

La qualità della regolazione in Europa

Di EPICENTER

Sommario

Il linguaggio del diritto dell'Unione Europea è alquanto astruso e difficilmente comprensibile da parte del grande pubblico. Ne sono un buon esempio le direttive UE dal 2022 al 2024, che presentano strutture sintattiche sempre più complesse, con una media di 38,6 parole e 250 caratteri per frase e 1,9 virgole per frase. Queste cifre sono in netto contrasto con la raccomandazione della Plain English Campaign del Regno Unito di non superare le 20 parole per frase. Il "diritto di stabilimento e la libera prestazione dei servizi" e il "diritto delle imprese" sono gli ambiti con le strutture sintattiche più complesse, mentre le "questioni generali, finanziarie e istituzionali" e la "politica dei trasporti" sono quelli meno complessi.

Se ipotizziamo che la velocità media di lettura di un adulto sia di circa 200-250 parole al minuto per contenuti generali e non tecnici, tale velocità spesso diminuisce in modo significativo quando si leggono testi giuridici o normativi complessi, scendendo a circa 100-150 parole al minuto a causa della necessità di una lettura più approfondita. Dato che molte direttive dell'UE superano le 30.000 parole e presentano frasi lunghe e complesse con una media di quasi 39 parole, una qualsiasi direttiva potrebbe realisticamente richiedere da quattro a sei ore di lettura per un non esperto disposto a concentrarsi nell'impresa. Gli atti relativi a "energia" (in termini di numero medio di pagine per direttiva) e "politica estera e di sicurezza comune" (in termini di numero medio di articoli per direttiva) presentano i testi più lunghi. Al contrario, le direttive relative alla "libertà, sicurezza e giustizia" e alle "questioni generali, finanziarie e istituzionali" sono le più brevi.

In media, gli atti giuridici coprono 24,4 pagine e contengono 11,7 articoli, anche se la loro lunghezza varia notevolmente di anno in anno. La lunghezza media più elevata è stata registrata nel 2023 (33,3 pagine), mentre quella più breve nel 2024 (19,2 pagine). Il settore dell'energia ha prodotto gli atti più lunghi (68,7 pagine; 17,3 articoli), seguito dal settore "ambiente, consumatori e protezione della salute" (40 pagine; 14,4 articoli). Al contrario, i settori "libertà, sicurezza e giustizia" (8,4 pagine, 7,9 articoli) e "questioni generali, finanziarie e istituzionali" (9 pagine, 4 articoli) hanno prodotto gli atti più concisi.

EPICENTER è una rete di think-tank europei impegnati per la diffusione di idee e policy per il libero mercato. L'Istituto Bruno Leoni è tra i membri fondatori.

Quasi due terzi delle valutazioni d'impatto (62,3%) descrivevano gli impatti economici e il 60,7% valutava i costi finanziari o amministrativi, con un picco nel 2023 (82,4 %). I valori più bassi sono stati registrati nel 2022 e nel 2024, quando solo poco più della metà delle valutazioni d'impatto includeva questi elementi. I risultati migliori sono stati registrati nei settori "politica estera e di sicurezza comune" e "politica economica e monetaria", in cui il 100% delle valutazioni d'impatto descriveva le ripercussioni economiche, gli effetti sulle piccole e medie imprese (PMI) e i costi finanziari e amministrativi. I risultati più deboli sono stati registrati nei settori "agricoltura" e "questioni generali, finanziarie e istituzionali", in cui nessuna delle valutazioni d'impatto includeva tali elementi.

Tra il 2022 e il 2024, quasi due terzi delle valutazioni d'impatto (63,9 %) hanno riportato risultati e strategie di consultazione, con la percentuale più alta nel 2023 (82,4%). La durata media delle consultazioni è stata di 13,6 settimane, con un leggero aumento da 12 settimane nel 2022 a quasi 14 settimane nel 2024. I settori "agricoltura", "politica estera e di sicurezza comune" e "politica economica e monetaria" hanno registrato le pratiche di consultazione più complete; in questi campi il 100% delle valutazioni d'impatto descriveva le strategie di consultazione. I livelli più bassi sono stati registrati nelle "questioni generali, finanziarie e istituzionali" (0%) e nella "libertà, sicurezza e giustizia" (37,5%). La durata della consultazione variava notevolmente da venti settimane nei settori "agricoltura", "fiscaltà" e "diritto delle imprese" a sole quattro settimane nella "politica estera e di sicurezza comune".

Il punteggio complessivo della qualità normativa (EU-RQI) nelle direttive dell'UE è stato in media di 66,9, con risultati costantemente elevati per quanto riguarda l'iniziativa (sempre 100) e un punteggio elevato nella sussidiarietà (78,4), ma persistenti debolezze nella redazione, nella valutazione d'impatto, nella consultazione (49,9) e nell'attuazione (47,4). I risultati hanno raggiunto un picco nel 2023 (72,6) prima di diminuire nel 2024. Tra i vari settori di policy, i punteggi complessivi più alti sono stati registrati nella "politica dei trasporti" (74,0) e nella "politica estera e di sicurezza comune" (73,7). Allo stesso tempo, i risultati più deboli sono stati osservati nelle "questioni generali, finanziarie e istituzionali" (52,2) e nel "diritto delle imprese" (55,3), riflettendo un'ampia variazione di qualità tra i diversi settori.

La lacuna più significativa dell'attuale processo normativo è che solo il 6,6% delle direttive esaminate includeva una tabella di marcia, il che indica una scarsa pianificazione strategica e una trasparenza limitata nelle prime fasi del processo legislativo. Meno della metà (42,6%) era accompagnata da una valutazione d'impatto iniziale, il che ha ridotto il coinvolgimento delle parti interessate nella fase preparatoria. Gli impatti territoriali sono stati valutati solo nel 36,1% delle valutazioni d'impatto, il punteggio più basso tra le dimensioni della valutazione d'impatto. Gli elementi chiave delle valutazioni d'impatto rimangono disomogenei: spesso mancavano gli impatti ambientali (57,4%), gli impatti sulle PMI (59,0%), la competitività (60,7%) e i costi finanziari e amministrativi (60,7%). Solo il 19,7% delle proposte legislative includeva una dichiarazione finanziaria, il che denota una trasparenza fiscale limitata. Solo il 23,0% delle leggi era accompagnata da un piano di attuazione, sollevando preoccupazioni circa l'efficacia dell'applicazione. I risultati del recepimento sono stati scarsi: solo il 44,3% delle direttive ha rispettato le scadenze e, in media, solo il 12,3% degli Stati membri ha adottato almeno una misura.

L'attuale tendenza al miglioramento della regolamentazione nell'UE

Il miglioramento della regolamentazione è diventato un tema centrale nell'evoluzione del processo legislativo dell'UE negli ultimi trent'anni. I concetti fondamentali di quella che chiamiamo "migliore regolamentazione" (*better regulation*) si riferiscono al tentativo di garantire che le leggi non siano solo efficaci e necessarie, ma anche trasparenti, proporzionate, basate su dati concreti e facili da attuare. Questi principi sono fondamentali per mantenere la fiducia dei cittadini, promuovere la competitività e migliorare la qualità e la legittimità complessive della governance dell'UE. L'UE, in particolare, si è impegnata a migliorare la qualità della sua legislazione sin dagli anni '90, quando le prime richieste di una strategia di miglioramento della regolamentazione hanno iniziato a plasmare la sua agenda di governance.¹

Un maggiore ricorso alla migliore regolamentazione nei processi legislativi riflette il ruolo crescente che l'UE svolge nella regolamentazione della vita quotidiana dei suoi cittadini – dalla protezione dei consumatori al diritto della concorrenza e alla sicurezza sul lavoro – in combinazione con la crescente complessità del suo quadro giuridico.² Importanti sviluppi istituzionali, come il Gruppo Mandelkern sulla migliore regolamentazione e il suo *European Governance: A White Paper* (2001), miravano a promuovere l'uso sistematico delle valutazioni d'impatto e delle consultazioni con le parti interessate per ottenere un processo legislativo più intelligente. Rafforzate dalla creazione del Comitato di controllo normativo (RSB), che monitora la qualità delle valutazioni d'impatto e dal programma REFIT,³ che mira a semplificare le leggi obsolete o inefficienti,⁴ queste riforme hanno migliorato la produzione normativa delle istituzioni dell'UE.

Sebbene siano stati compiuti progressi significativi, rimangono considerevoli ostacoli. Le imprese europee continuano a ritenere che la regolamentazione sia un ostacolo alla crescita, più di quanto non valga per le loro controparti statunitensi.⁵

- 1 C. A. Dunlop e C. M. Radaelli, *Better regulation in the European Union*. In *Handbook of Regulatory Authorities* (eds. M. Maggetti, F. Di Mascio, & A. Natalini). Glos: Edward Elgar Publishing 2022.
- 2 P. Karkatsoulis, E. Stefopoulou, C. Saravakose N. Rompapas, *European Union Regulatory Quality Index*. Brussels: European Liberal Forum 2021. https://kefim.org/wp-content/uploads/2020/07/EU_RegulatoryQuality-Index.pdf.
- 3 "REFIT – Making EU law simpler, more efficient and future-proof", Commissione europea, s.d. (https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-more-efficient-and-future-proof_en).
- 4 Z. Meyers, *Better regulation in Europe: An action plan for the next Commission*. Centre for European Reform, 2024. <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2024/better-regulation-europe-action-plan>.
- 5 Meyers, 2024. Ad esempio, la regolamentazione e la tutela giuridica spesso appaiono come un problema piuttosto che come una soluzione per le imprese. La fiducia nell'efficacia della tutela degli investimenti da parte della legge e dei tribunali varia notevolmente all'interno dell'UE: il Lussemburgo registra il livello più alto con l'84 %, rispetto a una media UE del 57 %, mentre la Grecia registra solo il 28 %. Ciò evidenzia forti disparità nella fiducia delle imprese nei quadri giuridici nazionali per la tutela degli investimenti (Archontas & Saravakos 2024).

La questione è particolarmente preoccupante, poiché l'UE cerca di rafforzare la propria competitività globale e stimolare l'innovazione, come testimoniano le recenti discussioni incentrate in particolare su questi parametri.⁶ Tuttavia, l'impegno dell'UE per una migliore regolamentazione non mira alla deregolamentazione o all'alleggerimento degli standard. Come sottolineato dal Servizio studi del Parlamento europeo, la risorsa economica più potente dell'UE, il mercato unico (MU), ha contribuito per il 6-8% al PIL dell'UE e una maggiore integrazione potrebbe produrre fino a 2.800 miliardi di euro di guadagni annuali.⁷

Tuttavia, una migliore regolamentazione non riguarda solo il modo in cui vengono elaborate le leggi, ma anche il loro contenuto, la loro attuazione e la loro applicazione. Le leggi devono essere chiare, mirate e proporzionate e la loro applicazione deve essere coerente in tutti gli Stati membri. Tuttavia accade sovente che né il Parlamento europeo, né il Consiglio applichino le valutazioni d'impatto quando propongono emendamenti sostanziali. Inoltre, la segretezza dei negoziati trilaterali continua a minare la trasparenza e i processi di consultazione.⁸ Di conseguenza, gli esperti hanno raccomandato di estendere le valutazioni d'impatto agli atti delegati, di aumentare l'indipendenza e le risorse dell'RSB ed esplorare approcci non legislativi, come l'autoregolamentazione e la co-regolamentazione, per ridurre gli oneri inutili.⁹

L'agenda per una migliore regolamentazione si è evoluta come contrappeso alla crescente complessità, all'influenza politica e alle richieste delle parti interessate. Come sottolineano Karkatsoulis et al.,¹⁰ la semplificazione svolge un ruolo fondamentale nel garantire che le leggi rimangano chiare e utilizzabili senza comprometterne la funzione. Il futuro della regolamentazione dell'UE dipende non solo da un minor numero di leggi, ma anche da leggi migliori, elaborate sulla base di dati concreti, attuate in modo equo e valutate regolarmente per il loro impatto nel mondo reale.

Il nostro studio cerca di capire se e in quale misura le istituzioni dell'UE producono normative in conformità con i principi di migliore regolamentazione, garantendo la qualità e l'efficacia normativa. A tal fine, abbiamo innanzitutto stabilito le basi concettuali esaminando i principi fondamentali della qualità normativa e delineando il processo legislativo nell'UE, concentrandoci su ciò che costituisce una buona legge e su come funziona nella pratica la procedura legislativa ordinaria. di seguito, presentiamo i dati chiave della nostra analisi empirica di 61 direttive UE adottate

6 M. Draghi, The Future of European Competitiveness. Brussels: European Commission 2024. https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en e E. Letta Much More Than a Market: Speed, Security, Solidarity. Brussels: European Commission 2024. <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

7 EPRS. Increasing European added value in an age of global challenges. Brussels: European Union 2023.

8 Meyers, 2024.

9 European Commission, Report of the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and "Doing Less More Efficiently". Brussels: European Commission 2018. e Meyers, 2024.

10 Karkatsoulis et al., 2021.

tra il 2022 e il 2024, esaminando le metriche linguistiche, la lunghezza legislativa e l'applicazione dei principi chiave di una migliore regolamentazione, come le valutazioni d'impatto e la consultazione. Successivamente, sulla base di questa analisi, abbiamo introdotto l'indice di qualità normativa dell'UE (EU-RQI), un indicatore composito basato su cinquanta indicatori suddivisi a loro volta in cinque componenti, che stima in quale grado le direttive studiate seguano ai principi fondamentali dell'agenda per una migliore regolamentazione. Sulla base dei risultati, abbiamo anche esaminato le carenze sistemiche nella redazione, nella valutazione, nella consultazione e nell'attuazione. Concludiamo il nostro studio con le principali conclusioni, offrendo raccomandazioni politiche che enfatizzano riforme pratiche e basate su dati concreti per affrontare le debolezze individuate e migliorare la qualità complessiva della legislazione dell'UE.

A questo link <https://www.epicenternetwork.eu/publications/eu-regulatory-quality-index/> è possibile scaricare il testo integrale della ricerca in lingua inglese, con tutte le informazioni di dettaglio sulla metodologia utilizzata e i risultati raggiunti.

Conclusioni e raccomandazioni politiche

Lo scopo di questo studio era quello di cogliere, utilizzando principalmente un approccio quantitativo, il complesso concetto di qualità normativa nelle direttive dell'UE. Sebbene le istituzioni dell'UE abbiano adottato svariati provvedimenti e diverse strategie per attuare una migliore regolamentazione e siano riuscite a soddisfare molti requisiti procedurali, rimangono ancora numerose sfide.

Per cominciare, l'inflazione linguistica descritta nel nostro studio riflette un progressivo spostamento dei principi e delle norme giuridiche dall'essenziale all'accessorio. Questa tendenza è spesso interpretata come il risultato inevitabile di una crescente complessità. Tuttavia, i precedenti tentativi di ridurre sia il volume linguistico che quello normativo hanno dimostrato che tale crescita è tutt'altro che inevitabile. La semplificazione ottenuta nelle direttive passate non ha creato lacune sostanziali o incertezza giuridica. Si raccomanda quindi vivamente di proseguire e intensificare i programmi di semplificazione.

Una vigilanza costante continua ad essere un fattore essenziale per garantire il rispetto dei principi di semplicità linguistica e normativa. Ciò può essere realizzato solo se gli autori delle regolamentazioni passeranno ad essere coproduttori attivi di materiale normativo. Gli strumenti moderni, compresa l'intelligenza artificiale, possono essere d'aiuto, offrendo informazioni sulla completezza delle normative, ma non sono in grado di distinguere l'essenziale dall'accessorio. Questa sfida continuerà a esistere fintanto che l'integrazione europea procederà lentamente o, peggio ancora, se la tendenza ad avvalersi di un linguaggio "corretto" e verso l'isolazionismo si radicheranno, andando nella direzione opposta a quella dell'integrazione.

L'ambito di applicazione delle norme europee è stato, è e rimarrà ampio nel prossimo futuro. Una delle ragioni principali è la crisi di fiducia nei confronti delle istituzioni europee e dei loro organi legislativi. Anche ammettendo che l'ambito di applicazione della regolamentazione fluttui in base alle tensioni politiche, la variazione osservata di anno in anno fa trapelare un carattere circostanziale che contraddice i principi di buona regolamentazione. Le normative devono rispondere

agli sviluppi economici e sociali, ma senza compromettere la coerenza e la qualità del quadro giuridico. Di conseguenza, l'ambito di applicazione della regolamentazione dovrebbe essere determinato da un equilibrio tra il rispetto dei principi di buona regolamentazione e la capacità di rispondere alle realtà sociali.

Ripristinare e rafforzare la fiducia dei cittadini negli organi legislativi dell'UE, migliorando al contempo la legittimazione delle procedure, è fondamentale per il futuro dell'Unione. Esiste un chiaro legame tra la lunghezza dei testi giuridici e l'efficacia delle politiche pubbliche: più le norme sono corpose, minore è il livello di fiducia e, di conseguenza, più debole è la loro attuazione. Al contrario, testi più brevi e comprensibili favoriscono la fiducia nelle politiche dell'UE e migliorano il rispetto delle norme.

La razionalizzazione economica necessaria per l'analisi costi-benefici, uno dei principi fondamentali della migliore regolamentazione, non deve diventare fine a sé stessa. L'integrazione della razionalità economica nella politica normativa dell'UE è stato un successo della teoria e della pratica della migliore regolamentazione a livello globale. In alcuni settori politici caratterizzati da pressioni geostrategiche e rischi fiscali, condurre una valutazione d'impatto approfondita non solo è opportuno, ma anche necessario. Per questo motivo, occorre promuovere scambi sistematici di opinioni e pratiche in materia di valutazione d'impatto tra gli Stati membri e le istituzioni dell'UE. Ciò contribuirebbe a ridefinire il ruolo delle valutazioni d'impatto e garantirebbe che esse non siano più una mera formalità nel processo legislativo.

È inoltre indispensabile garantire che le valutazioni d'impatto economiche siano applicate in modo coerente, non solo durante la fase di elaborazione, ma anche in sede di attuazione. È necessaria un'analisi più ampia e dettagliata dei criteri e degli indicatori per valutare i costi, i benefici e i rischi della legislazione, in particolare in settori sensibili. Una migliore interconnessione delle politiche pubbliche potrebbe migliorare la qualità delle informazioni e consentire determinazioni più accurate dei costi-benefici.

La consultazione svolge un duplice ruolo: da un lato corregge errori e omissioni e dall'altro legittima le norme. La consultazione rimane quindi uno degli strumenti più importanti per produrre buone leggi. In tempi di incertezza e di confini sfumati, sia a livello dell'UE che a livello nazionale, la consultazione diventa ancora più vitale. Sebbene sia già una caratteristica della prassi normativa dell'UE, resta ancora molto da fare per rafforzarne il ruolo. In quanto meccanismo correttivo, la consultazione dovrebbe essere ampliata sia in termini di quantità che di varietà, consentendo l'inclusione di opinioni diverse in un processo continuo. La consultazione non è un esercizio una tantum, ma un'attività continua che mira a coltivare una cittadinanza attiva. È al centro delle tradizioni democratiche e non è stata ancora trovata un'alternativa migliore. La sua funzione di legittimazione è altrettanto cruciale. In questo contesto, i social media possono integrare i metodi tradizionali, ampliando la partecipazione nonostante i loro limiti, e dovrebbero quindi essere utilizzati in modo più sistematico.

Sono trascorsi più di vent'anni dalla strategia di Lisbona e dalla prima relazione del gruppo Mandelkern sul miglioramento della regolamentazione (2001). Durante questo periodo, il miglioramento della regolamentazione è diventato parte inte-

grante del processo decisionale dell'UE, stabilendo uno standard globale. Sebbene siano emerse molte sfide, gli sforzi persistenti della leadership dell'UE e degli Stati membri hanno prodotto risultati che danno ragione a coloro che credevano che una migliore regolamentazione avrebbe promosso la convergenza. Sebbene le aspettative di forgiare un'identità europea comune attraverso l'acquis¹¹ non siano state pienamente realizzate, il più ampio progetto di integrazione continua. Il tallone d'Achille del miglioramento della regolamentazione rimane l'applicazione. Per affrontare questo problema sono necessari meccanismi preventivi più forti, oltre al rafforzamento degli strumenti punitivi esistenti.

Le seguenti raccomandazioni possono migliorare la regolamentazione nell'UE affrontando le sfide e le lacune specifiche individuate in questo studio, concentrandosi su politiche pratiche e basate su dati concreti piuttosto che su misure puramente procedurali o teoriche.

- Rendere obbligatoria la pianificazione anticipata (tabelle di marcia e valutazioni d'impatto iniziali): richiedere una tabella di marcia per ogni iniziativa (solo il 6,6% ne aveva una) e una valutazione d'impatto iniziale (42,6%) per stabilire in anticipo il problema, gli obiettivi, le opzioni e le esigenze in termini di dati. Pubblicare la tabella di marcia e la valutazione d'impatto al momento del lancio per definire l'ambito, i piani di prova e la struttura della consultazione. Ciò rafforzerà la trasparenza e ridurrà le deviazioni a metà del processo.

Standardizzare la copertura delle valutazioni d'impatto e giustificare le omissioni (compresi gli impatti territoriali): Il nostro studio ha rilevato che un unico modello di valutazione d'impatto copriva più frequentemente gli aspetti sociali (65,6%), economici (62,3%), di competitività (60,7%), di costo (60,7%), ambientali (57,4%), delle PMI (59,0%) e gli impatti territoriali (36,1%, il più debole). Se una dimensione non è significativa, richiedere una dichiarazione esplicita e prove a sostegno. Incaricare l'RSB di segnalare le giustificazioni mancanti.

- Migliorare le pratiche di consultazione, rendendole solide e non dando la sensazione che si tratti di un mero adempimento formale: aumentare la frequenza delle consultazioni da "spesso" a "sempre" pianificando e riportando le strategie e i risultati delle consultazioni. Mantenere lo standard per le risposte a oltre le 12 settimane, ma fissare tempi minimi più lunghi per i fascicoli complessi e pubblicare i set di dati grezzi dei feedback, insieme alle risposte della Commissione. Ciò migliorerà la legittimità e la qualità delle opzioni presentate e prescelte.
- Chiarire gli eventuali effetti fiscali e pianificare l'attuazione: rendere obbligatoria una dichiarazione finanziaria e richiedere un piano di attuazione formale per ogni atto. I piani dovrebbero specificare le tappe fondamentali, i responsabili, le fonti dei dati e il monitoraggio. Ciò potrebbe essere abbinato

11 L'acquis dell'Unione europea si riferisce all'insieme dei diritti e degli obblighi comuni che costituiscono il diritto dell'UE, vincolante per tutti gli Stati membri. Comprende tutti i trattati dell'UE, il diritto derivato, la giurisprudenza della Corte di giustizia, le dichiarazioni politiche e le risoluzioni, le misure nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune e della giustizia e degli affari interni, nonché gli accordi internazionali conclusi dall'UE o tra gli Stati membri. I paesi candidati devono adottare e attuare integralmente l'acquis al momento dell'adesione, con deroghe concesse solo in via eccezionale e su base limitata.



a clausole di scadenza e di valutazione per garantire che i controlli ex post avvengano nei tempi previsti.

- Rafforzare la disciplina di recepimento e i circuiti di feedback: rafforzare l'applicazione, dato che solo il 44,3% ha rispettato le scadenze e la media è di 12,3 su 27 Stati membri con almeno una misura. Utilizzare dashboard pubbliche, pianificazione anticipata con gli Stati membri prima della scadenza e follow-up automatici/escalation delle infrazioni legate al mancato raggiungimento delle tappe fondamentali per tutelare l'uniformità dell'applicazione uniforme.
- Ridurre la complessità linguistica per migliorare la conformità e la fiducia: stabilire obiettivi di redazione (ad esempio, non oltre 25 parole per frase, rispetto alla media attuale di 38,6), scoraggiare i paragrafi consistenti in una sola frase e limitare l'uso di clausole annidate. Fornire supporto editoriale e liste di controllo nelle consultazioni interservizi. Testi più chiari riducono i costi di interpretazione e aiutano i soggetti dell'attuazione a rispettare i tempi.