue istituzioni, mirando a fungere da buona pratica ed esempio a tendere per gli Stati membri. L'adozione di politiche apposite ha avuto avvio sin dai primi anni Duemila, per non fermarsi fino ai giorni nostri. Ciò ha dato luogo a un progressivo ampliamento degli obiettivi e delle metodologie applicate, dal controllo della qualità del prodotto normativo a

F. DE FRANCESCO, C.M. RADAELLI, V.E. TROEGER *Implementing regulatory innovations in Europe: the case of impact assessment*, in "Journal of European Public Policy", 19(4), 2012, pp. 491-511.

³ È opportuno segnalare, per esempio, che già nel 1995 l'OECD aveva pubblicato delle raccomandazioni ai governi nazionali per il miglioramento della qualità delle loro scelte (OECD 1995), seguite a distanza di dieci anni da apposite linee guida (OECD 2005). In ambito internazionale, si segnala anche il costante contributo della Banca Mondiale alla causa della semplificazione amministrativa e normativa (World Bank 2004), oltre ai moniti del Fondo monetario internazionale, che da tempo segnala come buone politiche di riduzione degli oneri di regolazione e qualità normativa possano portare a un aumento del PIL.

quello della qualità ed efficienza dei suoi processi, determinandone anche una crescente complessità e articolazione.

La stabilizzazione di politiche di *Better regulation* ha, pertanto, determinato un'esigenza di *governance* degli strumenti e delle funzioni a esse connessi, che è andata articolandosi nel tempo, risultando in diverse configurazioni a seconda del contesto di riferimento. Una distinzione, in tal senso, può rinvenirsi nel modello europeo e in quello operante nel contesto italiano.

Nei paragrafi che seguono, saranno dapprima delineate le principali direzioni nelle quali si snoda la più generale politica di *Better regulation*, per poi illustrarne la *governance* istituzionale così come si è sviluppata negli anni in Italia. Infine, si illustreranno alcune considerazioni conclusive.

2. *Better regulation* e semplificazione. Una distinzione netta?

Con politiche di *Better regulation* si intende un insieme ampio e variegato di azioni specifiche, accomunate dall'obiettivo di agire sul *prodotto* e sui *processi* dell'attività di governo, migliorandone la qualità, e di avere quindi un beneficio indiretto sui cittadini.

Pertanto, in termini di obiettivi, si può dire che la *Better regulation* si traduca principalmente nei seguenti postulati: la riduzione al minimo dei costi di regolazione, e dell'intrusività nell'azione di governo; il ricorso a conoscenze basate sull'evidenza nella formulazione delle soluzioni; la garanzia di processi decisionali corretti, trasparenti e inclusivi; la preferenza di regimi regolatori che siano orientati a un'economia di mercato⁴. In termini di strategie da porre in essere per realizzare tali obiettivi, la loro ampiezza e sostanziale indeterminatezza si è tradotta inevitabilmente in una ampia diversificazione di soluzioni⁵. Ciò malgrado, le indicazioni che già alla fine degli anni Novanta l'OECD forniva ai governi nazionali comprendevano il ricorso, fra altri, ai seguenti strumenti specifici: l'adozione di istituzioni specifiche per il miglioramento regolatorio e di strumenti appositi, quali l'analisi (AIR) e la verifica di impatto della regolazione (VIR), le consultazioni e le altre forme di valutazione *ex post* (come le *sunset rules*), e poi anche interventi di riduzione degli oneri amministrativi e misure di semplificazione amministrativa⁶.

Analogamente, il percorso tracciato dall'Ue con il graduale affinamento delle politiche di *Better regulation*, e che ha avuto avvio, come si diceva, nei primi

⁴ R. BALDWIN, *Better regulation: The search and the struggle*, cit. pag.262 ss.

⁵ *Ivi*.

⁶ OECD, *Report on Regulatory Reform*, Paris, OECD Publishing, 1997.

anni Duemila, ha via via incorporato nel “pacchetto” della *Better regulation* un numero crescente di strumenti attuativi. Partendo dal focus sull’AIR⁷ e sulle consultazioni⁸, ed estendendosi man mano agli strumenti di valutazione *ex post*, la Commissione europea ha parallelamente aperto nuovi canali di discussione intorno agli strumenti di riduzione degli oneri amministrativi e di semplificazione delle procedure⁹. Questi ultimi, in particolare, sono stati sviluppati nell’ambito dello *Small Business Act* (SBA)¹⁰, un documento programmatico di misure dedicate espressamente alle piccole imprese e a renderne l’ambiente d’azione più favorevole e accogliente, in virtù del loro ruolo cruciale nel tessuto economico e produttivo europeo.

La fase di maturità delle politiche di *Better regulation* della Commissione è caratterizzata dall’unificazione dei due percorsi, prima sostanzialmente distinti, attraverso i quali si sono sviluppati gli strumenti di miglioramento del prodotto normativo (AIR, VIR, consultazioni), da un lato, e di quelli di miglioramento e snellimento dei processi (riduzione degli oneri amministrativi e regolatori, semplificazioni procedurali), dall’altro. Tale unificazione ha trovato sbocco nella “*smart regulation*”, la regolazione intelligente, avviata con la comunicazione del 2013¹¹ e rivolta anch’essa principalmente alle micro, piccole e medie imprese. In questa nuova prospettiva, quello della qualità della regolazione appare come un ciclo, in cui trovano collocazione diversi strumenti operanti su più fronti e in diverse fasi del ciclo stesso: alcuni agiscono sulle dinamiche e sulle procedure normative e amministrative, altri sui prodotti di governo e sullo stock delle norme. Tutti gli strumenti, però, sono interrelati ad altri strumenti, in un processo di mutua funzionalità: se l’AIR fornisce criteri e indicatori per il successivo ricorso alla VIR (e viceversa), ed entrambe sono costruite anche sulla base dei riscontri provenienti dalle consultazioni, i processi di valutazioni in esse attivati devono concorrere a fornire indicazioni anche sul grado di “snellezza” amministrativa del processo e sull’eventuale accumulo di oneri per i destinatari e le amministrazioni che ne derivano. Non a caso, nel 2015 la Commissione ha proceduto a sostituire

⁷ L’AIR costituisce, a oggi, lo strumento di *Better regulation* che ha goduto di maggiore diffusione presso i governi nazionali di tutto il mondo (Radaelli, De Francesco 2010).

⁸ Si pensi, in particolare, alle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, e alla successiva pubblicazione, rispettivamente nel 2002 e nel 2005, degli Standard minimi per la consultazione degli stakeholders e della prima versione delle linee guida per l’AIR (European Commission 2002; 2005).

⁹ EUROPEAN COMMISSION, *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union*, COM (2007) 23 final, Brussels, 24/01/2007.

¹⁰ EUROPEAN COMMISSION, “*Think Small First*”. A “*Small Business Act*” for Europe, COM (2008) 394 final, Brussels, 25/06/2008.

¹¹ EUROPEAN COMMISSION, *Smart regulation – Responding to the needs of small and medium – sized enterprises*, COM (2013) 222 final, Brussels, 07/03/2013.

le varie linee guida fino allora vigenti per ciascuno degli strumenti di *Better regulation* con delle onnicomprensive *Better regulation Guidelines*, ulteriormente affinate due anni dopo¹². Con il successivo avvio della *Piattaforma REFIT*, un luogo di incontro e cooperazione fra l'Ue, le autorità nazionali e i portatori di interessi per il miglioramento della regolazione europea Ue, a sua volta confluita nella piattaforma *Fit For Future* (F4F), che riunisce allo stesso scopo un ampio gruppo di esperti e rappresentanti nazionali, il tema della semplificazione amministrativa è entrato a pieno titolo nel novero delle attività svolte dall'Ue per dare concretezza ai principi di *Better regulation*.

Sia lo sforzo dell'OECD sia quello della Commissione europea, pertanto, hanno reso evidente che il miglioramento della qualità normativa si persegue attraverso diverse strategie e diversi strumenti¹³, che devono pertanto essere coordinati fra loro e inseriti in un quadro unico e coerente. Ciò, a sua volta, comporta da un lato una specializzazione delle funzioni specifiche, che, dall'altro, devono essere coordinate entro un programma di policy più ampio, unitario negli intenti e nei principi ispiratori, che non disperda o duplichi le risorse (personali, temporali, conoscitive, finanziarie ecc). Ne emerge una necessità di coordinamento unitario, che si rispecchi in una *governance* finalizzata a questo scopo.

Come si anticipava, tuttavia, i modelli di *governance* seguiti al livello europeo e a quello nazionale sono parzialmente divergenti, come sarà più chiaro nel prosieguo.

3. La complessa evoluzione della *governance*

In Europa, la *Better regulation Agenda* si fonda sulla cooperazione di tutte le istituzioni, ciascuna per la propria parte, nella realizzazione della riforma regolatoria in un'ottica di miglioramento. La graduale composizione degli strumenti e delle aree di policy interessate in un quadro d'azione unitario, che oggi converge nella piattaforma F4F, ha consentito anche una semplificazione della *governance*, invero mai particolarmente complessa in Europa, in tema di strumenti di controllo della regolazione. Con la versione aggiornata – alla luce delle nuove emergenze causate dalla pandemia da COVID-19 – del Programma di lavoro della Commissione per il 2020, pubblicata a maggio¹⁴, si fa riferimento

¹² EUROPEAN COMMISSION, *Better regulation Guidelines*, SWD (2017) 350 final, Brussels, 07/07/2017.

¹³ R. BALDWIN, *Better regulation: The search and the struggle*, cit. pag.267. OECD, *Better regulation Practices across the European Union*, Paris, OECD Publishing, 2019.

¹⁴ EUROPEAN COMMISSION, *Adjusted Commission Work Programme 2020*, COM (2020) 440 final, Brussels, 27/05/2020.

allo sforzo comune a tutte le istituzioni, europee e domestiche via via coinvolte, per proseguire lungo la strada della regolazione *smart*, a maggior ragione nel contesto emergenziale.

Non vi è, pertanto, distinzione nelle responsabilità a seconda degli strumenti utilizzati, poiché a guidare l'Agenda è la Commissione; il ricorso all'AIR, alle valutazioni *ex post* o a un *fitness check* finalizzato alla semplificazione amministrativa per le piccole imprese è giustificato soltanto dalla materia e dalla necessità concreta di intervento, ma è tutto previsto nell'Agenda, nei programmi di lavoro e nelle *roadmaps* costantemente aggiornate. In particolare, la convergenza dei programmi e delle *governance* in materia di *Better regulation (lato sensu)* si è avviata dal 2014 con il lancio del programma REFIT, citato. Ciò non si traduce, naturalmente, nell'individuazione della Commissione come sola responsabile di tale policy, ma piuttosto nel suo ruolo di coordinamento unitario delle diverse istituzioni coinvolte¹⁵.

Anche la sostituzione, nel 2015, del precedente organismo di *oversight*, l'Impact Assessment Board (IAB), con il Regulatory Scrutiny Board (RSB)¹⁶, ampliandone la competenza anche alle valutazioni *ex post* e ai *fitness check*, ha testimoniato la volontà di superare la biforcazione fra l'AIR (e gli strumenti a essa connessi) e le altre forme di valutazione della regolazione, incluse quelle miranti allo snellimento amministrativo.

In Italia, le cose sono andate diversamente. Se l'introduzione degli strumenti di *Better regulation*, sulla falsariga di quanto avvenuto a livello sovranazionale, è stata graduale e ha riguardato in prima istanza l'AIR e le funzioni specifiche di valutazione *ex ante*, il progressivo espandersi dell'attenzione di governo a un ventaglio più ampio di meccanismi di miglioramento della regolazione ha determinato una progressiva diversificazione delle competenze, che in alcuni casi ha dato luogo a una moltitudine di centri di coordinamento¹⁷. Le annose vicissitudini dell'AIR e della VIR (Cacciatore 2016), introdotte in via sperimentale alla fine degli anni Novanta e divenute obbligatorie nel 2005, hanno visto via

¹⁵ A. BÜRGIN, *The implications of the Better regulation agenda for the European Parliament's inter- and intra-institutional power relations*, in "Journal of European Integration", 2019, 41(2), pag. 189. Si consideri, a tal proposito, che il primo Accordo interistituzionale fra Commissione, Parlamento e Consiglio dell'Ue su «better law-making» risale al 2003 (2003/C 321/01, OJ C 321 del 31/12/2003).

¹⁶ M. ELIANTONIO, A. SPENDZHAROVA, *The European Union's New Better regulation Agenda: Between Procedures and Politics: introduction to the special issue*, in "EUROPEAN JOURNAL OF LAW REFORM", 2017, 19(1-2), p. 3-15.

¹⁷ A. NATALINI, *La qualità della regolazione in Italia: una visione di insieme*, in A. NATALINI, G. TIBERI (a cura di), *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 17-30; F. PATRONI GRIFFI, *Le politiche della qualità della regolazione in Italia*, Relazione al Convegno OECD-Formez Roma, 8 novembre 2007.

via affermarsi il ruolo centrale del Dipartimento affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri nella gestione delle tematiche attinenti alla qualità delle regole e alla semplificazione normativa.

Tuttavia, da un lato tutte le questioni strettamente ricomprese nell'ambito della semplificazione amministrativa venivano prese in carico da un dipartimento differente, come si vedrà fra poco, ma, dall'altro, gli stessi strumenti di qualità normativa vivono trovavano a vivere un periodo di gestione bicefala, durante la XVI legislatura (2008-2011).

In merito al primo aspetto, la crescente attenzione europea alla semplificazione delle procedure e alla riduzione degli oneri regolatori per le imprese, intorno alla metà degli anni Duemila, ha innescato il diffondersi di pratiche e programmi finalizzati a una drastica riduzione di tempi procedurali e oneri amministrativi in quasi tutti gli Stati membri, inclusa l'Italia. Di questi obiettivi si è preso carico il Dipartimento della funzione pubblica (DFP), allo scopo di coordinare le varie amministrazioni coinvolte (ministeri, ma soprattutto Regioni ed Enti locali, cui spetta la gran parte delle competenze nei settori oggetto di semplificazione), con propri programmi e strumenti. Non soltanto, nel tempo sono stati costituiti e si sono susseguiti diversi organismi (anche esterni all'amministrazione) di supporto tecnico alla semplificazione. Si pensi, solo a titolo di esempio, all'Unità per la semplificazione, prevista dal D.L. 18 maggio 2006, n. 181, successivamente disciplinata dal d.P.C.M. 12 giugno 2013 e tuttora operante a supporto del ministro per la pubblica amministrazione, che opera indipendentemente dall'Ufficio Semplificazione e sburocratizzazione, pure istituito stabilmente all'interno del DFP. Ancora prima che fosse istituito l'Ufficio, la Legge di semplificazione 1998 (l. 8 marzo 1999, n. 50) aveva istituito previsto, sempre presso il DFP, il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure (poi soppresso nel 2002), composto esclusivamente da esperti esterni all'amministrazione (pari a venticinque), con mandato triennale, rinnovabile. Con la stessa legge era altresì istituito l'Osservatorio sulla semplificazione, che si sarebbe avvalso di un apposito servizio. Inizialmente (XIII legislatura) al Nucleo furono attribuite funzioni in tema di qualità normativa a tutto tondo, che spaziavano dall'AIR alla semplificazione amministrativa, ed era inquadrato nell'ambito della Presidenza, con responsabilità diretta del Sottosegretario alla Presidenza. Successivamente, e prima della definitiva soppressione, la responsabilità è passata al ministro della pubblica amministrazione, avviando il processo di *decentramento* delle funzioni di coordinamento organizzativo nell'ambito della *Better regulation*. A ciò si aggiunga che nel 2014, a opera del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, sempre in tema di semplificazione amministrativa è stato istituito un Tavolo di coordinamento fra Stato, Regioni ed Enti locali, anch'esso tuttora vigente.

In merito al secondo aspetto, relativo alla semplificazione normativa (che si traduce nel riordino normativo attraverso la riduzione dello stock delle norme, la codificazione, la redazione di testi unici ecc.), durante la XVI legislatura, come si diceva (in particolare, durante il Governo Berlusconi IV), fu previsto un apposito Ministero per la semplificazione normativa, a guida del quale fu chiamato Roberto Calderoli. Il dicastero aveva competenze specifiche, da cui restavano fuori gli strumenti di analisi di impatto quali l'AIR e la VIR, saldamente coordinati dal DAGL.

Con la caduta del governo, il Ministero non è più stato rinnovato, e le competenze in tema di semplificazione normativa sono state riassorbite dal DAGL.

4. Il quadro attuale: fra *task force* e unità strutturali

Allo stato attuale, permane – e non sembra destinata ad allentarsi, almeno per ora – la bipartizione, nell'ambito della Presidenza, delle competenze in materia di AIR, VIR e semplificazione normativa, da un lato, in mano al DAGL, e in materia di semplificazione amministrativa, dall'altro, in mano al DFP e al ministro per la pubblica amministrazione, cui viene attribuita regolarmente una apposita delega.

Con l'adozione, a fine 2017, del nuovo Regolamento su AIR, VIR e consultazioni¹⁸, il ruolo di coordinamento verticale e orizzontale del DAGL delle questioni ricomprese in quella che viene definita qualità della regolazione in senso più stretto ha ottenuto un riconoscimento formale¹⁹. Qui, in particolare, nell'ambito dell'Ufficio studi, documentazione giuridica e qualità della regolazione è attivo un apposito Servizio analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione, cui spetta l'azione di coordinamento e monitoraggio dell'applicazione, da parte delle amministrazioni statali, di tali strumenti, oltre all'analisi tecnico-normativa (ATN). A supporto del servizio, per ciò che concerne AIR e VIR, opera poi il Gruppo di lavoro AIR del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, istituito presso il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE), composto da esperti esterni, con mandato a tempo determinato.

Parallelamente, sul fronte della semplificazione amministrativa, il DFP ha consolidato il suo ruolo di coordinamento centrale delle attività e delle amministrazioni coinvolte, soprattutto a seguito della riforma della pubblica amministrazione avviata durante la XVII legislatura dalla ministra Madia (in particola-

¹⁸D.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169.

¹⁹F. CACCIATORE, *Che cosa cambia nella normativa statale sulla Better regulation*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2018, 5, pp. 581-589.

re, con la l. 7 agosto 2015, n. 124), che ha richiesto l'adozione di diversi provvedimenti attuativi e di una successiva fase di implementazione e supporto alle amministrazioni coinvolte, tuttora in corso. A questo proposito, oltre alle funzioni svolte dall'Ufficio per la semplificazione e sburocratizzazione, dall'Unità per la semplificazione e dal Tavolo di coordinamento interistituzionale, nell'ambito del DFP è stata istituita una *Delivery Unit* nazionale, una *task force* composta anch'essa da esperti esterni, con funzioni di supporto al ministro e al dipartimento per l'attuazione della riforma.

5. Considerazioni conclusive

La politica della *Better regulation*, come si è visto, è ormai inserita stabilmente nelle agende di tutti i livelli di governo, e la sua opportunità è difficilmente discutibile. Nei decenni è divenuto sempre più chiaro che la varietà di obiettivi specifici, strumenti e ambiti d'azione richiedesse un coordinamento unitario e una logica di interazione fra questi; esempi e indicazioni provenienti dagli ambienti sovra- e internazionali, d'altra parte, sono andati via via nella direzione di una *governance* ampia e unitaria. Ciò nonostante, il modello italiano si è caratterizzato per una bipartizione (e addirittura, in alcune fasi, in una tripartizione) sempre più netta fra il coordinamento delle tematiche e degli strumenti di valutazione di impatto della regolazione, da un lato, e quello delle tematiche e degli strumenti per la semplificazione amministrativa e la riduzione degli oneri, dall'altro. Tuttavia, se si considera che una piena e soddisfacente implementazione degli uni e degli altri è ancora di là da venire, una revisione generale della politica di *Better regulation*, che guardi oltre i compartimenti stagni delle competenze e miri a un collegamento più coraggioso fra obiettivi e strumenti, sarebbe più che auspicabile.

Bibliografia

- BALDWIN R. (2010), *Better regulation: The search and the struggle*, in R. Baldwin, M. Cave, M. Lodge (eds.), *The Oxford Handbook of Regulation*, New York, Oxford University Press, pp. 259-278.
- BÜRGIN A. (2019), *The implications of the Better regulation agenda for the European Parliament's inter- and intra-institutional power relations*, in "Journal of European Integration", 41(2), pp. 187-202.
- CACCIATORE F. (2016), *Dieci anni di analisi di impatto della regolazione in Italia. A che punto siamo*, in "Note per Capire" n. 13, Settembre, http://www.capire.org/capireinforma/note_per_capire/2016/09/n_13.html.

- CACCIATORE F. (2018), *Che cosa cambia nella normativa statale sulla Better regulation*, in “Giornale di diritto amministrativo”, 5, pp. 581-589.
- DE FRANCESCO F., RADAELLI C.M., TROEGER V.E. (2012), *Implementing regulatory innovations in Europe: the case of impact assessment*, in “Journal of European Public Policy”, 19(4), 2012, pp. 491-511.
- ELIANTONIO M., SPENDZHAROVA A. (2017), *The European Union’s New Better regulation Agenda: Between Procedures and Politics: Introduction to the Special Issue*, in “European Journal of Law Reform”, 19(1-2), p. 3-15.
- European Commission (2002), *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*, COM(2002) 704 final, Brussels, 11/12/2002.
- European Commission (2005), *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2005) 791, Brussels, 15/06/2005.
- European Commission (2007), *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union*, COM(2007) 23 final, Brussels, 24/01/2007.
- European Commission (2008), *“Think Small First”. A “Small Business Act” for Europe*, COM(2008) 394 final, Brussels, 25/06/2008.
- European Commission (2013), *Smart regulation – Responding to the needs of small and medium – sized enterprises*, COM(2013) 222 final, Brussels, 07/03/2013.
- European Commission, *Better regulation Guidelines*, SWD(2017) 350 final, 2015, Brussels, 07/07/2017.
- European Commission (2020), *Adjusted Commission Work Programme 2020*, COM(2020) 440 final, Brussels, 27/05/2020.
- NATALINI A. (2010), *La qualità della regolazione in Italia: una visione di insieme*, in A. Natalini, G. Tiberi (a cura di), *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa burocratica*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 17-30.
- OECD (1995), *Recommendation Improving the Quality of Government Regulation*, Paris, OECD Publishing, 1995.
- OECD (1997), *Report on Regulatory Reform*, Paris, OECD Publishing., 1997
- OECD (2005), *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, Paris, OECD Publishing., 2005
- OECD (2019), *Better regulation Practices across the European Union*, Paris, OECD Publishing, 2019.
- PATRONI GRIFFI F. (2007), *Le politiche della qualità della regolazione in Italia*, Relazione al Convegno OECD-Formez Roma, 8 novembre, 2007.
- RADAELLI C.M. (2007), *Whither Better regulation for the Lisbon agenda?*, in “Journal of European Public Policy”, 14(2), 2007, pp. 190-207.
- RADAELLI C.M., DE FRANCESCO F. (2010), *Regulatory Impact Assessment*, in R. Baldwin, M. Cave, M. Lodge (eds.), *The Oxford Handbook of Regulation*, New York, Oxford University Press, 2010, pp. 279-302.
- World Bank (2004), *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*, Washington D.C., World Bank, 2004.

Capitolo IX

TRASPARENZA E SERVIZI ONLINE: OBIETTIVI DI *BETTER REGULATION*

*Gloria Pettinari**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La politica di trasparenza e l'accesso agli atti in ambito europeo. – 3. L'accesso in Italia e la nuova interpretazione del diritto all'informazione in ambito europeo. – 4. Qualità della regolazione, trasparenza e diffusione dei servizi. – 5. Mercato unico digitale, *front office online* ed il necessario coordinamento multilivello. – 6. Un'indispensabile strategia per affrontare la sfida Covid. L'importante esperienza regionale. – Riferimenti bibliografici.

1. Premessa

Questo contributo è frutto del lavoro svolto in occasione della preparazione del modulo «*La Better regulation e la semplificazione amministrativa. Dall'input europeo alle strategie regionali*» per l'anno 2020¹. Come accaduto nei due anni precedenti, non si è tralasciato di ripercorrere i principali obiettivi, gli strumenti e le buone pratiche della politica di *Better regulation* e semplificazione, nel tentativo di far comprendere ai discenti la complessità della politica che mira ad innalzare il livello di qualità della regolazione in ambito europeo, nazionale e locale. A questi, tra i temi trattati nel 2020, è stato possibile aggiungere ulteriori tre argomenti che hanno in effetti un ruolo di rilievo nella strategia di *Better regulation*, ossia: la trasparenza, la partecipazione e la digitalizzazione. Per spiegare le ragioni di questo ampliamento di prospettiva è il caso di partire dalle fondamenta della questione, cioè dal macro-obiettivo della qualità della

* Dottoranda di ricerca in Politica, politiche pubbliche e globalizzazione presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi di Perugia, titolare del modulo “*La Better regulation e la semplificazione amministrativa*” nell'ambito della Cattedra *Jean Monnet* (2019-2020).

¹ I materiali, le slide e i documenti, messi a disposizione dei discenti sono in *open access* accessibili al sito *Jean Monnet* dell'Università degli studi di Perugia dedicato al progetto HEU-REL, consultabile al sito <http://jmceurel.unipg.it/>.

regolazione. Questo, in effetti, si presenta come un contenitore molto ampio, al cui interno vi sono una moltitudine di politiche pubbliche, che a loro volta costituiscono degli obiettivi a sé stanti. Le politiche che si coordinano tra loro sono anche dei meta-obiettivi, che implicano un approccio multilivello e multidisciplinare per una strategia di politica unica che nasce come corollario del diritto alla buona amministrazione.

Questo diritto, sancito come principio costituzionale europeo, è riportato all'art. 41 della Carta europea dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Ue)² ed è la fonte di un complesso di azioni che mirano alla democratizzazione dei processi decisionali, alla trasparenza dei procedimenti e delle azioni intraprese dalle autorità pubbliche. Il perseguimento di tali obiettivi è a sua volta funzionale per conseguire degli altri, quali: il rafforzamento della fiducia dei cittadini verso l'Unione, il buon funzionamento del mercato unico, e l'efficacia delle azioni a sostegno dello sviluppo economico. In quest'ottica, appare nitida anche la soluzione al problema del deficit democratico dell'Unione europea che trova negli strumenti di ampliamento della partecipazione e della trasparenza una risposta nel quadro della strategia di crescita. D'altronde, sono oramai noti gli studi che mettono in correlazione lo sviluppo socioeconomico con il tasso di integrità, trasparenza e anticorruzione di uno Stato³ e ciò dimostra l'esistenza del parallelismo tra democrazia e crescita⁴.

Per tali ragioni questo scritto si inserisce nella cornice del modulo avviato dalla dott.ssa Laura Berionni e rinvia al conseguente paragrafo da lei scritto in questo stesso volume. Quindi, si rimanda al suo testo per la definizione e l'inquadramento del tema della "*Better regulation*", in particolare in merito ai principali strumenti ed attori coinvolti nelle dinamiche multilivello della politica. Nello scritto, inoltre, si indaga il rapporto tra qualità della regolazione e semplificazione normativa ed amministrativa e così si analizzano gli obiettivi di riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese; temi di centrale importanza, sia nel campo della regolazione di buona qualità, sia in quello del sostegno allo

² «Articolo 41 Diritto ad una buona amministrazione co. 1 e 2:

1. Ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione. 2. Tale diritto comprende in particolare: il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio, il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale, l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni».

³ Per un'analisi approfondita ricca di riferimenti su singole esperienze nazionali si veda E. CARLONI-D. PAOLETTI-R. CANTONE, *Preventing Corruption through Administrative Measures*. Morlacchi Editore, Perugia, 2019.

⁴ Sul punto si veda OECD, *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, 2019 <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>.

sviluppo, che come detto sono interconnessi. È utile, inoltre, rinviare allo scritto della dott.ssa Cecilia Odone sullo stato dell'arte della “*Better regulation Agenda*” e sugli aggiornamenti contenuti nel programma di lavoro della Commissione europea 2020 che rafforza gli obiettivi strategici che l'Unione persegue in questo ambito. Infine, è il caso di rinviare anche alla lettura dello scritto della dott.ssa Cacciatore per l'approfondimento del tema della semplificazione normativa e delle tecniche europee e nazionali impiegate a tale scopo.

Qui, in premessa, non rimane che chiarire che il presente contributo affronterà prevalentemente i temi della trasparenza e del mercato unico digitale (per la messa in rete dei servizi pubblici), nella misura in cui questi incontrano gli obiettivi della qualità della regolazione.

2. La politica di Trasparenza e l'accesso agli atti in ambito europeo

Il Libro Bianco sulla *governance* del 2001⁵ ha posto l'obiettivo di ridiscutere l'intera *governance* europea, la cui legittimazione non si fonderà più sulla valenza tecnica della Comunità⁶, né solo più sul rapporto tra Parlamento e Consiglio, dal quale si dovrebbe avere l'effetto del doppio mandato democratico, bensì sul modo di operare basato sui principi di «apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza». La *governance* europea deve ripartire, quindi, dal principio di legalità e democrazia come garanzia del buon funzionamento da applicare a tutti i livelli di governo⁷.

Il Trattato di Lisbona esplicitamente fonda il funzionamento dell'Unione contemporaneamente sia sulla democrazia rappresentativa, all'art. 10 del Trattato sull'Unione europea (TUE), sia sulla democrazia partecipativa, da realizzare mediante strumenti di coinvolgimento al processo decisionale di cittadini e rappresentanti di interessi. Il modello partecipativo è stabilito dall'art. 11 del TUE secondo cui le istituzioni devono fornire canali di consultazione ed un dialogo aperto e trasparente. A tale fine devono essere messe a disposizione le informazioni «aggiornate complete e comprensibili» per consentire una partecipazione consapevole ed una più solida certezza del diritto⁸. Un'ulteriore con-

⁵ Comunicazione della Commissione del 25 luglio 2001, *Governance europea – Un libro bianco*, COM(2001) 428 def., GUCE 12 ottobre 2001, C 287.

⁶ Cfr. E. HAAS, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford University Press, Redwood City, CA, 1958; L.N. LINDBERG, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press, Redwood City, CA, 1963.

⁷ Comunicazione della Commissione del 25 luglio 2001, cit.

⁸ Sul punto si veda il breve riferimento di F.G. SCOCA, *Prefazione alla prima edizione*, in F. BASILICA-F. BARAZZONI, *Diritto amministrativo e politiche di semplificazione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014, *passim*.

ferma rispetto al nuovo modo di essere dell'Unione lo si ritrova nell'art. 15 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), con il quale viene allargato l'ambito soggettivo di applicazione del principio della trasparenza, estendendone la portata oltre che alle istituzioni a qualsiasi organo operante in ambito europeo. D'altronde, l'attenzione della Ue a tale tematica risulta evidente con l'approvazione Regolamento 1049/2001⁹, che sancisce il diritto di accedere agli atti ed alle informazioni detenute da Parlamento, Commissione e Consiglio. Relativamente a tale normativa, è interessante notare l'estensione del Regolamento a tutti gli atti e i procedimenti decisionali, quindi, non solo in ambito amministrativo, come avviene in molte altre realtà, ma anche in ambito legislativo, come riporta il disposto, ogni qual volta «le istituzioni agiscono in veste di legislatore». Ciò, da una parte evidenzia il valore democratico della partecipazione, e dall'altra la volontà di consentire che un tale istituto sia utile tanto all'azione e al provvedimento dell'amministrazione quanto al processo promosso dal *policy maker*¹⁰.

3. L'accesso in Italia e la nuova interpretazione del diritto all'informazione in ambito europeo

Il tema della trasparenza amministrativa è inquadrabile con quello dell'accesso alle informazioni pubbliche, se quest'ultimo è considerato in senso ampio e se il tema lo si tratta storicamente. Le politiche della trasparenza in Italia si sono sviluppate con l'approvazione della legge sul procedimento amministrativo, che sancisce il diritto di accesso cui all'articolo 22 della L. 241 del 1990¹¹. Il diritto di accesso si consente agli interessati al procedimento, prevedendo in capo ai titolari di una particolare situazione giuridica soggettiva protetta il diritto a prendere visione degli atti per fini difensivi. L'attuale concezione di trasparenza è molto ampliata, in primo luogo si arricchisce di una diversa accezione di trasparenza, quella proattiva che si realizza per mezzo della messa a disposizione di informa-

⁹ «Regolamento n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione», *GU* 31 maggio 2001, L 145. Sul tema si veda I. PIAZZA, *Unione europea*, in M. SAVINO-B.G. MATTARELLA, *L'accesso dei cittadini: esperienze di informazione amministrativa a confronto*, Rapporto Irpa, I/2018, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; Cfr. G. SGUEO, *L'accessibilità ad atti e informazioni nell'Unione europea: un percorso in divenire*, in A. NATALINI-G. VESSPERINI (a cura di), *Il big bang della trasparenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

¹⁰ Cfr. E. CHITI (a cura di), *La Costruzione del sistema amministrativo europeo*, in ID., *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 45 ss.

¹¹ Legge 7 agosto 1990, n. 241 «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi».

zioni pubbliche mediante la pubblicazione da parte delle stesse Autorità pubbliche; ed in secondo luogo, il diritto di accesso, definito come trasparenza reattiva, poiché è il cittadino a richiedere informazioni e l'amministrazione "risponde", viene a configurarsi come diritto soggettivo in capo al "chiunque". L'ambito oggettivo della trasparenza proattiva è definito dalla legge, mentre nel caso della trasparenza reattiva è il cittadino a farlo ma nel quadro dei limiti contenuti nella disposizione legislativa. Perciò è la legge che per sottrazione ne circoscrive il contenuto per mezzo dell'individuazione dei limiti al diritto, su tutti, a titolo esemplificativo, si pensi alla tutela della privacy dei controinteressati.

Ora, l'approdo alla trasparenza come diritto alla conoscenza diffusa rappresenta una evoluzione del sistema democratico contemporaneo, di cui certo non si potrà dar conto ma che per sommi capi è interessante considerare. Il passaggio e l'approdo da focalizzare è proprio il riconoscimento del diritto soggettivo a conoscere dell'operato dei pubblici poteri. Nel modello degli anni Novanta, come detto, l'accesso è configurato solo in relazione ad un interesse "diretto, concreto ed attuale" dell'interessato nei confronti dell'atto. Mentre nel 2016 il diritto si afferma nei confronti di tutte le informazioni pubbliche, salvo limiti, nel quadro degli obblighi di pubblicazione.

Procedendo, con ordine, è a partire dal Codice dell'Amministrazione digitale (CAD)¹² che all'articolo 54 si disciplina il contenuto minimo dei diti istituzionali. Con la Riforma c.d. Brunetta¹³, dal nome del Ministro competente, la pubblicità concerne poi ogni aspetto dell'organizzazione, allo scopo di favorire d'ora in poi un diffuso di controllo. Ecco, quindi, con la legge n. 15 poi seguita dal decreto attuativo 150 del 2009¹⁴ che la pubblicità online prende corpo e così la prospettiva dell'accesso alle informazioni come strumento di imparzialità e buon andamento in capo ai cittadini. È sempre nella XVI legislatura che l'Italia aderisce all'Open Government Partnership¹⁵, e così con l'arrivo dal governo tecnico a guida Mario Monti si approva la legge sull'anticorruzione, dove alla trasparenza si riconosce l'importante ruolo di strumento di prevenzione alla cat-

¹²Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, "Codice dell'amministrazione digitale".

¹³Legge 4 marzo 2009, n. 15 "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti".

¹⁴Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni".

¹⁵"L'Open Government Partnership (OGP) è un'iniziativa internazionale che mira a ottenere impegni concreti dai Governi in termini di promozione della trasparenza, di sostegno alla partecipazione civica, di lotta alla corruzione e di diffusione, dentro e fuori le Pubbliche Amministrazioni, di nuove tecnologie a sostegno dell'innovazione", si veda open.gov.it.

tiva amministrazione¹⁶. Riuscendo a legittimare gli interventi predisposti come leva dall'uscita dalla crisi economica, nonché per l'uscita dalla crisi di fiducia nei confronti delle istituzioni e della politica¹⁷, si giunge con ampio consenso all'approvazione del decreto n. 190/2012¹⁸, passato alla cronaca come “legge Severino” dal nome del Ministro della Giustizia in carica.

La legge si presenta come un ampio pacchetto programmatico dal quale scaturisce il decreto delegato n. 33/2013 conosciuto anche come “Codice della Trasparenza¹⁹”. Con questo provvedimento si realizza quella che in letteratura è stata definita la “via italiana” alla *trasparenza*, totalmente incentrata sugli obblighi di pubblicazione²⁰. Con il rinnovo del mandato elettorale e la vittoria del governo a guida Renzi si decide di rimettere mano alla mole di obblighi di pubblicazione imposti, che intanto avevano creato malcontento all'interno dell'apparato amministrativo²¹. Nel tentativo di modifica della normativa sulla pubblicità, inserita all'interno di misure per l'efficientamento della pubblica amministrazione, ai sensi del D.Lgs. n. 124/2015, viene introdotta la delega al governo per la legge sulla trasparenza in versione reattiva, ovvero sia il diritto di accesso alle informazioni azio-

¹⁶ Su tutte la Convenzione di Merida. Fra gli altri si veda F. MERLONI, *Le misure amministrative di contrasto alla corruzione*, in *Astrid-online*, 2013, pp. 2-3.

¹⁷ F. DI MASCIO-A. NATALINI, *Oltre il New Public Management. Le riforme amministrative tra meccanismi e contesti*, Carocci, Roma, 2018, pp. 18, 70. Così, in scienza dell'amministrazione si nota il legame tra l'uscita dalla crisi finanziaria e quella di fiducia rispetto la lotta alla *maladministration* come effetto propulsivo, laddove il contesto di crisi funge da “*focusing event*”, ossia “l'impatto di eventi critici come scandali e disastri che sono sfruttati dagli attori per rendere manifesta l'inadeguatezza delle politiche pubbliche in essere generando incertezza e rafforzando la domanda di cambiamento”.

¹⁸ Legge 6 novembre 2012, n. 190, “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”.

¹⁹ Cfr. A. BONOMO, *Il codice della trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici*, in *Le istituzioni del federalismo*, 34(3-4), 2013, pp. 725-751; G. GARDINI, *Il codice della trasparenza: Un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 20(8-9), 2014, pp. 875-891.

²⁰ Accanto a questa però sopravvive la legge n. 241/1990 e il rispettivo diritto di accesso, a cui si aggiunge il diritto civico, ai sensi dell'art. 5 del “Codice della trasparenza”: con cui si riconosce a tutti i cittadini di richiedere documenti, dati e informazioni che le amministrazioni sono obbligate a pubblicare dalla norma ma per inadempienza non hanno diffuso. D.Lgs. n. 33/2013, art. 5, co. 1: “L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione”.

²¹ Creandosi il c.d. fenomeno di “attribuzione di minaccia”: in sintesi, le amministrazioni per prendere tempo e resistere all'“*overworking*” imposto dagli obblighi di pubblicazione, hanno sottoposto l'Autorità indipendente preposta alla regolazione e la vigilanza della politica anticorruzione (ANAC) a “centinaia di richieste di chiarimento”. Cfr. F. DI MASCIO-A. NATALINI, *Oltre il New Public Management*, cit., p. 71.

nabile su istanza di parte. Il diritto, ricadendo in capo al chiunque, è detto “generalizzato” e non prevede la dimostrazione di alcuna motivazione e così la pretesa conoscitiva introdotta ai sensi dell’art. del D.Lgs. n. 97/2016 è universale. Ecco che si rileva è la pretesa conoscitiva come pretesa giuridica del singolo.

A questo risultato si è giunti dopo due anni di mobilitazione, di fermento istituzionale e della società civile, che ha visto diversi *stakeholder* uniti sotto la sigla FOIA4Italy²², proporre una bozza di legge al Parlamento e da vero e proprio organismo consultivo per il governo. Da tale decreto, contenente un pacchetto di previsioni di modifiche a favore della semplificazione, si darà vita al c.d. FOIA italiano²³ riconosciuto all’art. 5 del “Codice della Trasparenza²⁴”. Come si nota anche nel caso italiano è chiaro il riferimento al recupero di spazi di democraticità rivolti all’*accountability*. Inoltre, la riforma del diritto di accesso si colloca all’interno del più ampio programma dedicato alla semplificazione (conosciuto come riforma Madia dal nome del allora ministro competente) della pubblica amministrazione, chiaramente risentendo di quell’*acquis* europeo²⁵ ed anche dell’approccio tenuto in questo senso da altri Stati membri, ed

²² È una organizzazione costituitasi al fine di promuovere la campagna di cui portano il nome. Si tratta di una rete civica alla quale partecipano più di trenta organizzazioni della società civile, attive per i diritti umani, civili e politici, tra i quali, la libertà di accesso alle informazioni, il diritto di cronaca e di espressione, la trasparenza e l’anticorruzione. Su tutti, basti citare alcuni noti stakeholder: *Transparency International*, Diritto di Sapere, Antigone, Actionaid, CILD, Cittadini Reattivi, Libera, LSDI, Openpolis *et al.*

²³ In effetti, uno degli indicatori il quale tenta di misurare la trasparenza – e che sempre più spesso viene preso a riferimento – il *Right to Information rating* percepiente la presenza di una legislazione ad hoc, e di cui ne riporta una valutazione sulla base del *design* della legge, non appena uscito il D.Lgs. n. 97/2016 fa balzare l’Italia dagli ultimi posti della classifica – 97° su 103° – al 54°. A tal proposito qualche studioso ha osservato come l’aver introdotto il FOIA italiano mediante modifica della legge previgente possa essere già un peccato originale. Così E. CARLONI, *Se questo è un FOIA*, in *Astrid.it*, 2016.

²⁴ Capo I, *Principi generali*, a cui la novella del 2016 ha apportato modifiche aggiungendo l’art. 2-*bis* e modificando l’ambito soggettivo di applicazione che risulta più ampio, avendo incluso tutte le amministrazioni territoriali anche fuori da quelle statali e le Autorità indipendenti. Per una disamina puntuale si veda F. GIGLIONI, *I soggetti obbligati alla disciplina della trasparenza*, in B. PONTI (a cura di) *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2016. p. 72 ss.

La legge risulta così composta: Capo I-*bis* introdotto dalla novella del 2016 titola proprio *Diritto di accesso a dati e documenti*; 1-*ter* tratta di qualità dei dati e riutilizzo; il Capo II elenca gli obblighi di pubblicazione concernenti l’organizzazione e l’attività; al Capo III quelli che riguardano l’uso delle risorse; Capo IV concernente prestazioni offerte e servizi; al Capo V considera alcuni settori speciali quali il servizio sanitario nazionale, il Capo VI la vigilanza e l’attuazione delle disposizioni e le sanzioni, nel Capo VII e ultimo si prevedono le Responsabilità in violazione degli obblighi di pubblicazione e accesso civico. Per una lettura completa della norma si rinvia a B. PONTI (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa*, cit.

²⁵ Con tale termine si fa riferimento a quella “piattaforma” comune di diritti e di obblighi deri-

al quale la stessa Corte di giustizia sembra rifarsi nell'interpretazione del diritto all'informazione sancito all'art. 10 del TFUE²⁶. Infatti, in occasione dei lavori preparatori in seno al Consiglio d'Europa, in riferimento all'art. 10 della Convenzione dei diritti²⁷ si stabilisce che il diritto d'espressione, come quello della libertà d'opinione, garantisce la libertà di ricevere e comunicare informazioni senza ingerenza da parte dell'autorità pubblica e senza limiti di frontiera. In occasione della stesura della Carta dei diritti, l'Assemblea parlamentare del Con-

vanti da tale appartenenza. In termini di fonti costituzionali si tenga conto tra gli altri di quanto in parte già detto nel precedente paragrafo e che qui sinteticamente si riporta in modo analitico: dell'articolo 10, co. 3 “3. Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini”; dell'articolo 11 co. 1,2,3 “1. Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. 2. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. 3. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate”; dell'articolo Articolo 15 (ex articolo 255 del TCE) “1. Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile”; dell'articolo 298 co. 1. “Nell'assolvere i loro compiti le istituzioni, organi e organismi dell'Unione si basano su un'amministrazione europea aperta, efficace ed indipendente”; e all'articolo 41, co. 1 e 2 della Carte dei diritti fondamentali, il diritto ad una buona amministrazione “1. Ogni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione 2. Tale diritto comprende in particolare: a) il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio; b) il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale; c) l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni”.

²⁶ «Art. 10, co 1., Libertà di espressione:

1. Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive».

²⁷ «Articolo 10. Libertà di espressione

1. Ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione. Tale diritto include la libertà d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive.

2. L'esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l'autorità e l'imparzialità del potere giudiziario».

siglio d'Europa considera anche la possibilità di inserire all'art. 10 propriamente il diritto di accesso, ossia, il diritto di ricercare informazioni, ma la proposta fu scartata²⁸. Recentemente invece l'approccio si modificherà proprio in ragione d'una diversa sensibilità degli Stati membri della Ue (ed anche grazie all'emersione di una sorta di standard legale a livello globale tra i Paesi dell'OCSE). Ai nostri fini basti ricordare la recente sentenza circa il caso *Magyar c. Ungheria*, 8 novembre 2016²⁹ dove si identifica una relazione tra il diritto di accesso e la libertà di espressione. Infatti, nella sentenza si dichiara superata l'interpretazione restrittiva del diritto di accesso, affermando che deve essere garantito sempre per ragioni di interesse generale, per cui il diritto di espressione non può prescindere dal controllo democratico sull'operato dei pubblici poteri.

4. Qualità della regolazione, trasparenza e diffusione dei servizi

A suggellare il rapporto tra trasparenza, semplificazione e digitalizzazione è la Direttiva dell'Unione europea 2006/123/CE³⁰. Si tratta della c.d. "Direttiva servizi" – o anche "Bolkestein" dal nome Commissario europeo per il mercato unico – che arriva a seguito di un percorso avviato a partire dal Rapporto Mandelkern 2001³¹ per attuare gli obiettivi stabiliti con la strategia di Lisbona (Agenda di Lisbona), dove la qualità della regolamentazione s'individua a partire dai principi di necessità e di proporzionalità dell'azione pubblica.

Con gli impegni ufficiali adottati nel 2000 dai Consigli europei di Lisbona e di Feira è stata delineata una strategia complessiva, che ha portato le istituzioni comunitarie e gli Stati membri ad adottare programmi concreti per il miglioramento della qualità della regolamentazione, alla quale, come si è detto, è riconosciuto un ruolo importante anche ai fini di migliorare la competitività dell'economia europea. A seguito di tali impegni, è stata creata una commissione di esperti con il compito di redigere un "piano di azione per la qualità della regolamentazione": il documento finale della Commissione è il già citato Rappor-

²⁸ Sulla volontà politica espressa durante i lavori alla Convenzione A. SANTINI, *Accesso del pubblico ai documenti*, in N. PARISI-D. RINOLDI (a cura di), *Profili di Diritto europeo dell'informazione e della comunicazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2004, p. 82. Inoltre, si rinvia a G. FERRANTI, *L'evoluzione della libertà d'informazione nella giurisprudenza degli organi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Giappichelli, Torino, 2004.

²⁹ Corte EDU, 8 novembre 2016, O.N.G. Magyar Helsinki Bizottság c. Hungary, Application n. 18030/11.

³⁰ Direttiva 2006/123/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, in *GU* 27 dicembre 2006, L 376.

³¹ *Final Report*, 13 novembre 2001, *Mandelkern Group on Better regulation*.

to Mandelkern, che prende il nome del presidente della stessa, che è stato presentato al Consiglio europeo di Laeken nel dicembre 2001.

Tale Rapporto definisce per la prima volta un approccio comune per tutti i Paesi membri ai fini della risoluzione dei problemi della qualità della regolamentazione. La prima parte del Rapporto, indirizzata sia alla Commissione europea che agli Stati membri, enuclea i principi comuni per il ricorso alla regolamentazione (principi di necessità e di proporzionalità, principio di trasparenza, responsabilità e sussidiarietà) ed illustra le pratiche di regolamentazione raccomandate: ricorso a strumenti alternativi alla regolamentazione, analisi di impatto, semplificazione, consultazione, accesso alla legislazione³². In tale contesto la trasparenza funge da strumento principale per più finalità: quella di responsabilità pubblica, quella di sussidiarietà e di sviluppo. Poiché, come già esposto, connette gli individui con l'operato delle autorità rafforzando il processo di integrazione europea.

Il passo successivo è l'adozione del primo "Accordo Legiferare Meglio", siglato tra le istituzioni europee nel 2003 (piano triennale), nel quale gli obiettivi della semplificazione e dell'informatizzazione si incrociano con il principio della trasparenza visto anche come volano di sviluppo. Queste strategie si uniscono per la messa in rete di una serie di informazioni e di servizi che guidino gli utenti e gli operatori economici nella partecipazione democratica ed economica dell'Unione³³. Così, al fine di rimuovere gli ostacoli al mercato unico in modo da favorire il libero scambio³⁴, la Direttiva "Bolkestein" prevede la "liberalizzazione" dei servizi per una compiuta libera circolazione delle imprese; ed a tale riguardo nel punto n. 2 della Direttiva si afferma appunto che: *«Una maggiore competitività del mercato dei servizi è essenziale per promuovere la crescita economica e creare posti di lavoro nell'Unione europea. Attualmente un elevato numero di ostacoli nel mercato interno impedisce ai prestatori, in particolare alle piccole e medie imprese (PMI), di espandersi oltre i confini nazionali e di sfruttare appieno il mercato unico. Tale situazione indebolisce la competitività globale dei prestatori dell'Unione europea. Un libero mercato che induca gli Stati membri ad eliminare le restrizioni alla circolazione transfrontaliera dei servizi, incrementando al tempo stesso la trasparenza e l'informazione dei consumatori, consentirebbe agli stessi una più ampia facoltà di scelta e migliori servizi a prezzi inferiori»*.

³² Cfr. L. CARBONE-G. TIBERI, *La "Better regulation" in ambito comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3, 2001, p. 699 ss.

³³ Si veda *L' "Agenda legiferare meglio"*, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en.

³⁴ Si veda dossier Senato della Repubblica, *Better regulation for better results – momenti, soggetti e obiettivi delle politiche europee per la qualità della regolamentazione*, XVII legislatura, http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/921083/index.html?part=dossier_dossier1.

5. Mercato unico digitale, *front office online* ed il necessario coordinamento multilivello

«L'eliminazione delle barriere allo sviluppo del settore dei servizi tra Stati membri costituisce uno strumento essenziale per rafforzare l'integrazione fra i popoli europei e per promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e duraturo», con questa premessa la Direttiva servizi del 2006³⁵ istituisce una serie di obblighi per gli Stati, molti dei quali già presenti tra gli obiettivi di *Better regulation* ma privi di valore cogente essendo strumenti di c.d. *soft law*. Particolarmente interessante nell'ottica della semplificazione è il “*front office* digitale per le attività produttive”, ossia una serie di servizi alle imprese garantiti interamente online. Si tratta tecnicamente degli “sportelli unici³⁶”, le cui modalità organizzative sono rimesse ai singoli Stati membri, come disposto nell'art. 6 della direttiva³⁷. Tali presidi devono assolvere ad ogni loro compito elettronicamente. Molto interessante, poi, l'art. 7 del provvedimento, titolato “diritto all'informazione³⁸”, il quale al primo punto impone una serie di obblighi di trasparenza

³⁵ «Si consideri anche il considerando n. 46 che riporta: (...) Per agevolare l'accesso alle attività di servizi e il loro esercizio nel mercato interno, è necessario fissare l'obiettivo, comune a tutti gli Stati membri, di una semplificazione amministrativa e prevedere disposizioni riguardanti, in particolare, gli sportelli unici, il diritto all'informazione, le procedure per via elettronica e la definizione di un quadro per i regimi di autorizzazione. Altre misure adottate a livello nazionale per raggiungere quest'obiettivo potrebbero consistere nel ridurre il numero delle procedure e formalità applicabili alle attività di servizi, limitandole a quelle indispensabili per conseguire un obiettivo di interesse generale e che non rappresentano, per contenuto o finalità, dei doppioni».

³⁶ Considerando n. 48: «Al fine di semplificare ulteriormente le procedure amministrative è opportuno fare in modo che ogni prestatore abbia un interlocutore unico tramite il quale espletare tutte le procedure e formalità ...».

³⁷ Art. 6: «Sportello unico

Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori possano espletare le procedure e le formalità seguenti, mediante i punti di contatto denominati sportelli unici:

a) tutte le procedure e le formalità necessarie per poter svolgere le sue attività di servizi, in particolare le dichiarazioni, notifiche o istanze necessarie ad ottenere l'autorizzazione delle autorità competenti, ivi comprese le domande di inserimento in registri, ruoli, banche dati, o di iscrizione ad organismi o ordini ovvero associazioni professionali;

b) le domande di autorizzazione necessarie all'esercizio delle sue attività di servizi».

³⁸ Art. 7, punto 1.

«Gli Stati membri provvedono affinché per il tramite degli sportelli unici i prestatori e i destinatari possano agevolmente prendere conoscenza delle informazioni seguenti:

a) i requisiti applicabili ai prestatori stabiliti sul territorio di uno Stato membro, in particolare quelli relativi alle procedure e alle formalità da espletare per accedere alle attività di servizi ed esercitarle;

b) i dati necessari per entrare direttamente in contatto con le autorità competenti, compresi quelli delle autorità competenti in materia di esercizio delle attività di servizi;

in capo alle autorità, mediante i quali rendere edotti i richiedenti di informazioni, e garantire l'accesso a banche dati e piattaforme online utili all'espletamento delle pratiche di proprio interesse. Tali obblighi poi si estenderanno, fino all'imposizione entro il 2009 di una massiccia politica di *e-government*. Si noti che il recepimento della Direttiva in Italia avviene con il decreto n. 59/2010³⁹.

Ai fini del corretto esito di tali importanti novità è evidente come sia propedeutica una politica di digitalizzazione e di coordinamento amministrativo. A livello europeo questo fa capo alla Commissione, che attraverso raccomandazioni promana: piani di riforma, linee guida e agende⁴⁰; mentre a livello italiano nasce un Tavolo permanente presso la Conferenza Unificata Stato-Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane per la gestione del servizio. Allo stesso obiettivo mira il Patto per la Semplificazione 2019-2021, tra le cui finalità compare l'«interoperabilità dei SUAP e rafforzamento della capacità amministrativa», il rafforzamento del «Portale informativo» che appunto assolva online tutte le esigenze delle imprese (si ricordi lo slogan «Fare impresa in un giorno»)⁴¹, i controlli sulle imprese semplici, trasparenti e più efficaci grazie all'interoperabilità degli strumenti ed infine la «modulistica standard e semplificata». Non potendo ulteriormente entrare nel merito delle questioni tecniche, per ragioni di spazio ci si limita ad aggiungere che la strategia di *Better regulation* si evolve in *Smart Regulation* con la Comunicazione della Commissione europea del 2010⁴², in virtù della quale l'approccio non sarà più delegificare, tagliare le leggi o eliminare la regolazione: bensì costruire regole intelligenti con obiettivi chiari, dove solo una maggiore consapevolezza dell'impatto delle politiche potrà risultare davvero utile allo scopo⁴³.

c) i mezzi e le condizioni di accesso alle banche dati e ai registri pubblici relativi ai prestatori ed ai servizi;

d) i mezzi di ricorso esistenti in genere in caso di controversie tra le autorità competenti ed il prestatore o il destinatario, o tra un prestatore ed un destinatario, o tra prestatori; e) i dati di associazioni o organizzazioni diverse dalle autorità competenti presso le quali i prestatori o i destinatari possono ottenere assistenza pratica».

³⁹ Mentre sarà il D.p.r. n. 160/2010 ad istituire i sportelli in ottemperanza alla direttiva europea.

⁴⁰ Cfr. F. BASILICA-F. BARAZZONI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 60 ss.

⁴¹ «Tutte le informazioni utili alle imprese per aprire e svolgere la propria attività saranno accessibili da un unico portale web collegato a quelli già esistenti, organizzate per i principali «eventi della vita» delle imprese, comprensibili e semplificate. I lavori per la realizzazione del portale mirano a mettere a sistema le migliori esperienze già realizzate sul territorio italiano e ad agevolare le amministrazioni nell'adeguamento al Regolamento Ue 2018/1724 sulla istituzione dello Sportello unico digitale».

⁴² Comunicazione della Commissione, 2010, 543/3, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Smart Regulation in the European Union.

⁴³ Cfr. F. BASILICA-F. BARAZZONI, *Diritto amministrativo*, cit., pp. 64 e 65.

Gli obiettivi della qualità della regolazione, della diffusione della conoscenza e della digitalizzazione come notato sono estremamente connessi e a tal proposito può essere utile considerare sinteticamente e in modo non esaustivo alcuni degli strumenti che agiscono verso il medesimo obiettivo: il Programma Orizzonte Europa, gestito in modo centralizzato dalla Commissione al fine di sostenere la ricerca e innovazione nell'ambito dell'intelligenza artificiale; il Programma Europa digitale (2021-2027)⁴⁴ che investirà tutti gli attori e si focalizza sull'adozioni di soluzioni digitali innovative su vasta scala. Infatti, al suo interno vi sono azioni di istruzione digitale, implementazioni di strategie di analisi dei dati e big data, fino alla robotica. Nonché l'infrastruttura fisica per le reti a banda larga ed il meccanismo per collegare l'Europa, sostenendo le infrastrutture cruciali. A questi bisogna anche sommare il Fondo europeo di sviluppo regionale che mira alla digitalizzazione delle imprese ed il Fondo Sociale Plus per il sostegno alla formazione. Tali programmi si completano quindi con quello del mercato unico digitale che mira ad agevolare un'economia digitale.

6. Un'indispensabile strategia per affrontare la sfida Covid. L'importante esperienza regionale

Tra gli obiettivi della politica di *Better regulation*, lo sportello unico, o anche “*single digital gateway*⁴⁵”, è stato uno dei migliori risultati ottenuti, infatti è molto apprezzato in tutto il mondo, nonché valorizzato come una *best practice* dall'OCSE. La Commissione Junker conclude il mandato avendo ottenuto numerosi risultati e lasciando un progetto molto complesso da proseguire per il futuro.

La Comunicazione della Commissione sulla *Better regulation* per il 2018⁴⁶

⁴⁴ Si veda Comunicazione Commissione 2018, 233, finale, “Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma digitale per il periodo 2021- 2027”.

⁴⁵ «*A single digital gateway to provide information, procedures, assistance and problem-solving services (40). Originally proposed in 2017, this legislation introduced a single digital gateway to ensure centralised access to EU citizens and businesses to information they need to exercise their EU rights. The gateway integrates several networks and services from national and EU level. It provides a user-friendly interface in all official EU languages. At the time of our proposal, the Commission estimated that the single digital gateway could reduce by 60 % the 1.5 million hours that people currently spend researching online before going abroad and businesses could save between €11 and €55 billion annually*». Com. 2017.

⁴⁶ Comunicazione Commissione 2018, 703, finale, “Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni: I principi di sussidiarietà e di proporzionalità, rafforzarne il ruolo nel processo di definizione delle politiche dell'Ue”.

rafforza il ruolo della politica sulla qualità della regolazione, infatti, è esemplificativo il seguente passaggio: «*Better regulation principles had its origins in the desire for better European governance and for anchoring sustainable development in the Union's policymaking by looking at economic, social and environmental impacts together. Better regulation is about professionalising every aspect of our policy-making and keeping it fit for today's world*».

Sull'idea dello sportello unico è stato avviato un ulteriore importante servizio da parte della Ue. Infatti, a partire dal 2020 i cittadini e le imprese che vogliono muoversi liberamente nel mercato europeo hanno a disposizione il portale “Your Europe”, un unico punto di accesso alle informazioni dove sono reperibili le regole vigenti a livello nazionale ed europeo in materia di «impresa, lavoro, istruzione, salute e tassazione⁴⁷». La sfida, di nuovo, coinvolge tutti i livelli «*The gateway integrates several networks and services from national and EU level*». In questo quadro l'emergenza COVID agisce da propulsore delle politiche già avviate nel senso della digitalizzazione, ma ovviamente lo fa imponendo un'“accelerata” sugli obiettivi di medio termine. Si tenga conto che l'idea del “*Digital single market*”, veicolo ed obiettivo di rilancio e sostegno allo sviluppo raggiungibile mediante gli strumenti dell'Agenda Digitale, che opera a favore delle istituzioni e della società civile, è già tra le priorità dell'agenda politica da molto tempo. Così com'è da tempo che le politiche di qualità della regolazione spingono sulla via delle politiche *data-driven*, secondo cui proprio le tecniche di valutazione *ex ante* ed *ex post*, le strategie e le soluzioni politiche, si basano sull'analisi dei dati della realtà (sempre più facilmente reperibili) su cui effettuare le proiezioni degli effetti delle politiche. Tutto questo, se letto assieme agli obiettivi del Programma Europa digitale, che prevede tra l'altro “la trasformazione digitale della sanità e dell'assistenza nel mercato unico digitale, alla responsabilizzazione dei cittadini e alla creazione di una società più sana”, all'epoca del Corona Virus “suona” come una profetica soluzione o meglio gestione della crisi. Non a caso, nella proposta del *Recovery Fund*⁴⁸ del maggio 2020 la Commissione individua nella digitalizzazione e nel rafforzamento del mercato digitale uno dei pilastri per il rilancio⁴⁹.

Come noto, una delle difficoltà e delle sfide di queste politiche saranno proprio il coordinamento di una molteplicità di soggetti istituzionali coinvolti, e a tal proposito si sottolinea il ruolo delle Regioni che sarà strategico su molti

⁴⁷ Regolamento Ue 2018/1724 pubblicato sulla *GUUE* 21 novembre 2018, L 295 all'interno del progetto Single Digital Gateway, SDG (Sportello unico digitale europeo).

⁴⁸ Piano per la ripresa dell'Europa, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_it.

⁴⁹ Agenda Digitale 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:si0016&from=IT>.

fronti, compreso quello della digitalizzazione. Sui servizi online “la partita” si gioca anche a livello regionale. A tale riguardo si riporta l’esperienza virtuosa della regione Umbria che nel campo della semplificazione e della digitalizzazione ha avuto buoni risultati. Infatti, il piano triennale di semplificazione “UmbriaSemplice 2016-2018” aveva tra i principali obiettivi quello della partecipazione al processo decisionale degli *stakeholder* e della cittadinanza, nonché la trasparenza e la riduzione degli oneri amministrativi. Queste finalità sono state raggiunte principalmente con la messa online dei servizi e delle informazioni, secondo la politica di digitalizzazione dei servizi e della “*dissemination*”⁵⁰ (delle informazioni messe a disposizione *by default*). Nello specifico si pensi all’utilizzo di SPID per le comunicazioni con la p.a. e l’accesso a tutti i servizi disponibili, tra i quali rilevante è “PagoPA” per effettuare qualsiasi pagamento elettronicamente e direttamente verso l’ente e l’apposito link “come fare per” a disposizione su ogni sito per tutta la modulistica, assieme alla guida ai servizi e ai siti⁵¹. In conclusione, pur con tutti i ritardi del caso pare che le premesse per “accelerare” sulla politica di semplificazione e di qualità della regolazione che “viri” verso il “*digital first*”⁵² non manchino, questo se tutti i livelli di governo avranno appunto l’opportunità e l’intenzione di fare la propria parte.

Riferimenti bibliografici

- BASILICA F., BARAZZONI F., *Diritto amministrativo e politiche di semplificazione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014.
- BONOMO A., *Il codice della trasparenza e il nuovo regime di conoscibilità dei dati pubblici*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 34 (3-4), 2013.
- CARBONE L.-TIBERI G., *La “Better regulation” in ambito comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 3, 2001.
- CARLONI E., *Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015.

⁵⁰ Sul punto si lasci rinviare a E. CARLONI-G. PETTINARI, *Obblighi di pubblicazione e affermative disclosure. La trasparenza oltre la libertà di informazione*, in G. GARDINI-M. MAGRI, *Il FOIA italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall’introduzione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2018.

⁵¹ Sul punto si invita a verificare le slide in *open access* contenute nel sito *Jean Monnet* dell’Università degli Studi di Perugia dedicato al progetto EUREL, consultabile al sito <http://jmceurel.unipg.it/>.

⁵² Il passaggio all’esclusiva erogazione online dei servizi nei confronti delle imprese è stato sancito dal D.Lgs. n. 235/2010 in modifica del Codice dell’Amministrazione Digitale, sul punto si rinvia a E. CARLONI, *Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015.

- CARLONI E., *Se questo è un FOIA*, in *Astrid.it*, 2016.
- CARLONI E.-PETTINARI G., *Obblighi di pubblicazione e affermative disclosure. La trasparenza oltre la libertà di informazione*, in G. GARDINI, M. MAGRI, *Il FOIA italiano: vincitori e vinti. Un bilancio a tre anni dall'introduzione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2018.
- CARLONI E.-PAOLETTI D.-CANTONE R., *Preventing Corruption through Administrative Measures*, Morlacchi Editore, Perugia, 2019.
- CHITI E. (a cura di), *La Costruzione del sistema amministrativo europeo*, in ID., *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2013.
- DI MASCIÒ F.-NATALINI A., *Oltre il New Public Management. Le riforme amministrative tra meccanismi e contesti*, Carocci, Roma, 2018.
- FERRANTI G., *L'evoluzione della libertà d'informazione nella giurisprudenza degli organi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Giappichelli, Torino, 2004.
- GARDINI G., *Il codice della trasparenza: Un primo passo verso il diritto all'informazione amministrativa?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 20(8-9), 2014.
- GIGLIONI F., *I soggetti obbligati alla disciplina della trasparenza*, in B. PONTI (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2016.
- HAAS E., *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford University Press, Redwood City, CA, 1958.
- LINDBERGL L.N., *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press, Redwood City, CA, 1963.
- MERLONI F., *Le misure amministrative di contrasto alla corruzione*, in *Astrid-online*, 2013.
- PIAZZA I., *Unione Europea*, in M. SAVINO-B.G. MATTARELLA, *L'accesso dei cittadini: esperienze di informazione amministrativa a confronto*, Rapporto Irpa, I/2018, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.
- PONTI B. (a cura di), *Nuova trasparenza amministrativa e libertà di accesso alle informazioni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2016.
- SANTINI A., *Accesso del pubblico ai documenti*, in N. PARISI-D. RINOLDI (a cura di), *Profili di Diritto europeo dell'informazione e della comunicazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2004.
- SCOCA F.G., *Prefazione alla prima edizione*, in F. BASILICA-F. BARAZZONI, *Diritto amministrativo e politiche di semplificazione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014.
- SGUEO G., *L'accessibilità ad atti e informazioni nell'Unione europea: un percorso in divenire*, in A. NATALINI-G. VESPERINI (a cura di), *Il big bang della trasparenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

Finito di stampare nel mese di febbraio 2021
nella Stampatre s.r.l. di Torino – Via Bologna, 220