

COMUNICAZIONE GIURIDICA E APPRENDIMENTO LEGISLATIVO NELL' AMBITO DELL' UNIONE EUROPEA

KATIA CASTALDO*
FLOR ÁVILA HERNÁNDEZ**

RIASSUNTO

Affinché vi sia una comunicazione efficace ed effettiva ed il diritto possa essere meglio capito ed attuato correttamente e in modo efficiente è, preliminarmente, essenziale che la legge ed ogni fonte normativa sia “ben scritta”. Servono, dunque, buone regole intese non solo come leggi “scritte bene”, ma come leggi più consapevoli del proprio impatto su cittadini e imprese. Scrivere il diritto significa, infatti, anche dar luogo ad un vero e proprio procedimento di apprendimento legislativo nel quale la comunicazione giuridica si chiarisce e si specifica come capacità di dar vita ad un “cortocircuito” in cui i mezzi e i fini dell’azione pubblica siano collegati in maniera ragionata e culturalmente accettabile. È necessario, pertanto, porre attenzione sui principali strumenti utilizzati dai diversi governi

*Fecha de recepción: 20 de septiembre de 2008
Fecha de aceptación: 1 de octubre de 2008*

-
- * Abogada. Doctora en Derecho de la Universidad de los estudios de Nápoles, Italia. Investigadora del Departamento de los Derechos del Hombre y de la Libertad de Religión de la Universidad de Nápoles. katiacatal@yahoo.it
- ** Abogada. Doctora en Derecho de la Universidad de Zulia. Magister en Ciencias Políticas y Derecho Público de la Universidad de Zulia. Doctora en Filosofía de los Derechos Humanos en la Universidad de los Estudios de Nápoles, Italia. Investigadora y Docente de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Zulia. fmavila@ibero.it, fronesisifd@gmail.com

per poter concretamente progettare norme di buona qualità: analisi di impatto della regolazione (AIR); consultazione, tipicamente, se non esclusivamente nel contesto dell’AIR; semplificazione, spesso supportata da un’analisi di impatto; accesso alla regolazione; valutazione *ex post* degli istituti regolatori e degli specifici strumenti (VIR o AIR *ex post*) L’attenzione verso una ‘migliore’ qualità della normazione ha, del resto, assunto da tempo dimensioni globali: ben lontana dal restare confinata all’interno dei sistemi di regolazione nazionali essa ha, infatti, anche sotto la spinta di specifiche iniziative di organizzazioni internazionali quali l’OCSE, il FMI, il WTO, investito il dibattito politico e istituzionale internazionale e comunitario. In ambito europeo, in particolare, la prima tappa di un tale ripensamento critico intorno al *law-making* comunitario è stato il processo di ratifica del Trattato di Maastricht e, in particolare, il Consiglio europeo di Edimburgo del 1992. Nel 2002, dopo un processo di diverse esperienze in materia di valutazione di impatto, la UE si è dotata, nell’ambito del programma di azione sul miglioramento della regolazione, di una procedura di valutazione di impatto delle principali iniziative legislative. L’introduzione di una tale procedura ha segnato, in ambito europeo, un importante cambiamento culturale all’interno della Commissione, diventando parte integrante della prassi di lavoro e del processo decisionale di questa istituzione, in grado di modificarne il modo di elaborare le politiche e, soprattutto, di migliorare l’elaborazione della normativa comunitaria.

Parole chiave: diritto; legislazione; analisi di impatto; law making comunitario; regolazione.

JURIDICAL COMMUNICATION AND LEGISLATIVE LEARNING IN THE EUROPEAN UNION FIELD

ABSTRACT

For an efficient communication and that law can be better understood and actuated correctly, it is essential that law and every normative font have been well written. It's necessary good rules, where can be possible to know the impact of law in citizens and enterprises. To write law, in effect, consists in beginning a process of legislative learning, where juridical communication can be clarify and can be specific in order to create shout-court circuits in a manner that instruments and objectives of the public action can be related in an rationale form and cultural accepted. The main instruments used by European governments to project norms of good quality are: the analysis of the impact regulation (AIR), consultation in the Air context, simplification, frequently supported by impact analysis, to access to the regulation and expost valuation of the regulators institutes and of the specific instruments. (VIR o AIR ex post). The attention to a better quality of legislation has assumed by time global dimensions: far away of been and affair of the internal regulation national systems, it has the motivation of specific initiatives of international organizations such as OCSE, FMI, WTO, inside of the political, institutional, international and communitarian debate. In the European space, particularly, the first step of this critical rethinking process of communitarian law-making has been the ratification of Maastricht Treaty and, in particular, The Edinburgh European Council of 1992. In 2002, after a process of experiences in matter of impact valuation, the UE has been initiated, inside of the action program of legislation's improvement, a process of impact valuation to all main legislative initiatives'. The introduction of this procedure has signed, in the European space, an important cultural change in the Commission, been and integral part of the work and of

the decisional process of this institution, capable to modify the way of elaborate politics, and, specially, to improve the communitarian law process.

Key words: *law; legislation; impact analysis; communitarian law making; regulation.*

COMUNICACIÓN JURÍDICA Y APRENDIZAJE LEGISLATIVO EN EL CAMPO DE LA UNIÓN EUROPEA

RESUMEN

Para una comunicación eficaz y para que el derecho pueda ser mejor comprendido y actuado correctamente, es esencial que la ley y cualquier fuente normativa estén bien escritas. Se necesitan buenas reglas, donde se conozca el impacto sobre los ciudadanos y las empresas. Escribir el derecho, en efecto, significa dar lugar a un verdadero procedimiento de aprendizaje legislativo en el cual la comunicación jurídica se aclare y se especifique como capacidad de dar vida a un “cortocircuito” en el cual los medios y los fines de la acción pública sean relacionados entre si de manera razonable y culturalmente aceptable. Los principales instrumentos utilizados por los diversos gobiernos europeos para poder proyectar normas de buena cualidad son: el análisis de impacto de la regulación (AIR), consultación, típicamente si no exclusivamente en el contexto de la AIR, simplificación, frecuentemente sostenida por una análisis de impacto, acceso a la regulación y valoración expost de los institutos reguladores y de los instrumentos específicos. (VIR o AIR ex post). La atención hacia una mejor calidad de la legislación ha asumido desde tiempos dimensiones globales: lejos de quedar confinada al interior de los sistemas de regulación nacional, tiene esa, la motivación de iniciativas específicas de

organizaciones internacionales cuales la OCSE, el FMI, el WTO, dentro del debate político, institucional internacional y comunitario. En ámbito europeo, la primera etapa de tal repensamiento crítico en torno al law-making comunitario ha sido la ratificación del Tratado de Maastricht y, en particular, el Consejo Europeo de Edimburgo del 1992. En el 2002, después de un proceso de experiencias en materia de valoración de impacto, la UE se ha dotado, en el ámbito del programa de acción sobre el mejoramiento de la regulación, de un procedimiento de valoración de impacto para todas las principales iniciativas legislativas. La introducción de un tal procedimiento ha signado, en ámbito europeo, un importante cambio cultural al interno de la Comisión, formando parte integrante de la praxis de trabajo y del proceso decisional de esta institución, en grado de modificar el modo de elaborar las políticas, y sobre todo, de mejorar la elaboración de la normativa comunitaria.

Palabras clave: *derecho; legislación; análisis de impacto; law making comunitaria; regulación.*

Sumario: Introducción. Texto normativo e comunicazione giuridica: il ruolo dell' AIR.- I. La better regulation in ambito europeo.- II. Le iniziative della Commissione europea.- III. L'analisi d'impatto della regolamentazione nell'UE.- IV. La procedura della valutazione d'impatto.- V. L'Impact Assessment Board (IAB).- Conclusioni .- Bibliografia.

INTRODUZIONE. TESTO NORMATIVO E COMUNICAZIONE GIURIDICA: IL RUOLO DELL' AIR

Il diritto come testo normativo è “unità di comunicazione”, atto di promozione di un processo, il processo comunicativo, il cui buon esito è affidato al mittente/legislatore e alla sua capacità di costruire

il messaggio normativo secondo regole e codici in grado di tradurre in segni socialmente comprensibili le idee e le informazioni che intende comunicare.¹ Affinché, dunque, vi sia una comunicazione efficace ed effettiva ed il diritto possa essere meglio capito ed attuato correttamente e in modo efficiente è, preliminarmente, essenziale che la legge ed ogni fonte normativa sia “ben scritta”. Il testo normativo deve, pertanto, essere redatto in una forma intelligibile e coerentemente, in conformità con principi uniformi di redazione e di presentazione, di modo che i cittadini e gli operatori economici siano in grado di identificare i loro diritti e doveri e che i giudici possano farli rispettare. La scrittura del diritto è, pertanto, oggi buona scrittura, ma anche migliore scrittura come migliore qualità della regole. La necessità di una “migliore legislazione” costituisce, infatti, nell’odierno contesto economico e sociale sempre più aperto, complesso e diversificato sotto l’influsso di profonde trasformazioni tecnologiche, una componente strategica dell’azione legislativa al fine di bilanciare in maniera soddisfacenti interessi spesso concorrenti fra di loro ed assicurare lo sviluppo della democrazia. Negli ultimi venti anni si è assistito, infatti e non a caso, ad una vera e propria ‘esplosione’ della funzione regolatrice, che ha visto le fonti normative, ed in particolare la legge, farsi sempre più complesse e stratificate e che ha reso la comunicazione giuridica sempre più un “fantasma”.² La crisi della comunicazione giuridica non può, tuttavia, tradursi nella rinuncia *tout court*, per il legislatore, alla propria funzione, ma deve sapere alimentare in quest’ultimo la consapevolezza che occorre,

1 Cfr. V. Ferrari, *Diritto e società. Elementi di sociologia del diritto*, 30 (Roma-Bari, 2004),.

2 L’importanza e l’estensione della ‘funzione regolatrice’ “discende dalla complessa articolazione e rappresentazione degli interessi pubblici, privati, collettivi che caratterizzano la moderna società. Interessi che interagiscono spesso volte in maniera conflittuale, dove favorirne alcuni significa penalizzarne altri con gravi problemi di razionale allocazione delle risorse pubbliche e più in generale di *governance*”. Cfr. S. Pacchiarotti, *L’analisi di impatto della regolazione: bisogni informativi e tecniche di analisi*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 4/2001, p. 370.

ben più in profondità, modificare il processo stesso di produzione normativa per mezzo di strumenti e strategie volte a garantire nella sua precipua specificità la qualità delle regole quale vero e proprio “interesse pubblico autonomo”. Servono, dunque, buone regole, intese non solo come leggi “scritte bene”, ma come leggi più consapevoli del proprio impatto su cittadini e imprese, in grado di scegliere l’opzione con minori costi e maggiori benefici e capaci, per questa loro intrinseca comprensibilità, di essere accettate dai destinatari delle norme. Il concetto di qualità della normazione è, del resto, oramai diventato una componente fondamentale della riforma della regolazione in un ampio numero di paesi anche molto diversi tra di loro. La forte “trasversalità”³ che accompagna lo sviluppo e l’implementazione di politiche volte al miglioramento della regolazione si traduce, anche, in un’ampia convergenza, nelle diverse realtà socio-istituzionali coinvolte, intorno alla definizione di *regulatory quality* e agli strumenti approntati per la sua attuazione. Una regolazione di alta qualità è, dunque, una regolazione efficiente, effettiva, coerente e semplice, ispirata ai principi di proporzionalità, coerenza, attendibilità, trasparenza, adeguatezza al fine (cd. principi di *good regulation*). È necessario, pertanto, porre attenzione sui principali strumenti utilizzati dai diversi governi per poter concretamente progettare norme di buona qualità sono: analisi di impatto della regolazione (AIR); consultazione, tipicamente, se non esclusivamente nel contesto dell’AIR; semplificazione, spesso supportata da un’analisi di impatto; accesso alla regolazione; valutazione *ex post* degli istituti regolatori e degli specifici strumenti (VIR o AIR *ex post*).⁴ L’AIR costituisce, fra tutti, il più importante

3 La trasversalità del concetto di qualità della regolazione coincide con la sua neutralità rispetto agli assetti politico-costituzionali dei singoli Stati e, dunque, con la capacità di coinvolgere attivamente nella sua implementazione Paesi anche molto diversi tra di loro: Paesi ad ordinamento presidenziale o parlamentare, Paesi di *civil law* e di *common law* e perfino nazioni con tradizioni assai diverse tra di loro come Giappone e Corea. Cfr., sul punto, Confindustria, “Guidelines” per la qualità della regolamentazione – Una proposta delle Confindustrie del nord-ovest, cit., p. 7 ss.

4 Cfr. C.M. Radaelli, *Getting to Grips with Quality in the Diffusion of Regulatory Impact Assessment in Europe*, in *Public Money & Management*, 5/2004, p. 271.

strumento nell'esercizio di una politica di *regulatory quality*, realizzando senza dubbio, un nuovo e significativo approccio, tipicamente costruttivo, al problema della *governing regulation* ed, in particolare, il principale strumento ai fini della c.d. *better regulation*. Quello di 'migliore regolazione' è, in effetti, un concetto non perfettamente coincidente ed in qualche misura dotato di maggiore specificità rispetto alla nozione di *regulatory quality*. Quando, infatti, si parla di qualità della regolazione si fa indifferentemente riferimento ad un insieme di categorie, strumenti, tecniche e metodologie che, seppur correlati tra di loro, concorrendo tutti a garantire "un buon ambiente normativo", "sono però distinti quanto ad oggetti, uso e finalità". E' l'aggettivo *best* a gettare, tuttavia, una luce diversa sul particolare ed innovativo approccio al problema della 'cattiva regolazione' che l'analisi di impatto contribuisce in maniera consistente e 'originale' a promuovere e a realizzare. Quando si parla, infatti, di una "migliore" regolazione si intende porre l'accento sui *better results*, migliori risultati o prestazioni, e, dunque, far riferimento ad un regolazione efficiente, di per sé né minore né ovviamente maggiore, ma in grado, comunque, di poter soddisfare al meglio gli interessi sui quali si basa l'intervento normativo.⁵ In questo caso la qualità chiamata in causa è il fattore per discernere se un intervento normativo rappresenti la soluzione ad uno specifico problema, ovvero sia la fonte di ulteriori effetti negativi che determinano il cosiddetto "fallimento della regolazione"

5 A tal fine 'migliore' potrebbe in alcuni casi implicare 'minore', ma anche in questo caso tutto dovrà dipendere da un calcolo razionale preventivo dei possibili migliori risultati, non potendosi, dunque, fondare su una sorta di impegno pre-analitico per una minore regolazione in sé. Ed a volte, in effetti, davvero "*less is more*" nel senso che risultati migliori possono essere concretamente raggiunti solo tramite metodi basso-costo e maggiormente semplificati, ma, ancora una volta, questo 'meno' sarà una sorta di itinerario percorso per giungere a "migliore". Cfr. *UK Better Regulation Task Force report, Regulation: Less is More*, Marzo 2005 e J.B. Wiener, *Better regulation in Europe*, October 1, 2006, *Duke Law School Working Paper Series. Duke Law School Faculty Scholarship Series*. Paper 65. <http://lsr.nellco.org/duke/fs/papers/65>.

(*regulatory failure*). In ballo vi è dunque, e ben più a monte, la valutazione stessa dell'opportunità di una misura regolatoria e, in caso affermativo, la scelta dell'opzione regolativa (o non regolativa) 'migliore'.

Quando si parla di *better regulation* si intende, dunque, fare riferimento ad una nozione di qualità legata al "lato oscuro" del processo di produzione normativa e a tutti quei particolari strumenti finalizzati al potenziamento, da parte del legislatore, della capacità di evitare errori. Si segnala, così, il maturarsi di un importante cambiamento nell'atteggiamento culturale di chi progetta norme: la consapevolezza, da parte del legislatore, del profondo rapporto tra norma e società e della necessità di doversi proiettare "verso l'esterno"⁶ nel momento in cui si elabora un progetto normativo. Sono qui i destinatari, in senso ampio, degli atti normativi che vengono finalmente posti allo scoperto come parti dell'attività di

6 Questa proiezione verso l'esterno significa per l'AIR non potersi chiudere in un approccio *one-size-fits-all*, ma, anzi, dover tenere in conto, nel processo di analisi, delle diverse categorie di *stakeholders* - esperto, burocrate, politico, cittadino e '*corporate actor*', impresa o ditta - sul quale l'intervento normativo è destinato, in misura e forme diverse, ad incidere. *Stakeholders* diversi significano, infatti, diverse preferenze e, dunque, diverse logiche e criteri nei meccanismi di garanzia della qualità. L'esperto, ad esempio, vede la qualità come efficienza: il burocrate definisce la qualità come rispetto delle procedure adeguate e legittime. Per il politico qualità può ben significare risposta adeguata ai gruppi di pressione interna o persino risposta alla pressione esterna generata dall'UE, dal Fondo monetario internazionale e così via. Possiamo supporre che il politico usi il consenso come criterio principale e valuti il successo in termini di risultato delle trattative. L'impresa percepisce la qualità in termini di minimizzazione dei costi e definisce il successo in termini di profitto. Il cittadino usa ancora un altro criterio, la protezione efficace dal rischio. La logica di azione è inoltre differente. Il burocrate segue la logica della procedura standard, il politico quella della trattativa, mentre l'esperto si conforma alla logica delle scienze sociali. Il comportamento del cittadino, invece, è informato dalla logica di partecipazione. L'impresa, infine, punta sulla logica di influenza. L'AIR, pertanto, deve far leva su tutti questi diversi criteri e logiche, che, invero, nella realtà finiscono tutti per interagire ed intrecciarsi. L'esperto, il politico, burocrate, il cittadino e l'attore corporativo sono, infatti, tipi ideali. Nella realtà l'AIR mostra donne ed uomini che condividono alcune delle caratteristiche dell'esperto, alcune del politico, altre del burocrate ed altre ancora del comune cittadino. Cfr. C. Radaelli, *Getting to Grips with Quality in the Diffusion of Regulatory Impact Assessment in Europe*, in *Public Money & Management*, Ottobre 2004, p. 272.

produzione normativa nella sua ormai fondamentale e necessità di porsi come “processo” continuo e circolare di coinvolgimento degli applicatori e dei destinatari delle regole. Vi è, in altre parole, la profonda intuizione che progettare una legge significa valutare le esigenze dei destinatari, gli obiettivi dell’intervento e l’impatto sulle imprese e sulla collettività. Una ‘buona’ legge è, infatti, una legge attuata e, dunque, non è solo una legge chiara ed univoca o una legge supportata da un’adeguata struttura amministrativa, ed in questo senso efficace, ma anche, ed in buona parte, una legge che sappia farsi interprete del tessuto sociale sul quale va incidere, una “norma utile”. La comprensibilità del messaggio normativo è anche, dunque, aderenza ai bisogni dei destinatari nell’elementare considerazione che affinché un processo di comunicazione ci sia è necessario che avvenga un passaggio, uno scambio di messaggio da un mittente a un ricevente o destinatario. Scrivere il diritto significa, infatti, anche dar luogo ad un vero e proprio procedimento di apprendimento legislativo nel quale la comunicazione giuridica si chiarisce e si specifica come capacità di dar vita ad un “cortocircuito” in cui i mezzi e i fini dell’azione pubblica siano collegati in maniera ragionata e culturalmente accettabile. Si tratta, insomma, di incrementare un processo di vero e proprio apprendimento sostanziale da parte del settore pubblico come anche da parte dei soggetti direttamente o indirettamente coinvolti dalle nuove proposte di intervento di regolazione (*stakeholders*), che si trovano ad interagire in una nuova dinamica pubblico-privata di risoluzione dei problemi e di responsabilizzazione, dalla quale lo Stato ne può solo uscire rinforzato in quanto in grado di ridefinire, al meglio, le proprie capacità di comprensione di bisogni in continua evoluzione.⁷ In tal modo, infatti, non solo i diversi *stakeholders*

7 Cfr., sul punto, E. Sgroi, *Necessità e strumenti di gestione efficace della regolazione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 145-146/2004, p. 168: “l’Air non può essere ridotta a una semplice quantificazione di pro e di contro, ma è un processo conoscitivo che porta alle scelte politico-amministrative il contributo della teoria delle decisioni, favorendo nel tempo e se perseguito con coerenza e flessibilità, l’apprendimento istituzionale”.

coinvolti nell'emanazione del provvedimento regolatorio possono acquisire una più chiara consapevolezza rispetto al passato delle opzioni e delle alternative formulate e delle conseguenze di ogni soluzione - cd. apprendimento sociale -, sviluppandosi, così, un più elevato grado di consenso sociale che permette l'assunzioni di decisioni politiche pubbliche difficili, ma ne esce stimolato anche, in maniera preponderante, l'apprendimento legislativo, strumento essenziale per garantire efficacia all'azione politico-istituzionale, da intendersi quale vero e proprio processo dato dall'interazione dei due momenti della prevenzione e della autocorrezione di possibili errori e fallimenti.

Il processo di apprendimento legislativo nella sua irrinunciabile interezza deve, allora, costituire parte integrante di un processo di *law making* concepito nei termini di un ciclo, il ciclo politico appunto, dove sia garantito un gioco continuo di chiusura ed apertura grazie al quale è la concretezza della base reale dell'ordinamento a poter finalmente trovare, o ritrovare se si vuole, le proprie ragioni.

I. LA BETTER REGULATION IN AMBITO EUROPEO

L'attenzione verso una 'migliore' qualità della normazione ha assunto da tempo dimensioni globali: ben lontana dal restare confinata all'interno dei sistemi di regolazione nazionali essa ha, infatti, anche sotto la spinta di specifiche iniziative di organizzazioni internazionali quali l'OCSE, il FMI, il WTO, investito il dibattito politico e istituzionale internazionale e comunitario. È per altro in tale ultimo contesto che la questione della *better regulation* ha finito con l'assumere dei tratti di marcata originalità dovuti alla natura sui generis del sistema politico comunitario - costruito sull'interdipendenza e l'interazione fra poteri nazionali e sovranazionali⁸ - che ha chiamato con maggior urgenza le istituzioni

8 Cfr. C.M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto in prospettiva comparata*, 276 (Rubbettino 2001),.

europee a far i conti con quella credibilità in cui la regolamentazione europea deve fissare le ragioni della propria legittimazione.⁹ È, inoltre, da considerare “che l’assenza di distinzione tra competenze legislative e regolamentari e tra poteri legislativi e di esecuzione, contrariamente a quanto avviene all’interno di ogni Stato membro, accresce la complessità del quadro regolamentare nell’Unione europea”, rendendo, pertanto, ancora di maggiore difficoltà la comprensione per i cittadini della legislazione comunitaria¹⁰.

Nell’ambito dell’Unione Europea le prime iniziative a favore di una migliore ambiente normativo sono, dunque, da farsi risalire alla metà degli anni ottanta del secolo appena trascorso, quando l’incremento del sistema regolativo dettato dall’esigenza di armonizzazione, seppure minima e, dunque, limitata alla salvaguardia di alcuni “requisiti essenziali” di regolazione comune, degli ordinamenti nazionali, aveva fatto emergere la necessità di una maggiore attenzione per i profili qualitativi della regolamentazione, essenziali quali condizione preliminare per la realizzazione del mercato unico. Ma è solo dalla metà degli anni 90 che la ricerca di una migliore qualità della regolamentazione ha preso su una forma più sistematica dando luogo ad una serie di iniziative concrete. Prima tappa di un tale processo di ripensamento critico intorno al *law-making* comunitario è stato il processo di ratifica del Trattato di Maastricht e, in particolare, il Consiglio europeo di Edimburgo del 1992. In quella occasione, la Presidenza inglese inserì per la prima volta all’ordine del giorno la questione della produzione regolativa: “la preoccupazione politica più sentita è stata quella di assicurare che le regole dell’Unione procedessero in modo appropriato e proporzionato rispetto agli obiettivi, senza uscire dal solco dei principi guida della sussidiarietà e della proporzionalità”¹¹. Al fine di garantire il rispetto di tali

9 *Ivi.*

10 Cfr. SECONDA RELAZIONE sulle comunicazioni della Commissione su semplificare e migliorare la regolamentazione comunitaria (COM(2001) 726 – C5-0108/2002 – 2052/2002(COS)), Commissione giuridica e per il mercato interno del Parlamento europeo, relatore Manuel Medina Ortega

11 Radaelli C. (1998), *Semplificare la regolazione dell’Unione europea*, in Cassese S., G. Galli (a cura di), *L’Italia da semplificare: I. Le istituzioni*, Bologna, il Mulino, p. 124.

principi, gli Stati membri concordarono sull'opportunità di sottoporre ogni nuova proposta regolativa della Commissione (e gli emendamenti del Consiglio e del Parlamento europeo) ad uno specifico test. Raccomandazioni in proposito erano anche contenute nel Rapporto Molitor pubblicato nel 1995 da un gruppo di esperti indipendenti costituito dalla Commissione per dare attuazione al *Libro bianco* del 1993 su *Crescita, competitività e occupazione*. Compito di tale gruppo era di esaminare l'impatto della legislazione comunitaria e delle legislazioni nazionali sull'occupazione e la competitività, proponendo strategie di snellimento e semplificazione. A tal proposito il Rapporto sottolineava l'importanza da attribuirsi all'analisi dell'impatto della regolazione, da condursi preventivamente sulle nuove proposte legislative, ma anche – ex post – con riferimento a quelle vigenti, auspicando l'applicazione di “procedure idonee per valutare i risultati, in particolare con riguardo al conseguimento degli obiettivi voluti”, attraverso la verifica della sussistenza di un “adeguato rapporto costi/benefici” dell'azione pubblica, “tenendo conto di tutti i fattori quantitativi e qualitativi, compreso l'impatto sulla competitività e sull'occupazione, in particolare per quanto riguarda le piccole e medie imprese” (Molitor et al. 1995: 5-6). Nel 1996 un memorandum dell'allora Presidente della Commissione europea J. Santer tornava a sottolineare l'importanza che “i testi legislativi siano di qualità e consistenza propria, che il processo di drafting sia aperto, pianificato e coordinato e che il monitoraggio e la valutazione siano più incisivi”. Fra le linee di azione individuate: l'osservanza più rispettosa delle regole, incluse quelle di coordinamento fra i servizi interni alla Commissione; la modernizzazione e la razionalizzazione della valutazione di impatto ex ante delle proposte; il monitoraggio sistematico della valutazione stessa, anche nei suoi effetti secondari; una consultazione più intensa dei soggetti interessati.

La conferma che il miglioramento della qualità della legislazione stava diventando un obiettivo politico di primo piano si è avuta nel 1997, quando per la prima volta tale questione venne formalizzata in un trattato internazionale, il Trattato di Amsterdam, attraverso l'inserimento della dichiarazione n. 39 sulla “Qualità redazionale

della legislazione comunitaria”¹². In seguito a tale dichiarazione il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, le tre istituzioni che partecipano ai procedimenti di formazione degli atti comunitari, hanno approvato, mediante l’accordo interistituzionale del 22 dicembre 1998¹³, orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria affidando ai tre servizi giuridici competenti l’incarico di elaborare una guida pratica per i responsabili del drafting legislativo. Ne è nata, così, la *Guida pratica comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione destinata a coloro che partecipano alla redazione di testi legislativi delle istituzioni comunitarie*¹⁴, aggiornata nel 2003, che costituisce uno strumento prezioso per capire le procedure praticamente seguite

12 L’importanza di tale risiede anche nel suo valore formale: in quanto facente parte del Trattato essa, dal punto di vista di gerarchia delle fonti comunitarie, e cioè di una fonte di legislazione primaria dell’ordinamento comunitario iE’ questo un atto importante soprattutto. Innanzitutto si pone in evidenza il nesso tra qualità della legislazione ed integrazione comunitaria affermando che: *“La conferenza osserva che la qualità redazionale della legislazione comunitaria è di fondamentale importanza perché essa possa essere correttamente applicata dalle competenti autorità nazionali e meglio compresa dal pubblico e dagli ambienti professionali”*. Successivamente, richiamati i documenti sopra ricordati si giunge alla dichiarazione vera e propria, dove si dichiara che il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione dovrebbero: *“— stabilire di comune accordo orientamenti per un miglioramento della qualità redazionale della legislazione comunitaria e seguire tali orientamenti nell’esame di proposte o di progetti di atti legislativi comunitari, adottando le disposizioni di organizzazione interna che ritengono necessarie per far sì che i suddetti orientamenti siano correttamente applicati; — fare il massimo sforzo per accelerare la codificazione dei testi legislativi”*.

13 L’accordo (GU C 73 del 17.3.1999, pag. 1) è stato, invero, preceduto da altre iniziative che hanno visto il coinvolgimento delle istituzioni comunitarie al fine di assicurare la buona scrittura dei testi normativi. Si tratta della Risoluzione del Consiglio dell’8 giugno 1993, relativa alla qualità redazionale della legislazione comunitaria (GU C 166 del 17.6.1993, pag. 1).

Commissione: orientamenti generali per la politica legislativa [SEC(1995) 2255/7 del 18.1.1996].

14 È possibile consultare la guida al seguente indirizzo internet: <http://eur-lex.europa.eu/it/techleg/pdf/it.pdf>.

dai singoli servizi giuridici nella loro attività di redazione di testi normativi¹⁵.

Tuttavia, anche in quest'ultima, seppur importante, iniziativa, “non emergeva ancora chiaramente come in un sistema politico quale l'Unione europea, specializzato nella produzione di regolazione, il tema della *better regulation* non possa essere solo una questione di tecnica legislativa, ma anche del problema di quanto regolare, perché regolare, come regolare, come amministrare la regolazione esistente e, in ultima analisi, come governare le politiche regolative di un sistema politico a più livelli (locale, regionale, nazionale e comunitario) qual è l'Unione europea”¹⁶. È con i successivi Consigli europei di Lisbona e Feira, rispettivamente di marzo e giugno 2000, che “il lungo dibattito sulla *better regulation*” ha subito un'importante accelerazione nel senso di una vera e propria politica legislativa. In particolare, con il Consiglio europeo di Lisbona, atteso che migliorare la qualità della “catena della regolazione”, dal disegno regolatorio alla sua applicazione, richiede un'azione coordinata tra istituzioni comunitarie e Stati membri, veniva sottolineata la necessità che Commissione, Consiglio e Stati Membri definissero una strategia comune per migliorare e semplificare il quadro regolatorio prestando particolare attenzione all'“impatto” della “regolazione”¹⁷.

15 La guida, concepita come uno strumento destinato a chiunque partecipi alla redazione degli atti normativi più comuni, si propone di “ispirare” la redazione di qualsiasi atto delle istituzioni sia nell'ambito dei trattati comunitari, sia in quello delle disposizioni del trattato sull'Unione europea che riguardano la politica estera e di sicurezza comune nonché la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, integrandosi, a tal fine, con altri strumenti più specifici, come il Formulario degli atti del Consiglio, le Regole di tecnica legislativa della Commissione, il Manuale interistituzionale di convenzioni redazionali o i modelli «LegisWrite». Cfr. *Guida pratica comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, destinata a coloro che partecipano alla redazione di testi legislativi delle istituzioni comunitarie*, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee 2003.

16 L. Carbone, G. Tiberi, *La better regulation in ambito comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 699 (2001).

17 Il Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 ha chiesto alla Commissione, al Consiglio e agli Stati membri, nell'ambito delle rispettive competenze, “di fissare entro il 2001 una strategia per altre azioni coordinate intese a semplificare il quadro regolamentare, incluso il funzionamento dell'amministrazione pubblica, a livello

Al Consiglio di Santa Maria de Feira del giugno 2000¹⁸ è stato poi chiaramente precisato che una migliore regolazione costituisce uno dei requisiti fondamentali per raggiungere l'obiettivo di un

sia nazionale che comunitario. Essa dovrebbe comprendere l'individuazione dei settori in cui è necessaria un'ulteriore azione degli Stati membri per razionalizzare il recepimento della normativa comunitaria nella legislazione nazionale" (cfr., par. 17 delle Conclusioni). Inoltre, sono state poste le basi per lo svolgimento di una reale analisi di impatto della regolamentazione su vasta scala. Per il Consiglio europeo, infatti, *"la competitività e il dinamismo delle imprese dipendono direttamente da un contesto normativo propizio all'investimento, all'innovazione e all'imprenditorialità. Ulteriori sforzi sono necessari per diminuire i costi relativi al "doing business" e rimuovere l'onere burocratico inutile, entrambi particolarmente gravosi per le PMI. Le istituzioni europee, i governi nazionali e le autorità regionali e locali devono continuare a prestare particolare attenzione all'impatto delle regolamentazioni proposte e ai relativi costi di applicazione e dovrebbero continuare il loro dialogo con le imprese e i cittadini tenendo presente questo obiettivo"* (cfr. par. 14). Ancora, particolarmente rilevante risulta, per quanto qui più interessa, l'indicazione dell'adozione di un *"metodo di coordinamento aperto"* destinato a rafforzare la cooperazione tra organi comunitari e nazionali (cfr., par. 37). Veniva così stabilito che: *"l'attuazione dell'obiettivo strategico sarà agevolata dall'applicazione di un nuovo metodo di coordinamento aperto inteso come strumento per diffondere la migliore pratica e conseguire una maggiore convergenza verso le finalità principali dell'U.E. Tale metodo, concepito per assistere gli Stati membri nell'elaborazione progressiva delle loro politiche, implica: (...) la determinazione, se del caso, di indicatori quantitativi e qualitativi e di parametri di riferimento ai massimi livelli mondiali, commisurati alla necessità di diversi Stati membri e settori, intesi come strumenti per confrontare le migliori pratiche; il periodico svolgimento di attività di monitoraggio, verifica e valutazione inter pares, organizzate con funzione di processi di apprendimento reciproco"*. Consultabile sul sito: www.europarl.europa.eu

- 18 Il Consiglio europeo di Santa Maria de Feira (19-20 giugno 2000) ha riconfermato espressamente la strategia di Lisbona e ha posto in particolare rilievo *"il ruolo delle amministrazioni pubbliche, dell'attività amministrativa e di una migliore normativa per la promozione della competitività dell'Unione e degli stati membri"*, incoraggiando gli Stati membri *"a riesaminare la qualità e le prestazioni dell'amministrazione pubblica in vista della definizione di un sistema europeo di analisi comparativa e di migliore prassi"* (cfr., par. 31). In particolare per ciò che riguarda la *better regulation*, è stata varata una carta europea per le piccole e medie imprese (cfr. all. III alle conclusioni), ove si prevede espressamente che *"I nuovi regolamenti, a livello nazionale e comunitario, dovranno essere esaminati attentamente per determinare le ripercussioni sulle piccole imprese e sui piccoli imprenditori. Ove possibile, le norme nazionali e comunitarie dovranno essere semplificate. I governi dovranno adottare documenti amministrativi di facile uso"*. Consultabile sul sito: www.consilium.europa.eu

equilibrato sviluppo, dato che un ambiente regolativo migliore promuove gli investimenti, l'imprenditorialità e l'innovazione favorendo la competitività, la crescita e l'occupazione. Nella riunione dei ministri europei responsabili per la funzione pubblica e la qualità della regolazione indetta dalla presidenza francese il 7 novembre 2000 a Strasburgo, i ministri hanno adottato una serie di risoluzioni, tra cui una specifica sulla *better regulation*, la «Resolution on better regulation within the European Union», con la quale è stata decisa la costituzione di un «Gruppo consultivo di alto livello», noto come «gruppo Mandelkern» dal nome del suo presidente Dieudonné Mandelkern (Presidente di Sezione del Consiglio di Stato francese). Il gruppo, costituito da un esperto di qualità della regolazione per ogni Stato membro e da un rappresentante della Commissione in materia, ha ricevuto il mandato di «partecipare attivamente alla definizione della strategia coordinata in materia di qualità della regolazione» richiesta dal Consiglio di Lisbona e, conseguentemente, di formulare «proposte per definire un metodo comune di valutazione della qualità della regolazione». Al gruppo è stato chiesto di redigere un «Rapporto iniziale» entro quattro mesi (ovvero in tempo utile per il Consiglio europeo di Stoccolma), nonché un rapporto definitivo entro il 2001. Il Rapporto iniziale è stato adottato unanimemente il 27 febbraio u.s., ed è stato presentato al Consiglio del mercato interno del 12 marzo 2001, insieme con il documento che la Commissione europea ha predisposto sulla stessa questione («Interim report - Improving and simplifying the regulatory environment»). Entrambi i documenti si leggono sul sito www.funzionepubblica.it, voce «Attività internazionale», *sub* «Cooperazione europea», in «Better regulation».¹⁹ Il documento finale della Commissione è stato, invece, presentato al Consiglio europeo di Laeken nel dicembre 2001. Per

19 L. Carbone, G. Tiberi, *La better regulation in ambito comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 699, (2001)..

la prima volta esso ha definito un approccio comune dei paesi europei ai problemi della qualità della regolazione²⁰.

Il rapporto del gruppo ha identificato sei principali aspetti del miglioramento della qualità della regolazione, tra cui sono l'“analisi di impatto” e la tecnica delle “consultazioni”. Inoltre, il rapporto sottolinea la necessità di impegnare personale qualificato nell'attività di miglioramento della regolazione e, dunque, l'importanza di definire programmi di formazione mirati ad un cambiamento culturale ed allo sviluppo di competenze adeguate. Il rapporto richiama anche la necessità di una maggiore collaborazione e di un migliore coordinamento, sia tra le istituzioni europee sia tra queste e i singoli Stati membri.

In questo contesto, il Gruppo Mandelkern ha formulato proposte per la definizione di un metodo comune di valutazione della qualità della regolazione ed, in particolare, ha sottolineato la necessità di realizzare l'applicazione uniforme ed integrata del diritto comunitario da parte delle amministrazioni nazionali, regionali e locali, puntando allo scopo su programmi di formazione degli addetti di tipo uniforme

20 Rapporto Mandelkern, novembre 2001 (per la consultazione: http://www.astridonline.it/Qualit—de/Regolazione/Mandelkern_Report2001.pdf). La prima parte del rapporto definisce un approccio comune al tema della qualità della regolazione ed è pertanto indirizzata, oltre che alla Commissione europea, anche agli Stati membri. In particolare, questa parte, oltre ad enucleare i principi comuni per il ricorso alla regolamentazione (principi di necessità e di proporzionalità, principio di trasparenza, responsabilità e sussidiarietà), illustra le pratiche di regolazione che sono raccomandate in quanto funzionali al miglioramento della qualità della regolazione: ricorso a strumenti alternativi alla regolazione, analisi di impatto della regolazione, semplificazione, consultazione, accesso alla legislazione,

le strutture e la cultura della qualità della regolazione. La seconda parte del rapporto riguarda, precipuamente, la regolazione di fonte comunitaria, per la quale sono previste ulteriori raccomandazioni specifiche, rivolte a tutte le istituzioni comunitarie dotate di funzioni regolatorie. Correda questa seconda parte del rapporto una sezione riguardante l'incorporazione del diritto comunitario nel diritto interno, con raccomandazioni rivolte alle istituzioni di entrambi i livelli (UE e nazionale). Sul punto, e più in generale sulle iniziative intraprese a livello comunitario in materia di qualità della regolazione, L. Carbone e G. Tiberi, *La better regulation in ambito comunitario*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 699 ss. Si veda anche C. Pappagallo, *La progettazione normativa nell'Unione europea*, in *Iter Legis*, 2002, p. 53 ss.

o integrato²¹. Le principali raccomandazioni contenute nel *Report* sono così sintetizzabili:

- l' AIR deve essere effettuata su tutte le proposte presentate dalla Commissione Europea;
- il parlamento e il consiglio devono conseguentemente ignorare le proposte della commissione che non siano accompagnate da un adeguato *impact assessment*, se non in casi di eccezionale urgenza;
- gli stati membri devono partecipare alla definizione delle proposte in uno stadio preliminare.

Quanto al lato metodologico e procedurale della procedura di AIR, il Mandelkern Group presentò un modello articolato sui seguenti passaggi:

- descrizione del problema o del rischio da valutare;
- descrizione delle diverse opzioni regolatorie a disposizione;

21 Il Rapporto Mandelkern elenca quelli, che si possono indicare come i requisiti fondamentali per condurre un' AIR di buon livello:

- l' AIR deve essere parte integrante di una strategia complessiva per migliorare la qualità della regolazione; - l' AIR deve ricevere un sostegno politico di alto livello, che ne promuova l' applicazione e che aiuti a superare le inevitabili inerzie all' interno delle diverse strutture settoriali; - l' AIR deve essere condotta sulla base di metodologie, regole, linee-guida predefinite e chiare, aggiornate e affinate in base all' esperienza; - la conduzione dell' AIR dovrebbe essere svolta il più possibile da funzionari dell' amministrazione competente, specificamente formati, in modo da diventare patrimonio comune e *modus operandi* ordinario nelle strutture; - l' analisi deve essere verificata e controllata da una specifica struttura tecnica dedicata alla qualità della regolazione, che abbia, in particolare, il potere di rinviare agli estensori le AIR ritenute di qualità non soddisfacente; - l' AIR deve essere avviata nella fase iniziale della progettazione normativa; - i risultati dell' analisi e, ancor prima i dati utilizzati nell' analisi, dovrebbero essere sottoposti ad una consultazione formale o informale con le parti interessate dall' eventuale provvedimento; - devono essere destinate all' AIR adeguate risorse sia a livello di struttura centrale che di amministrazioni settoriali.

- descrizione delle parti interessate e analisi (anche qualitativa) dell’impatto atteso su ciascuna di esse;
- riassunto dei risultati della consultazione sulla proposta di provvedimento;
- una stima dell’orizzonte temporale in cui il provvedimento in esame dispiegherà i suoi effetti;
- descrizione dell’impatto sulle PMI o su altri gruppi interessati in modo particolare o sproporzionato dal provvedimento proposto;
- analisi della coerenza della proposta con la legislazione esistente;
- descrizione dettagliata della metodologia adottata.

Il Mandelkern Group raccomandò anche l’adozione di una procedura di AIR a due stadi: un’AIR preliminare, in cui si analizzano le opzioni regolatorie alternative; e un’analisi «estesa» (Extended Impact Assessment), nella quale l’opzione prescelta viene soggetta a una più accurata analisi costi-benefici.

II. LE INIZIATIVE DELLA COMMISSIONE EUROPEA

Il Report costituì un *input* decisivo per la Commissione Europea che era apparsa fino a quel momento assai prudente²² ad affrontare in modo non episodico il tema della qualità della regolazione. La prima iniziativa adottata dalla Commissione è il Libro Bianco sulla

22 Ancora all’inizio del 2001, una lettera congiunta dei tre ministri italiano, francese e britannico (Bassanini, Mowlan, Sapin) al Presidente della Commissione europea Prodi e al Commissario Liikanen, che sollecitava un’iniziativa della Commissione per la semplificazione della regolazione comunitaria, aveva suscitato vivaci reazioni da parte del Segretariato generale della Commissione, che l’aveva trattata come un’impropria ingerenza dei governi degli stati membri in una questione che doveva ritenersi rientrare nella sovranità di ciascun regolatore.

governance europea, del 2001, che fissa l'agenda per la definizione di nuovi standard di qualità della legislazione a livello comunitario²³. In particolare, il gruppo di lavoro 2c, interno al *Governance Team* coordinato da Jerome Vignon, ha definito la qualità della regolamentazione sulla base di sette criteri fondamentali: la proporzionalità, la prossimità, la certezza del diritto, la coerenza, la qualità degli standard, la tempestività e l'*enforceability*. Questo gruppo di lavoro raccomandò, in particolare, il ricorso all'analisi costi-benefici come lo strumento più completo e accurato nella valutazione delle nuove iniziative legislative. Allo stesso tempo, peraltro, il «2c» mostrò di non propendere necessariamente per esercizi di analisi quantitativa e adottò un approccio di tipo *lesson-drawing*, affermando che l'osservazione dell'esperienza internazionale costituisce il punto di riferimento essenziale per la logica decisionale del legislatore europeo. Dalla semplice tematizzazione del problema nel *LibroBianco sulla Governance* si è così giunti al varo da parte della Commissione di un vero e proprio piano d'azione²⁴ e alla conclusione nel 2003 di un Accordo interistituzionale tra il Consiglio, la Commissione e il Parlamento europeo²⁵ che individua impegni e obiettivi

23 Il Libro bianco sulla *Governance*, presentato nel 2001 durante la Presidenza Prodi, ha affermato formalmente il passaggio dalla *deregulation* al concetto di miglior legislazione (la cd. *Better regulation*). Gli obiettivi del Libro bianco possono essere sintetizzate nel modo seguente: migliorare la qualità della legislazione; monitoraggio dell'adozione e dell'applicazione della legislazione; conclusione di un accordo interistituzionale per legiferare meglio; semplificazione e riduzione della legislazione comunitaria. Cfr. Commissione europea, *La governance europea. Un Libro bianco*. Bruxelles 2001, consultabile su www.europa.eu.int. Per un commento, si vedano: G. De Minico, *Dal LibroBianco sulla "governanza" all'incontro di Laeken del 2001*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2001, p. 877 ss. G. Tiberi, *Il libro bianco sulla governance europea: verso un rafforzamento delle istanze democratiche nell'Unione?*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 163 ss.

24 Cfr. Comunicazione della Commissione, «Piano d'Azione per il miglioramento e la semplificazione della regolamentazione», del giugno 2002 [COM(2002)278 final].

25 Parlamento europeo, Commissione e Consiglio «*Accord interinstitutional sur "mieuxlegiferer"*», Bruxelles, 2003, consultabile su www.astridonline.it. Cfr. *Joint letter on regulatory reform*, 26 gennaio 2004, in <http://www.astridonline.it/>

comuni in materia di miglioramento della qualità della regolazione²⁶.

Nel giugno 2002, la Commissione europea, sorretta dalle positive reazioni al Libro bianco sulla *governance* europea e tenuto conto delle raccomandazioni del Gruppo Mandelkern, ha approvato la Comunicazione “Legiferare meglio” (Com(2002) 275 del 5 giugno 2002)²⁷ ed il piano di azione “Semplificare e migliorare l’ambiente

Qualit—de/Joint-letter-on-regulation—26-Janua.pdf. V. anche in http://www.astridonline.it/Qualit—de/PRODI-Joint-initiative-08_03_04.pdf la risposta del Presidente della Commissione europea Prodi.

- 26 La preparazione del libro bianco è stata organizzata in sei aree di lavoro e dodici gruppi di lavoro in conformità con il metodo indicato nel programma di lavoro, che è stato affermato dalla Commissione il 11 ottobre 2000. Il risultato di questo lavoro è presentato in dodici relazioni. Ogni gruppo di lavoro, composto da funzionari della Commissione europea da tutte le direzioni generali, ha condotto consultazioni esterne presentate nella relazione in merito alle consultazioni. Le relazioni sono state pubblicate in parallelo con il Libro bianco. Il contenuto di tali relazioni non riflette la posizione ufficiale della Commissione.

Il GRUPPO DI LAVORO II.c: “Una migliore regolamentazione”, di fronte alla crescente complessità della società moderna e alla velocità del progresso tecnologico e scientifico che pongono sfide importanti per i decisori e gli attori nel processo di regolamentazione, dopo aver valutato diverse strutture che costituiscono la base per il processo normativo europeo, ha individuato i principi che guidano le amministrazioni nazionali ed europee nella semplificazione dell’acquis comunitario” al fine di modernizzare l’elaborazione delle nuove regole e di garantire un corretto processo legislativo. Il gruppo di lavoro è stato presieduto da Susan Binns e Agne Pantelouri; suoi membri sono: Marco Abate (Energia e trasporti), Joelle Adda (Servizio giuridico), Sven Olof Berglund (Agricoltura), Giuseppe Busini (Ambiente), Colette Cotter, (Enterprise), Anthony Dempsey (Mercato interno), Michaela di Bucci (Personale e amministrazione), Maria-Teresa Fernandez-Fabregas, Timothy Fenoulhet (Information Society), Reino Sara Gomez (Servizio giuridico fino a marzo), Auke Haagsma (Mercato interno), Pascal Lefevre (Ambiente), David Mair (Salute e protezione dei consumatori), Michel Soubies (Governance Team), Irene Mingasson (Istruzione e Culutre), Stefan Olsson (Occupazione), Andrea Pierucci (Segretariato generale), Paolo Stancanelli (Servizio giuridico). Er i lavori del gruppo si consulti la seguente pagina web: http://ec.europa.eu/governance/areas/group5/index_en.htm

- 27 La qualità della regolazione viene individuata come una priorità d’azione per le istituzioni comunitarie, da perseguire tramite una politica di tipo “orizzontale” (cioè non limitata a singole materie), che comprenda procedure quali l’analisi d’impatto, la consultazione, la semplificazione, un uso più appropriato degli strumenti regolativi disponibili e delle alternative alla regolazione, un recepimento tempestivo e corretto delle norme comunitarie.

regolativo” (Com(2002) 278 del 5 giugno 2002)²⁸, nelle quali ancora una volta le due linee tematiche vengono distinte, ma non separate.

Il piano d’azione della Commissione si è volta tra l’altro a creare un collegamento tra istituzioni europee e Stati membri; a facilitare l’implementazione e l’applicazione della normativa europea nei singoli Stati; a consentire il monitoraggio e la valutazione dell’applicazione delle norme comunitarie; a confrontare le diverse metodologie di analisi di impatto e di consultazione.

Nel corso del 2002 ed all’inizio del 2003, la Commissione ha dato seguito al richiamato piano di azione con otto Comunicazioni su altrettanti temi già considerati nel citato Libro bianco. Ancora la Commissione, insieme al Parlamento europeo ed al Consiglio, ha definito una strategia globale di miglioramento della “legislazione”²⁹.

E’ questo l’oggetto di tre comunicazioni presentate nella Comunicazione della Commissione sulla *governance* europea: legiferare meglio, fra le quali quella riguardante la sistematizzazione della valutazione d’impatto da parte della Commissione.

Il 5 giugno 2002 la Commissione, tenendo conto anche delle raccomandazioni contenute nel rapporto finale del Gruppo di lavoro consultivo di alto livello (*Gruppo Mandelkern*) sulla qualità della regolamentazione, ha presentato una comunicazione sul “*Better lawmaking*” (Legiferare meglio).

- 28 Nella Comunicazione della Commissione sul Piano d’azione “*semplificare e migliorare la regolamentazione*”, fra le azioni da attuarsi ad opera della Commissione, rileva l’analisi di impatto delle principali iniziative legislative e politiche, che prevede l’istituzione di uno strumento di analisi di impatto integrato e proporzionato sulle iniziative legislative e politiche della Commissione medesima che, oltre a coprire le dimensioni dell’analisi d’impatto regolamentare e dello sviluppo sostenibile (economico, sociale e ambientale), integri gli strumenti ed i metodi esistenti, per aiutare a determinare l’opportunità di agire a livello comunitario, nel rispetto del Trattato e del protocollo sui principi di sussidiarietà e proporzionalità.
- 29 Sempre in tale direzione, il Parlamento europeo, il Consiglio dell’Unione europea e la Commissione Europea, durante il semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell’UE, hanno concluso l’importante Accordo Inter-Istituzionale “*Legiferare meglio*” (pubblicato in G.U. C 321 del 31/12/2003). Questo atto ha individuato le iniziative e le procedure per migliorare la qualità della legislazione comunitaria, promuovendo di osservare, nella formulazione delle norme comunitarie, la semplicità, la chiarezza e la coerenza, nel rispetto dei criteri di sussidiarietà, proporzionalità e certezza del diritto, principi peraltro sanciti dal nuovo Trattato costituzionale europeo.

L’applicazione nei singoli contesti nazionali è stata valutata, in un primo momento, attraverso una verifica dell’esistenza, nei singoli Paesi, di strutture e di procedimenti

Infine, la Commissione, a partire dalla seconda metà del 2003, si è volta ad attuare proprie procedure e prassi.

Le iniziative della Commissione sono raggruppabili lungo due linee: quella del miglioramento del processo di formazione della legislazione comunitaria e, dunque, più strettamente collegate all'adozione degli atti normativi dell'Unione europea (*better legislation*); quella del miglioramento delle modalità di attuazione delle politiche comunitarie (*better application*).

Rientrano nella prima linea le iniziative della Commissione in materia di consultazione pubblica, reperimento ed utilizzo di pareri di esperti, utilizzo di agenzie di regolazione ed in materia di valutazione d'impatto. La seconda linea di attenzione comprende, invece, iniziative in materia di aggiornamento e semplificazione della legislazione in vigore, miglioramento della sua attuazione, monitoraggio sull'applicazione del diritto comunitario e miglioramento delle cosiddette "procedure di comitato"³⁰.

preposti al miglioramento della regolamentazione. I risultati di tale verifica, condotta dal gruppo dei Direttori per la *Better Regulation* durante la Presidenza greca e presentati nel maggio 2003 ai Ministri della funzione pubblica europei, hanno fatto emergere che, dal punto di vista formale, la gran parte degli Stati membri, così come la Commissione, si è già dotata delle misure e delle procedure essenziali per il perseguimento di politiche di qualità della regolazione. L'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" concluso nel dicembre 2003 da tre istituzioni dell'UE (Parlamento europeo, Consiglio e Commissione) definisce una strategia globale per una migliore legiferazione lungo tutto il processo legislativo dell'UE. Confermando gli impegni presi dalla Commissione nel suo piano d'azione per una migliore regolamentazione, l'accordo interistituzionale stabilisce i compiti del Parlamento e del Consiglio a favore di una migliore legiferazione. Fra gli elementi essenziali vi sono migliorare il coordinamento e la trasparenza a livello interistituzionale, creare un quadro stabile per gli strumenti di diritto non vincolante che ne dovrebbe facilitare il futuro uso, aumentare il ricorso alla valutazione d'impatto nel processo decisionale comunitario e ottenere che il Parlamento e il Consiglio modifichino i propri metodi di lavoro al fine di accelerare l'adozione delle proposte di semplificazione.

- 30 Ci vorrà tempo per dare corpo a un contesto normativo migliore e più semplice. Anche se l'UE ha già ottenuto buoni risultati in un periodo di tempo relativamente breve, si tratta soltanto dei primi passi di quello che deve essere uno sforzo permanente. Una migliore regolamentazione non è solo affare dell'Unione europea, né può essere raggiunta solo con un'azione a livello dell'UE. In alcuni Stati membri le proposte di legge sono già sottoposte a una valutazione d'impatto, ma non tutti i paesi dispongono

III. L' ANALISI D' IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE NELL' UE

Nel 2002, dopo un lungo percorso di esperienze in materia di valutazione d' impatto, l' UE si è dotata, nell' ambito del programma d' azione sul miglioramento della regolamentazione, di una procedura di valutazione d' impatto per tutte le principali iniziative legislative, cioè quelle presentate nella strategia politica annuale oppure in seguito nel programma di lavoro della Commissione³¹. L' analisi d' impatto costituisce nel contesto della legislazione europea uno strumento efficace volto a migliorare la qualità e la coerenza del processo di sviluppo delle strategie. Anche nell' ottica di una migliore

già di tale sistema. La Commissione raccomanda a tutti gli Stati membri di varare strategie nazionali in materia di migliore regolamentazione e, in particolare, di istituire sistemi di valutazione d' impatto per ponderare in modo integrato gli effetti economici, sociali e ambientali, insieme alle strutture di sostegno adatte alle circostanze nazionali. La semplificazione delle misure nazionali è responsabilità degli Stati membri. La Commissione raccomanda agli Stati membri di adottare programmi di semplificazione e strutture di sostegno adatte alle circostanze nazionali. Lo scambio di buone pratiche e gli esami di esperti sul tema sono vivamente incoraggiati. La Commissione inoltre incoraggia la semplificazione al momento di esaminare la conformità delle misure nazionali al diritto comunitario, in particolare per quanto riguarda l' attuazione delle direttive. Pertanto, le iniziative mirate a una migliore regolamentazione devono essere intensificate a tutti i livelli amministrativi, e gli Stati membri hanno una responsabilità importante nel sostenere una migliore regolamentazione nei settori in cui è in gioco la concorrenzialità dell' Europa.

- 31 Cfr. Com(2002) 276 del 5 giugno 2002. La comunicazione sul “*Better lawmaking*” è accompagnata da tre ulteriori comunicazioni:

Piano d' azione “*semplificare e migliorare la regolamentazione*”, (COM (2002) 278 final del 5 giugno 2002), che illustra le iniziative che la Commissione intende attuare e fornisce alle istituzioni e agli Stati membri delle indicazioni per migliorare la qualità della regolamentazione in tutte le fasi del ciclo legislativo;

“*Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*” (COM (2002) 277 final del 5 giugno 2002). Nella comunicazione sono enunciati cinque standard minimi di consultazione che i servizi della Commissione devono applicare per razionalizzare le molteplici prassi e procedure di consultazione;

“*Valutazione d' impatto*” (COM (2002) 276 final del 5 giugno 2002), nella quale si introduce la nuova Air comunitaria, intesa come analisi d' impatto “integrato” e sostitutiva di tutte le valutazioni parziali fino a quel momento poste in essere dalla Commissione. Tali comunicazioni sono consultabili sul sito: www.europa.eu.int

applicazione ed esecuzione del protocollo allegato al Trattato di Amsterdam in materia di proporzionalità e sussidiarietà, è necessario identificare i probabili effetti favorevoli e sfavorevoli delle azioni strategiche proposte, offrendo così la possibilità di giudizi politici informati circa la proposta e l'individuazione degli strumenti più idonei per raggiungere gli obiettivi pianificati. Con la comunicazione del 5.6.2002, la Commissione propone un nuovo metodo di valutazione d'impatto che integri le valutazioni settoriali in un nuovo strumento globale, evitando così valutazioni esclusivamente parziali e settoriali. La Commissione definisce la valutazione d'impatto come *“il processo che consiste nell'analisi sistematica dei probabili effetti dell'intervento da parte delle autorità pubbliche”*. La valutazione d'impatto contribuisce dunque al processo decisionale, ma non sostituisce il giudizio politico, piuttosto, come vedremo, fornisce delle opzioni di decisione corredate di dati ed informazioni valutabili in sede di decisione politica. L'intento della Commissione presentando questo documento è sicuramente quello di ridurre il numero di strumenti utilizzati nel passato dalle varie Direzioni Generali della Commissione, cercando di addivenire ad uno strumento comune che potesse favorire la circolazione dei dati attraverso la struttura amministrativa in maniera omogenea. Naturalmente lo strumento predisposto dalla Commissione contiene in sé quegli elementi di flessibilità indispensabili per consentire l'utilizzo della valutazione in contesti diversi. La Commissione sottolinea inoltre che la valutazione d'impatto si differenzia dalla valutazione (di bilancio) ex-ante: quest'ultima si concentra in via prioritaria sul valore di una spesa, vale a dire sul rapporto costo-efficacia per il bilancio comunitario di tutti i programmi e di tutte le azioni proposte. La valutazione d'impatto è incentrata piuttosto sulle politiche, si concentra sulla valutazione della sostenibilità delle principali proposte strategiche e sul rispetto dei principi della miglior regolamentazione. Laddove la valutazione d'impatto si applichi ad alcune proposte che comportano spese di bilancio, gli aspetti specifici della valutazione ex-ante si incorporano nella valutazione d'impatto.

IV. LA PROCEDURA DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

Il sistema di analisi di impatto della Commissione europea è stato introdotto nel 2003 ed ha sostituito ed integrato tutte le valutazioni settoriali degli effetti diretti e indiretti delle misure proposte in uno strumento globale³². Le origini del sistema di IA (*Impact Assessment*) sono duplici: da un lato il concetto di una equilibrata e globale valutazione dei diritti economici, sociali e ambientali è legata alla Strategia di sviluppo sostenibile dell'Unione. Allo stesso tempo, tuttavia, la IA risponde rappresenta un importante passo in avanti negli sforzi della Commissione per migliorare la qualità della propria attività di regolamentazione. Combinando queste due origini, il sistema di IA è destinato ad aiutare l'UE a sviluppare politiche di supporto allo sviluppo dell'attività economica, ma anche di sostegno ad altri interessi pubblici a breve e lungo termine.

A tal fine nel 2002 La Commissione Europea ha adottato, come sopra anticipato, per la prima volta una Guida AIR di riferimento per aiutare i suoi funzionari nell'implementazione dell'analisi di impatto. Quando il sistema di IA (*Impact Assessment*) della Commissione è stato introdotto, esso prevedeva che tutti gli *items* inclusi nel *Commission's Legislative and Work Programme* (CLWP) dovessero subire un'analisi di impatto preliminare (PIA).

La valutazione preliminare offriva una ricognizione del problema individuato, servendo da filtro per consentire di individuare le proposte che saranno soggette ad una valutazione d'impatto estesa. Questa prima fase si concentra sostanzialmente su alcuni fattori ritenuti chiave:

- individuazione del problema, degli obiettivi e del risultato auspicato;
- individuazione delle principali possibilità d'intervento per conseguire l'obiettivo;

32 Il riferimento è al sistema BIA della Commissione per il quale si rinvia a Cfr. C.M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto in prospettiva comparata*, p. 285 ss.

- descrizione dei passaggi preparatori già intrapresi e di quelli previsti.

La valutazione preliminare seguiva il metodo delineato nelle linee guida generali e si concludeva con una scheda elaborata sulla scorta di questo modello:

La scheda di valutazione veniva messa a disposizione della Commissione in vista del suo esame al momento dell'adozione del programma di lavoro.

L'analisi d'impatto estesa veniva svolta laddove la Commissione ne avesse ravvisato la necessità e cioè quando la proposta comportasse un impatto economico, ambientale e/o sociale significativo su di un settore specifico o quando la proposta rappresenti una riforma importante della politica in uno o più settori. Le finalità di una valutazione d'impatto estesa era quella di svolgere un'analisi più approfondita dei potenziali effetti sull'economia, sull'ambiente e sulla società, sia di consultare le parti interessate e gli esperti competenti, tenendo in considerazione le procedure specifiche previste da trattati o accordi internazionali.

A seguito dell'esperienza maturata nel corso del 2004 un certo numero di aspetti relativi all'AIR sono stati revisionati. La stessa Commissione europea ha, infatti, emanato (con il documento SEC(2005) 791 del 15 giugno 2005, indi integrato il 15 marzo 2006 per profili attinenti alla valutazione degli oneri amministrativi) le nuove *Impact Assesment Guidelines*, ossia le Linee guida per l'analisi di impatto dei provvedimenti adottati dalla medesima Commissione.

Prima novità di rilievo è stata l'abolizione della distinzione tra analisi preliminare ed analisi estesa. Le *Roadmaps* hanno, invece, sostituito i PIAs, mentre una *full IA* è oggi richiesta per tutte le iniziative inserite nel *Commission's annual legislative and work programme*.

La *Roadmap* è un breve documento che fornisce una prima descrizione di un progetto di iniziativa della Commissione, compresa l'indicazione dei settori principali da valutare e della pianificazione delle successive analisi d'impatto. Essa ha una doppia funzione:

fornire una stima del calendario previsto per una proposta e dare informazioni più dettagliate su come la valutazione di impatto, devono essere portate avanti. Tabelle di marcia sono pubblicati al momento la Commissione Programma legislativo e di lavoro (CLWP) è approvato.

Le *Roadmaps*, che sono anche pubblicate al momento dell'adozione del CLWP, forniscono una prima indicazione delle aree che dovranno essere sottoposte ad analisi e consentono la progettazione delle seguenti analisi di impatto. Le *Roadmaps* per il 2006 e il 2007 CLWP sono disponibili al sito web della Commission Impact Assessment (http://ec.europa.eu/governance/impact/practice_en.htm).

Seconda novità è stata l'introduzione del principio dell'"analisi proporzionata"³³: la profondità e la portata dell'analisi di impatto devono essere, infatti, determinate sulla base dei probabili effetti dell'azione proposta: più significativa un'azione è probabile che sia, più grande dovrà essere, allora, lo sforzo di quantificazione e monetizzazione generalmente previsto. Lo scopo è, dunque, di consentire un'analisi generale e generalizzata di natura preliminare e maggiormente informale di tutti i progetti di decisione, destinando, tuttavia, un'analisi maggiormente dettagliata ed a più alto contenuto qualitativo solo ad alcune, poche, regolazioni. In tal modo si favorisce, peraltro, anche la tempestività dell'analisi che costituisce un altro dei pilastri dell'AIR consentendone la realizzazione di uno dei suoi obiettivi fondamentali: ridurre l'uso di regolazione non necessaria attraverso l'esame del possibile uso di alternative.³⁴

33 Un tale principio trova espresso riconoscimento nella nuova procedura di analisi di impatto predisposta dalla Commissione Europea. Cfr. European Commission SEC(2005) 791 IMPACT ASSESSMENT GUIDELINES, 15 June 2005 with March 2006 update

34 Questo punto è stato, ad esempio, chiaramente evidenziato nel rapporto 2004-2005 del *National Audit Office of UK RIAs*. Il rapporto ha, infatti, constatato che l'AIR era riuscita a spiegare la propria 'influenza politica' quando era stata avviata presto nel processo e si era concretizzata in buoni processi di consultazione e buone valutazioni prodotte degli impatti delle proposte di politica coinvolti. Cfr. UK National Audit Office (2005) *Evaluation of Regulatory Impact Assessments Compendium Report 2004-05, Report by the Comptroller and Auditor General*, HC 341 Session 2004-2005, 17 March 2005.

Gli obiettivi chiave del sistema di valutazione d'impatto così da ultima delineato sono:

1. Migliorare la qualità delle proposte della Commissione, in modo da poter, in particolare, facilitare una più sistematica, coerente, analitica, aperta politica di progettazione legislativa e fornire una approfondita, equilibrata e completa analisi dei probabili impatti sociali, economici e ambientali.
2. Fornire un aiuto efficace per il processo decisionale, in particolare da assicurare ai responsabili politici le pertinenti ed esaurienti informazioni sulla logica che sta dietro agli interventi proposti e ai loro probabili impatti; rendere possibile ai responsabili delle politiche di valutare i trade-off e confrontare i diversi scenari al momento di decidere su una specifica linea di azione.
3. Servire come un prezioso strumento di comunicazione, in particolare da implementare la comunicazione interna e la garanzia di un tempestivo ed efficace coordinamento all'interno della Commissione e migliorare la comunicazione verso l'esterno, rendendo il processo di sviluppo della politica più aperta e trasparente per gli operatori esterni. In ultima analisi, il raggiungimento di tali obiettivi chiave dovrebbe contribuire a un migliore, più semplice e più coerente Ambiente normativo che aiuta l'UE a raggiungere gli obiettivi delle strategie di Lisbona e di sviluppo sostenibile.

Anche se alla fine de 2006 più di 190 IAs sono state prodotte dai diversi Servizi della Commissione, il sistema di IA è ancora in una fase iniziale del suo sviluppo. L'analisi di impatto è stata, del resto, introdotta soltanto cinque anni fa e, da allora, ha subito un processo quasi continuo di adattamento e di aggiustamento.

La Guida del 2005 mette a punto le modalità per esaminare il potenziale impatto economico, sociale e ambientale degli atti

normativi con particolare riguardo ai provvedimenti che la Commissione abbia posto nel proprio Programma.

L'analisi di impatto, così come strutturata nelle Linee Guida, si esplica in un *iter* logico che si snoda attraverso sei fasi:

Individuazione del problema economico, sociale, ambientale

La Commissione delinea i confini di operatività dell'intervento; identifica i soggetti interessati; esplicita le cause del problema da sciogliere; verifica se l'Unione europea abbia competenza ad agire nella materia in oggetto. L'analisi di impatto necessita di una esplicitazione puntuale ed univoca dell'esigenza che sospinge verso l'intervento normativo, evidenziando perché essa non sia soddisfatta dal quadro normativo esistente e quali siano le istanze e valutazioni rese dai soggetti portatori di interessi meritevoli di tutela. Preliminare si pone, peraltro, la necessità di verificare se l'Unione europea abbia o meno il 'diritto di agire' nonché se sia preferibile (in termini di efficacia ed efficienza) l'intervento degli Stati Membri, alla luce del principio di sussidiarietà. Essenziale risulta, inoltre, verificare se il "diritto di agire" dell'Unione europea possa essere legittimamente limitato dal rispetto dei diritti fondamentali, così come delineati nella Carta europea dei diritti fondamentali. In questa prospettiva, proprio l'*Impact Assessment* può costituire uno strumento per l'accertamento dell'impatto della proposta normativa sui diritti fondamentali. In caso di riscontrata competenza comunitaria, si effettua un'analisi prognostica circa i possibili sviluppi in assenza di un intervento regolamentare (tale analisi dovrebbe prospettare l'andamento della situazione economico-sociale e compararlo con il possibile impatto che si determinerebbe ove venisse adottato un provvedimento normativo).

Selezione degli obiettivi

Gli obiettivi dell'intervento normativo sono da configurare sì che risultino:

- *specifici*, ovvero descritti in modo puntuale e dettagliato, talché non siano suscettibili di diverse interpretazioni;
- *misurabili*, attraverso l'attribuzione di un indicatore (qualitativo o quantitativo) che consenta di verificarne *ex post* il conseguimento;
- *comprensibili*, sì che tutti i soggetti coinvolti nella loro attuazione possano intenderli nella medesima accezione;
- *realistici*, ovvero realizzabili con gli ordinari strumenti tecnicogiuridici;
- *determinati nel tempo*, ovvero riferiti ad un preciso arco temporale.

Nella maggior parte dei casi è possibile tracciare una gerarchia tra i vari obiettivi selezionati, secondo tre livelli: a) *obiettivi generali*, espressi in termini di risultato o scopo finale (*overall goals* o *outcomes*); b) *obiettivi specifici*, definiti anche come obiettivi immediati dell'intervento regolatorio (*direct and short term effects*: tali obiettivi sono quelli che devono essere realizzati immediatamente al fine di conseguire, nel lungo periodo, gli obiettivi generali); c) *obiettivi operativi*, in termini di beni o servizi che l'intervento dovrebbe produrre (*outputs*: la loro realizzazione è sotto il diretto controllo dei soggetti che predispongono l'intervento di regolamentazione e sono, pertanto, direttamente verificabili). La Commissione suggerisce di selezionare un numero limitato di obiettivi e di individuare per ciascuno di essi dei "concetti chiave", potendosi a tal fine realizzare un "Piano d'Azione" (*Action plan*), entro il quale stabilire chiari collegamenti tra l'esigenza manifestata, gli obiettivi delineati ed i conseguenti interventi normativi previsti.

Individuazione delle opzioni legislative

Attraverso la selezione delle diverse opzioni si stabilisce preliminarmente se sia necessario ed opportuno un intervento di

natura regolamentare per poi eventualmente scegliere quella maggiormente adeguata in termini di efficacia ed efficienza selezionare al fine del raggiungimento degli obiettivi prefissati. La predisposizione di una pluralità di opzioni normative è, del resto, funzionale al principio di trasparenza, affinché siano rese conoscibili ai portatori di interessi rilevanti conoscano le opzioni escluse e le ragioni della loro valutata inidoneità a perseguire gli obiettivi individuati.

Fra le opzioni identificate la prima opzione a dover essere presa in considerazione è la cd. ‘opzione zero’, ovvero l’ipotesi di non avanzare alcuna nuova proposta di regolazione da parte dell’Unione europea per giungere poi ad opzioni incentrate sulla “prefigurazione” di strumenti normativi alternativi rispetto alle classiche forme di regolamentazione normativa

Le risultanze di questa prima analisi convergono in una “*shortlist*” dove sono elencate le opzioni (generalmente tre o quattro, inclusa l’opzione zero) che sembrano poter soddisfare maggiormente le esigenze di regolamentazione e che, pertanto, debbono risultare oggetto di un’analisi più approfondita.

Essa è condotta secondo criteri che evidenzino i seguenti profili:

- *efficacia*, ovvero la capacità di soddisfare le esigenze e realizzare gli obiettivi prefissati;
- *efficienza*, ovvero la capacità di realizzare gli obiettivi con il minor costo in termini di risorse (valutazione costi-benefici);
- *adeguatezza*, ovvero la capacità di limitare il *trade-off* che si determina nelle aree di impatto economico, sociale, ambientale.

*Individuazione del possibile impatto economico,
sociale e ambientale*

Questa fase richiede una valutazione multifattoriale che tenga conto:

- degli effetti diretti e indiretti che si producono in campo economico, sociale e ambientale;
- dei soggetti (inclusi soggetti esterni all'Unione europea) sui quali si producono le conseguenze del provvedimento;
- degli indici qualitativi ed, ove possibile, economici e monetari attribuiti a ciascuna opzione;
- dei rischi e delle incertezze determinate dalle scelte di politica economica e sociale.

Un preciso e dettagliato esame delle conseguenze determinate da ciascuna opzione regolamentare (in termini di effetti sui destinatari, soddisfazione delle esigenze manifestate, attuazione delle linee programmatiche in tema di politica economica e sociale) costituisce il *prius* logico di una valida ed efficace comparazione tra le proposte presentate.

Ai fini del monitoraggio sulla effettiva attuazione della strategia di sviluppo sostenibile adottata dall'Unione europea, il modello procedimentale previsto dalla Commissione si compone di tre passaggi:

- 1) identificazione dei profili di impatto;
- 2) valutazione, attraverso parametri qualitativi, dei profili di impatto maggiormente significativi;
- 3) ulteriore livello di analisi in termini qualitativi e/o quantitativi.

Come comparare le diverse opzioni

La valutazione qualitativa e quantitativa degli effetti di ciascuna opzione è funzionale alla scelta della migliore opzione. A tal fine le diverse opzioni devono essere comparate attraverso:

- l'individuazione degli effetti positivi e negativi di ciascuna opzione;
- l'evidenziazione dei risultati raggiunti in forma aggregata e disaggregata (ove fattibile);
- il confronto delle opzioni in ciascuna area di impatto (economica, sociale, ambientale);
- l'identificazione, ove possibile, dell'opzione preferibile (in termini di maggiore corrispondenza con gli obiettivi prefissati e minori oneri di spesa per i destinatari diretti e indiretti).

In ottemperanza al principio di trasparenza, devono esplicitarsi anche i criteri valutativi utilizzati per esaminare le opzioni legislative. Tali criteri, pur variando secondo l'area di impatto dell'intervento e la natura degli obiettivi prefissati, possono sinteticamente racchiudersi nei concetti di efficacia, efficienza e adeguatezza. Ulteriori criteri possono essere rinvenuti all'interno del Trattato: tra i più importanti, il principio di sussidiarietà e quello di proporzionalità. Le opzioni sono inoltre classificate in base agli oneri amministrativi e finanziari che ricadono sulla Unione europea, sui governi nazionali, sulle autorità regionali e locali, sugli operatori economici e sui cittadini. L'onere impositivo deve essere il minore possibile e soprattutto deve risultare proporzionato agli obiettivi da raggiungere.

Completato il processo comparativo, l'analisi di impatto dovrebbe fornire alcune indicazioni in merito alla opzione normativa preferibile (rimanendo non pregiudicata per la Commissione la possibilità di effettuare una scelta difforme).

In taluni casi risulta impossibile suggerire un'unica opzione: pertanto l'analisi si conclude con la presentazione chiara e comprensibile di un ipotetico ventaglio di opzioni.

Verifica e controllo del raggiungimento degli obiettivi

Individuata l'opzione prescelta l'analisi deve ulteriormente proseguire attraverso:

- la sintetica esposizione di come sono stati raccolti i dati e le informazioni necessarie per controllare la fase di esecuzione dell'intervento normativo;
- la descrizione della natura, della frequenza e dello scopo del successivo procedimento valutativo.

In questa ultima fase l'analisi deve esplicitare i soggetti dai quali provengono le informazioni (la Commissione europea, gli Stati Membri, altri intermediari quali, ad esempio, le agenzie), la responsabilità di questi ultimi in riferimento all'utilizzo delle suddette informazioni, la capacità degli strumenti valutativi utilizzati. La proposta adottata dalla Commissione, di regola, include indicatori correlati ad obiettivi specifici e operativi, in particolar modo quando sia proposta normativa che prevede impegni di spesa.³⁵

V. L'IMPACT ASSESSMENT BOARD (IAB)

Un importante nuovo elemento al fine di migliorare il processo decisionale della Commissione europea è stato la creazione di un Comitato per la valutazione d'impatto (*Impact Assessment Board*, "IAB"), con lo scopo di fornire consulenza e appoggio nello

35 Per queste diverse fasi del processo di analisi si è fatto ricorso al Quaderno elaborato dall'Osservatorio legislativo e parlamentare (Servizio Studi della Camera dei deputati italiana) e l'Ufficio per la fattibilità amministrativa e per l'analisi di impatto degli atti in itinere (Servizio per la qualità dei testi normativi del Senato della Repubblica italiana) *Analisi di impatto ed Unione Europea. Le iniziative della Commissione europea*, Roma 2006.

sviluppo di una cultura della valutazione d'impatto in seno alla Commissione³⁶. L' *Impact Assessment Board* è stato istituito dal Presidente Barroso, il 14 novembre 2006 con il compito di assicurare un supporto indipendente di qualità e di controllo per le valutazioni di impatto preparate dai Servizi della Commissione.

Lo IAB lavora sotto l'autorità diretta del presidente della Commissione. I relativi membri³⁷ sono funzionari ad alto livello dai reparti della Commissione più direttamente collegati con i tre aspetti principali dell'analisi di impatto: ambientale, economico e sociale. I membri sono nominati per le loro capacità personali e sulla base della loro esperienza. In particolare sono membri dello IAB il Vice Segretario Generale responsabile per la *better regulation*, che riveste la qualità di presidente del Comitato, e di un funzionario permanente a livello di direttore delle direzioni generali con più diretta esperienza nelle tre grandi dimensioni - economica, sociale e ambientale - della valutazione d'impatto integrata (DG ECFIN, DG EMPL, DG ENTR, DG ENV). Ciascun membro dispone di un supplente, almeno a livello di capo unità. I membri ed i loro supplenti sono nominati dai direttori generali dei rispettivi dipartimenti sotto approvazione da parte del Presidente.³⁸ La durata del mandato di ciascun membro e del supplente è di due anni e può essere rinnovata o anche prolungata o abbreviata in accordo con il Presidente, su iniziativa del direttore generale del dipartimento interessato.

36 Cfr. COM(2006) 689 definitivo, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea, Bruxelles, 14.11.2006

37 Attualmente i membri dello IAB sono: M. Alexander Itainer, Presidente, Vice-Segretario Generale, M. Jan Host-Schmidt, direttore della DG per gli Affari economici e finanziari, M. Xavier Prats Monne, direttore della DG per il lavoro, gli affari sociali e le pari opportunità, M. Gert-Jan Koopman, direttore della DG impresa e industria, e M. Timo MäkeläLÄ, direttore DG ambiente.

38 Cfr. *Rules of procedure of the impact assessment BOARD* ("Board"), reperibile all'indirizzo internet http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/iab_rules_of_procedure_final.pdf

I membri dello IAB si preoccupano di tenere ben ferma la distinzione tra il loro ruolo di funzionari della Commissione e quello di membri del Comitato, utilizzando la possibilità di “*opt-out*” (astenersi) dal processo decisionale, quando c’è il rischio di un (percepito) conflitto di interessi.

Compito di quest’organo è controllare e pubblicare “opinioni”, non vincolanti per la Commissione, sulla qualità delle analisi di impatto svolte.

Lo IAB può raccomandare che il progetto di relazione di valutazione d’impatto, fornito dal Servizio della Commissione responsabile a tal fine, sia riveduto e, se ritenuto necessario, nuovamente sottoposto al suo giudizio. Su richiesta dei servizi e a discrezione del presidente, il Comitato può, inoltre, fornire consulenza sulle valutazioni di impatto durante il corso della loro fase di elaborazione e chiedere ai dipartimenti di riferire sullo stato di avanzamento del lavoro di valutazione d’impatto. La presidenza inviterà di norma alle riunioni del consiglio l’autore, all’interno del dipartimento interessato, della valutazione d’impatto che dovrà essere discussa. Il presidente può invitare ogni servizio della Commissione a contribuire con le proprie conoscenze oralmente o per iscritto all’esame di ogni valutazione d’impatto. La presidenza deciderà, caso per caso, in merito alla partecipazione di altri servizi alle riunioni del consiglio. Possono inoltre partecipare esperti interni o esterni.

Lo IAB mira, dunque, a migliorare la qualità delle valutazioni di impatto della Commissione rafforzando il controllo di qualità e fornendo consulenza e sostegno. In particolare il Comitato ha come suo compito prioritario quello di esaminare le valutazioni d’impatto relative alle iniziative che sono state identificate, nel contesto della comunicazione della strategia politica annuale (SPA) e del programma legislativo e di lavoro (CLWP), come richiedenti un’analisi d’impatto. Lo IAB può, inoltre, essere chiamato dal Segretariato generale a prendere in considerazione iniziative che, a priori, non sono soggette a valutazione di impatto - in quanto, in particolare, non rientranti nell’elenco di priorità del CLWP o in quanto consistenti in misure di esecuzione (comitologia). A seguito di tale richiesta, il Comitato può decidere di indirizzare una “prompt

letter” ai servizi competenti della Commissione, con la quale raccomanda di effettuare una valutazione sul progetto di proposta. Lo IAB, sulla base di una raccomandazione da parte della Segreteria Generale, avrà la possibilità di esaminare le roadmaps per gli items presentati per l’inclusione nella APS e nel CLWP e di offrire consulenza sulla profondità dell’analisi in modo da poter essere proporzionata al previsto possibile impatto. Su richiesta, il Comitato può anche offrire consulenza al Segretariato generale su questioni orizzontali relative allo sviluppo del sistema di valutazione d’impatto della Commissione. Si può anche offrire sostegno e consulenza, su richiesta, ai singoli dipartimenti su valutazioni particolarmente impegnativo e questioni metodologiche.³⁹

Il Comitato ha cercato di rendere i risultati del proprio lavoro il più possibile trasparenti. Le sue Raccomandazioni sono accessibili a tutti i servizi della Commissione e sono formalmente integrate nel decision-making interno della Commissione. I suoi pareri sono anche messi a disposizione delle altre istituzioni e del pubblico in generale, una volta che la corrispondente iniziativa della Commissione è adottata.

CONCLUSIONI

L’introduzione della valutazione d’impatto in ambito europeo ha segnato un importante cambiamento culturale all’interno della Commissione, diventando parte integrante della prassi di lavoro e del processo decisionale di questa istituzione, in grado di modificarne il modo di elaborare le politiche. Dal 2003 la Commissione ha ultimato e pubblicato 284 valutazioni d’impatto. Queste valutazioni sono pubbliche e ne è disponibile una sintesi in tutte le lingue ufficiali dell’Unione. Le decisioni della Commissione sul se e come procedere con un’iniziativa si basano su prove trasparenti, sui contributi delle parti interessate e su un’approfondita analisi delle opzioni, fra cui la

39 Cfr. *Impact Assessment BOARD (IAB) Mandate*, reperibile all’indirizzo internet http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/iab_mandate_annex_sec_2006_1457_3.pdf.

coregolamentazione e l'autoregolamentazione. Nel 2007, ad esempio, la Commissione ha bloccato tre iniziative proprio in seguito alle valutazioni d'impatto, poiché mostravano che in questa fase l'azione dell'UE non avrebbe apportato un sufficiente valore aggiunto⁴⁰: esse riguardavano l'introduzione della piena proporzionalità fra capitale e diritti di controllo, la modifica della 14^o direttiva sul diritto societario in merito al trasferimento transfrontaliero delle sedi legali delle società di capitali, e la protezione dei testimoni. Può altresì accadere che i servizi della Commissione prendano l'iniziativa di effettuare valutazioni d'impatto anche quando ciò non è formalmente richiesto.⁴¹

Con la Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni del 30 gennaio 2008⁴² la Commissione si è, inoltre, impegnata a migliorare ulteriormente il sistema della valutazione d'impatto procedendo all'aggiornamento della metodologia e al rafforzamento della valutazione d'impatto nel ciclo politico sulla base dell'esperienza acquisita in seno ai suoi servizi, ai suggerimenti delle altre istituzioni, degli Stati membri e delle parti interessate, e sui risultati di una valutazione esterna del 2007.⁴³ Tale ultima valutazione pur, infatti, rilevando i progressi della Commissione nella realizzazione dei suoi obiettivi legati alla valutazione d'impatto (miglioramento della qualità

40 Tali valutazioni d'impatto sono state pubblicate (si veda http://ec.europa.eu/governance/impact/cia_2007_en.htm e COM(2007) 693). Dal 2008 la Commissione pubblicherà anche le valutazioni d'impatto relative a iniziative figuranti nel suo programma legislativo e di lavoro che sono state bloccate in seguito alla valutazione stessa.

41 Nel 2006 e 2007 i servizi della Commissione hanno effettuato, rispettivamente, circa 10 e 15 valutazioni d'impatto "volontarie". Per il 2008 ne sono previste una cinquantina.

42 Cfr. COM (2008) 32 definitivo.

43 Questo esame del sistema di valutazione d'impatto della Commissione, effettuato da "The Evaluation Partnership", è pubblicato all'indirizzo http://ec.europa.eu/governance/impact/key_en.htm. La Commissione lo ha discusso in una conferenza aperta con le parti interessate nel giugno 2007 e con il suo gruppo ad alto livello di esperti nazionali in materia di regolamentazione.

delle proposte, appoggio effettivo al processo decisionale e rafforzamento della trasparenza), ha tuttavia riscontrato la necessità di chiarire il concetto di analisi proporzionata e quindi di individuare meglio le iniziative da valutare. Ha raccomandato che le valutazioni d'impatto siano preparate ad uno stadio anteriore del processo di elaborazione delle politiche, e che sia migliorato il sostegno alla qualità, incluso l'accesso alle fonti di dati. Secondo la valutazione esterna, infine, vi è la percezione che un numero troppo elevato di valutazioni d'impatto siano state realizzate per giustificare una scelta politica predeterminata.

La Commissione ha pertanto disposto miglioramenti nel processo di IA e, soprattutto, ha disposto che altri importanti miglioramenti saranno apportati nell'ambito della revisione degli orientamenti della

Commissione in materia di valutazione di impatto, da ultimarsi dopo che il Consiglio europeo avrà esaminato i progressi compiuti in materia di miglioramento del quadro normativo nel marzo 2008.

BIBLIOGRAFÍA

APEC-OECD, *First workshop of the APEC-OECD co-operative initiative on regulatory reform* - 19–20 September 2001, Beijing, China: *Common general conclusions of the first session: "Designing and sustaining a broad regulatory reform programme*, (Paris 2001).

Arena G., *L'utente-sovrano*, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, (Modena 1996).

Arena. G., *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 117/118/1997.

Bassanini F., Paparo S., Tiberi G., *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in *Astrid-Rassegna*, 5/2005.

Bassanini F., Paparo S., Tiberi G., *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la*

- semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in *Astrid-Rassegna*, 5-2005, p. 1 ss.
- Benvenuti F., *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, (Marsilio 1994).
- Benvenuti F., *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, (Venezia 1994).
- Better Regulation Executive, *Impact Assessment Guidance*, (May 2007).
- Bettini R., *Drafting sostanziale e copertura amministrativa delle leggi in Italia: riflessione scientifica, tentativi di istituzionalizzazione e perdurante attualità del tema*, in *Rivista trim. di Scienza dell'Amministrazione*, 1/1999.
- Bettini R., *Introduzione: la nuova legalità*, in *Rivista trim. di Scienza dell'Amministrazione*, 1/1999.
- Carbone L., *Qualità della regolazione e competitività: ricette diverse ma ingredienti comuni*, in *AstridRassegna*, 44/2007.
- Carbone L., *Qualità regolazione e competitività: ricette diverse ma ingredienti comuni*, in *AstridRassegna*, 44/2007.
- Casetta E., *Profili della evoluzione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione*, in *Diritto amministrativo*, 1993.
- Cavatorto S., *Metodi di consultazione nell'Air*, in *Rivista trim. di Scienza dell'Amministrazione*, 1/2002, p. 137 ss.
- Confindustria, *"Guidelines" per la qualità della regolamentazione – Una proposta delle Confindustrie del nord-ovest*, Torino-Roma 2004 (pubblicato sul sito: www.semplificazione.it).
- Consiglio Regionale del Veneto, *La valutazione ex ante ed ex post per il miglioramento del processo di formazione delle leggi regionali. Documenti*, 1/2002.
- Costanzo P., *Tecniche legislative e informatica giuridica: questo matrimonio s'ha da fare?*, ww.lex.unict.it/archivio/cp2001/materiale/costanzo_prolusione.doc.
- De Nardis P., *Drafting sostanziale e scienze sociali empiriche*, in *Rivista trim. di Scienza dell'Amministrazione*, 1/1999.

- De Benedetto M., *Il quasi-procedimento per l'analisi di impatto della regolamentazione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 3-4/2004.
- De Benedetto M., *L'organizzazione della funzione di regolazione*, Scuola Superiore della Pubblica amministrazione, http://sspa.it/ArchivioCD/RicercheSSPACD4/Area_DIP/DIP_1/Greco/De%20Benedetto.pdf
- De Francesco F., *L'Air nel processo di riforma della regolazione*, in *Rivista trim. di Scienza dell'Amministrazione*, 4/2004.
- Dell'Acqua C., *L'analisi di impatto della regolamentazione fra politica e amministrazione*, in N. Greco, *Introduzione*, cit.
- Department of Taoiseach, *RIA Guidelines. How to conduct a Regulatory Impact Analysis*, (Dublin, October 2005).
- Di Ciolo V., *Il drafting sostanziale nella prassi parlamentare*, in *Rivista trim. di Scienza dell'Amministrazione*, 1/1999.
- Donelan E., *Regulatory Impact Assessment (RIA) in the context of Better Regulation: a policy for improving governance and achieving economic growth and development*, SIGMA-OECD, (Ankara 2006).
- European Commission, SEC(2005) 791 IMPACT ASSESSMENT GUIDELINES, 15 June 2005 with March 2006 update
- European Policy Center, *Regulatory Impact Analysis: Improving the Quality of EU Regulatory Activity*, (Settembre 2001).
- Francesconi A., *Drafting, analisi di fattibilità, Air: verso la riforma della regolazione*, in *Rivista trim. Di Scienza dell'Amministrazione*, (4/2000, p.) 80.
- Francesconi A., *Note sull'impatto dell'analisi della regolazione ed i Consigli regionali*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 6/2002.
- Frosini T.E., *Il drafting legislativo in Italia ed altrove*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, (1/2000).
- G.U. Rescigno, *Tecnica giuridica e comunicazione nel processo legislativo*, in *Parlamenti Regionali*, (12/2004).
- Giachi G., *Le clausole valutative a supporto dell'analisi ex post delle leggi*, OLI , (L'Aquila 2003).

- Gordon T. F., *The Pleadings Game; An Artificial Intelligence Model of Procedural Justice*, (Springer, New York, 1995).
- Greco N. (a cura di), *Introduzione all'analisi di impatto della regolamentazione*, (Roma 2003).
- Greco N. (a cura di), *L'Air nel quadro della regolazione*, (Roma 2006).
- Greco, N. *Consistenza, articolazione ed ambiguità della "regolazione"*, in N. Greco (a cura di), *L'Air nel quadro della regolazione*, cit.
- Irti N., *L'età della decodificazione*, (Bologna 1989).
- Kirkpatrick C., D. Parker, *Regulatory Impact Assessment - An Overview*, in *Public Money & Management*, (Ottobre 2004).
- La Spina A., Cavatorto S. (a cura di) , *La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione*, (Soveria Mannelli 2001).
- La Spina A., *Intervento al convegno Si possono fare buone norme?*, Forum PA 200, reperibile all'indirizzo internet http://www.forumpa.it/forumpa2000/convegni/5/5.1/antonio_la_spina/antonio_la_spina_51.pdf
- La Spina A., *L'analisi delle politiche pubbliche, l'Air e le opzioni regolative. Riflessioni sull'applicabilità al livello regionale alla luce della sperimentazione*, in Formez, *L'analisi di impatto della regolamentazione. Le esperienze regionali*, (Roma 2003).
- La Spina A., Majone G., *Lo Stato regolatore*, (Bologna 2000).
- Lanzalaco L., *Intervento*, in Consiglio Regionale del Veneto, *La valutazione ex ante ed ex post per il miglioramento del processo di formazione delle leggi regionali*, cit.
- Lanzalaco L., *L'apprendimento legislativo: processi, problemi e dilemmi*, Relazione al Seminario nazionale di Studio *Formazione per le tecniche legislative*, Torino 17 e 18 giugno 1999" (in *Iter Legis*, 3/1999).
- Lanzalaco L., *L'apprendimento legislativo: processi, problemi e dilemmi*, Relazione al Seminario nazionale di Studio *Formazione per le tecniche legislative*, Torino 17 e 18 giugno 1999" "Iter Legis", III (1999), Novembre-Dicembre.
- Martelli M. *L'analisi di impatto economico e l'analisi benefici costi nella sperimentazione regionale*, in Formez, *L'analisi di impatto della regolamentazione. Le esperienze regionali*, cit.

- Martelli M., *Specificità dell'analisi economica della regolazione*, in N. Greco (a cura di), *Introduzione all'analisi di impatto della regolamentazione*, reperibile all'indirizzo internet <http://www.sspa.it/ArchivioCD/RicercheSSPACD1/Dir%20e%20Istituzioni%20pubbliche/Greco/Parte%20III%20b.pdf>
- Mattei U., *A Theory of Imperial Law: A Study on US Hegemony and the Latin Resistance*, in *Indiana J. Global Legal Studies*, (383/2003).
- Midena E., *Analisi di impatto della regolamentazione e analisi tecnico-normativa. Il commento*,
- Midena E., *Analisi di impatto della regolamentazione e analisi tecnico-normativa. Il commento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1/2001, p. 88 ss.
- Momigliano S., Nuti F.G. (a cura di), *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione*, (Soveria Mannelli 2001).
- Morfuni E., *L'introduzione dell'Air in Italia: la prima fase di sperimentazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 7/2002.
- OECD, *An overview of Regulatory Impact of analisi in OECD Countries*, (OECD, Parigi 1997).
- OECD, *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, (Parigi 2002).
- OECD, *2005 Policy Recommendation for Regulatory Quality*, Draft 2005
- OECD, *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, (Parigi 2005).
- OECD, *Regulatory Impact Analysis in OECD countries . Challenges for Develloping Countries*, (Parigi 2005).
- OECD, *Regulatory Performance: Ex Post Evaluation of Regulatory Policies*, Parigi 2003.
- OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform*, (Parigi 1997).
- Pacchiarotti S., *L'analisi di impatto della regolazione: bisogni informativi e tecniche di analisi*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 4/2001.

- Pagano R., *Introduzione alla legimatica. L'arte di preparare le leggi*, (Milano 2001), p.10 ss.
- Patchett K., *Preparation, Drafting and Management of Legislative Projects*, (SIGMA January 2003).
- Presidenza italiana del Consiglio dei Ministri, *Guida alla sperimentazione dell'AIR*,.
- Radaelli C. (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, (Soveria Mannelli 2001).
- Radaelli C., *Getting to Grips with Quality in the Diffusion of Regulatory Impact Assessment in Europe*, in *Public Money & Management*, (Ottobre 2004), p. 272.
- Radaelli C.M., *Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment*, in *Journal of European Public Policy*, (Ottobre 2005).
- Radaelli C.M., *Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment*, in *Journal of European Public Policy*, (Ottobre 2005).
- Radaelli C.M., *Getting to Grips with Quality in the Diffusion of Regulatory Impact Assessment in Europe*, in *Public Money & Management*, 5/2004.
- Raveraira M., *Qualità della normazione e better regulation nella governance degli interessi*, in *Federalismi.It. Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 24/2006.
- Rex Deighton-Smith, *Assicurare la qualità della regolamentazione. I principali risultati del lavoro dell'OCSE*, relazione al Seminario nazionale di Studio *Formazione per le tecniche legislative*, Torino 17 e 18 giugno 1999.
- Rodotà S., *La sovranità nel tempo della tecnopolitica. Democrazia elettronica e democrazia rappresentativa*, in *Politica del diritto*, (1993), p. 582.
- Rodotà S., *La sovranità nel tempo della tecnopolitica. Democrazia elettronica e democrazia rappresentativa*, in *Politica del diritto*, (1993).
- Sgroi E., *Necessità e strumenti di gestione efficace della regolazione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 145-146/ (2004).

SIGMA, *Improving Policy Instruments through Impact Assessment*, SIGMA Paper, n. 31.

UK National Audit Office (2005) *Evaluation of Regulatory Impact Assessments Compendium Report 2004-05, Report by the Comptroller and Auditor General*, HC 341 Session 2004-2005, 17 March 2005.

UK National Audit Office, *UK Better Regulation Task Force report, Regulation: Less is More*, (Marzo 2005).

Wiener J.B., *Better regulation in Europe*, October 1, 2006, *Duke Law School Working Paper Series. Duke Law School Faculty Scholarship Series*. Paper 65

Zagrebelsky G., *Il diritto mite*, (Torino 1992).

