

S T U D I E R I C E R C H E



La valutazione delle politiche pubbliche in prospettiva comparata

Seminario di studi e ricerche parlamentari
«Silvano Tosi»



Senato
della Repubblica

S T U D I E R I C E R C H E

3

Il volume riproduce integralmente i testi della Ricerca 2016
dei borsisti del Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi»
a cura di Paolo Caretti e Massimo Morisi

© copyright 2018 Senato della Repubblica

ISBN 9788898483044

Supervisione e coordinamento del Segretariato Generale del Senato della Repubblica

Gli aspetti editoriali sono stati curati
dall'Ufficio delle informazioni parlamentari,
dell'archivio e delle pubblicazioni del Senato.

Le pubblicazioni del Senato sono disponibili
gratuitamente *online* in formato elettronico
www.senato.it/pubblicazioni.

La versione su supporto materiale è disponibile
presso il Centro di *In-Form@zione* - Libreria multimediale
Via della Maddalena 27, 00186 Roma
e può essere richieste per posta elettronica
libreria@senato.it.

In copertina: Francesco Borromini, *Cortile e facciata della Chiesa di Sant'Ivo alla Sapienza*, in *Opera*,
Roma 1720 (Biblioteca del Senato)



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



Associazione Studi e
Ricerche Parlamentari

La valutazione delle politiche pubbliche in prospettiva comparata

Seminario di studi e ricerche parlamentari
«Silvano Tosi»

Ricerca 2016



Senato
della Repubblica

INDICE

Premessa

Elisabetta SERAFIN 7

*Scrutiny, oversight, valutazione delle politiche pubbliche:
la dialettica tra policies e politics nel parlamentarismo contemporaneo*

Federico Silvio TONIATO 9

LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE IN PROSPETTIVA COMPARATA

Introduzione alla ricerca 2016

Paolo CARETTI, Massimo MORISI 23

IL PARLAMENTO EUROPEO

La valutazione delle politiche pubbliche all'interno dell'Unione europea

Chiara CORDOVA, Maria Elena DE TURA, Livia LAMPARIELLO,
Marialuisa PALERMO, Silvia PICCIONE, Ilenia SCARLATO 27

IL REGNO UNITO

La valutazione delle politiche pubbliche: l'esperienza del Regno Unito

Elisabetta BUCCI, Tommaso CAVALETTO, Guido D'IPPOLITO,
Valentina FACCIANO, Giammaria MILANI, Francesco OLIA 207

LA FRANCIA

Il Parlamento francese e la valutazione delle politiche pubbliche in Francia

Daniela CARCANGIU, Marco MANDATO, Antonio MITROTTI,
Matteo MONTI, Andrea PISANESCHI, Matteo ROSSIN 377

GLI STATI UNITI

La valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti d'America

Martino Francesco CANINI, Matteo DI GREGORIO, Maria
Paola LIOTTI, Matteo PASSERI, Maria Chiara PATERA,
Gabriele PAZZAGLIA 585

Premessa

Elisabetta SERAFIN*

Con la pubblicazione del lavoro di ricerca svolto nel 2016 dagli Alunni del Seminario di studi e ricerche parlamentari “Silvano Tosi”, dedicato al tema della valutazione delle politiche pubbliche, il Senato rinnova i vincoli di amicizia e di collaborazione con il centro di studi fiorentino, importante punto di riferimento per i laureati che desiderano mettere le loro competenze al servizio delle Istituzioni parlamentari.

L’argomento trattato appare di straordinaria attualità ed ha assunto un ruolo di centralità in tutti i dibattiti sulle riforme istituzionali della XVII legislatura. Nel quadro di una profonda riflessione sulle nuove sfide che le Assemblee legislative sono chiamate ad affrontare, il Senato ha proceduto ad una profonda revisione del proprio Regolamento.

L’attività legislativa, principale campo di azione delle Camere, pur restando centrale, sta mutando profondamente nei suoi presupposti e nelle sue forme. Essa richiede non più solo competenze limitate all’ambito tecnico-giuridico, ma anche conoscenze orientate alla verifica *ex ante* ed *ex post* della regolamentazione, in coerenza con gli indirizzi assunti da altri Parlamenti nazionali e dalle Istituzioni europee. Sempre più occorrono professionalità che aiutino il legislatore a verificare gli effetti dell’intervento normativo, in termini di efficacia e di efficienza, soprattutto allo scopo di valutare se gli obiettivi siano stati raggiunti e se i mezzi siano stati proporzionati e coerenti.

Ma anche al di fuori della pura attività legislativa, seppure in stretto raccordo logico e sistematico con questa, i Parlamenti si stanno sempre più orientando verso una valorizzazione marcata delle attività di controllo, di verifica, di valutazione.

A tale scopo, l’Amministrazione del Senato della Repubblica si è resa protagonista di un’intensa attività di aggiornamento e di riqua-

* *Segretario Generale del Senato*

lificazione professionale, al fine di preparare il personale ad assolvere al meglio queste funzioni e, comunque, a fronteggiare le sfide che le Istituzioni parlamentari stanno vivendo.

Va valutata quindi con estremo favore la scelta, compiuta sotto la guida dei docenti del Seminario Tosi, di concentrare la Ricerca 2016 proprio sul terreno della valutazione delle politiche pubbliche, attraverso un'analisi approfondita e innovativa di alcune esperienze straniere, segnatamente del Regno Unito, della Francia e degli Stati Uniti, nonché dell'esperienza, del tutto peculiare ma certamente significativa, dell'Unione europea.

Si tratta di un campo ancora poco esplorato, che ha bisogno di un continuo approfondimento e che rappresenta, soprattutto per giovani studiosi, un'occasione preziosa di crescita e di maturazione.

Scrutiny, oversight, *valutazione delle politiche pubbliche: la dialettica tra policies e politics nel parlamentarismo contemporaneo*

Federico Silvio TONIATO*

Il lavoro di ricerca svolto dagli Alunni del Seminario “Silvano Tosi” di Firenze ha ad oggetto il tema della valutazione delle politiche pubbliche. Secondo un metodo ormai consolidato nella didattica del Seminario, sono poste a confronto le esperienze di diversi ordinamenti costituzionali, allo scopo di trarre, attraverso la comparazione giuridica, categorie e metodi per affrontare questioni di assoluto rilievo politico e istituzionale. Questioni che segnano profondamente il dibattito pubblico in un tempo caratterizzato da istanze di rinnovamento e da potenti spinte all’innovazione nel campo dell’azione dei pubblici poteri.

Il tema della valutazione delle politiche pubbliche costituisce certamente uno snodo argomentativo e istituzionale di assoluto rilievo, con il quale il Senato della Repubblica ha deciso di misurarsi da tempo.

L’approccio verso la valutazione deve avere un carattere *non* ideologico, ma, ancora di più, *non* conflittuale. Il modello che si sta cercando di assumere come punto di riferimento è un sistema che dialoghi con tutte le istituzioni coinvolte. Non un modello pertanto fondato sulla contrapposizione tra poteri dello Stato, tra apparati burocratici, ma che sia in grado di fare rete all’interno dei confini nazionali e all’esterno degli stessi. Le metodologie vanno dal controllo delle *performances*, che richiede una sempre più intensa attività ispettiva parlamentare, all’analisi critica dei processi di progettazione, implementazione e attuazione delle politiche, come pure, ovviamente, vi è un profilo che riguarda la rendicontazione, l’analisi costi-benefici, nonché, sull’esempio tedesco, l’analisi dei costi diretti.

* *Vice Segretario Generale del Senato*

Ma vi è qualcosa di più. Segnatamente, la valutazione di tipo controfattuale può contribuire anche nelle interlocuzioni in Europa e nel mondo a dare il senso di un Paese consapevole della necessità di “ordinare” le leggi secondo parametri di efficacia e di efficienza. Il modello collaborativo supera la contrapposizione tra opzioni politiche divisive e traduce l’attività di valutazione delle politiche pubbliche non tanto in termini di “giudizio” delle scelte più propriamente politiche, quanto piuttosto in un’attività di conoscenza per quanto più possibile “oggettiva” degli effetti che tali scelte determinano nel contesto socio economico.

Valutare non significa *giudicare*, ma *conoscere* e permettere a chi è chiamato a *scegliere* di farlo in piena consapevolezza e in piena responsabilità. L’attività di *giudizio*, l’opzione di merito specifico o ideologico si commisurano necessariamente ai paradigmi e ai processi di *politics*, mentre l’attività di valutazione ossia di *conoscenza* mutua i parametri di ricerca propri delle *policies*. *Giudicare* per *scegliere*, *valutare* per *conoscere*: questo il diaframma tra *politics* e *policies*.

Un contributo importante è offerto dall’attività di approfondimento e di studio svolta dagli Alunni del Seminario “Silvano Tosi”, lavoro che il Senato ha deciso di pubblicare nella sua collana *Studi e ricerche* e che potrà costituire uno strumento prezioso per quanti vorranno accostarsi a temi tanto affascinanti, quanto nuovi e così poco esplorati nel dibattito pubblico.

Intendo soffermarmi su quattro riferimenti lessicali, che il lavoro svolto dagli Alunni del Seminario ha indicato chiaramente: *istituzioni*, *modelli*, *strumenti* e *metodi*.

Dal punto di vista delle istituzioni coinvolte nella valutazione delle politiche pubbliche, il lavoro di ricerca attesta come la funzione possa essere riferita agli Esecutivi, ai Parlamenti, nonché alle strutture tecniche di supporto dell’attività degli stessi Esecutivi e Parlamenti. Questa indicazione di massima si rivela particolarmente interessante tanto che, correttamente, nella parte di ricerca dedicata alle istituzioni europee, l’aggancio all’attività della Commissione è stato declinato in termini che non sarebbero propri dell’ordinamento dell’Unione, quanto piuttosto delle tradizioni costituzionali nazionali. Con le opportune

cautele, la Commissione europea è stata ascritta, nelle ricerche degli Alunni, ad un modello *lato sensu* “esecutivo”, pur nella consapevolezza che, nel perimetro istituzionale europeo, la differenza stessa tra legislativo ed esecutivo è molto più sfumata, dal momento che in base ai Trattati vi sono organi che partecipano ad entrambi i poteri, come la Commissione, titolare in via pressoché esclusiva del potere di iniziativa legislativa, o lo stesso Consiglio.

Questa semplificazione non può considerarsi del tutto errata, poiché la Commissione si atteggia, nel rapporto con il Parlamento europeo, anche in termini in parte “esecutivi”, ancorché nell’ambito costituzionale europeo la Commissione non possa essere certamente appiattita sulla definizione di “governo”, che appartiene più alle logiche nazionali. D’altra parte, la dinamica del rapporto non è pienamente riconducibile al modello dialettico “potere legislativo - potere esecutivo”, peculiare delle tradizioni costituzionali comuni degli ordinamenti giuridici europei, proprio perché nell’ordinamento dell’Unione lo spazio politico-istituzionale tende sempre più a strutturarsi secondo una logica “circolare”, piuttosto che di frontale distinzione “parlamento-governo”. In tale ottica, appare utile ricordare come al cosiddetto “triangolo istituzionale” all’interno del quale si sviluppa il processo decisionale dell’Unione si siano nel tempo aggiunti vari altri attori istituzionali, primi tra tutti i Parlamenti nazionali.

Un altro elemento qualificante del lavoro consiste nell’aver compiuto un opportuno riferimento non solo agli Esecutivi, non solo ai Parlamenti, non solo alle strutture di supporto di entrambi, ma alle Autorità indipendenti, cioè alle strutture terze che fuoriescono dall’ambito costituzionale proprio del rapporto fiduciario.

Vi sono modelli nei quali l’attività di valutazione delle politiche pubbliche è strettamente correlata all’attività dei Parlamenti; vi sono esperienze invece nelle quali l’analisi e la valutazione delle politiche pubbliche si stringe attorno all’idea di Esecutivo; vi sono altri modelli per i quali l’attività è affidata a strutture distinte, come le Autorità indipendenti.

Vi sono infine sistemi ibridi, nei quali la vera attività di valutazione è estremamente tecnica, talora tecnocratica e quindi incardinata

all'interno di apparati che riferiscono solo successivamente alle vere e proprie istituzioni.

E qui si registra il primo cortocircuito, ben messo in evidenza nella ricerca, soprattutto nella parte in cui è approfondito, all'interno del capitolo riguardante l'Unione europea, il tema dell'agenda europea “*Better regulation for better results*”, in chiave anche di recupero del *deficit* democratico, che ha attanagliato e mina ancora oggi la coesione tra opinione pubblica e Istituzioni europee.

L'effetto dell'agenda *Better regulation*, tutta concentrata sull'avverbio *meglio* – talora sostituito dall'aggettivo “*smart*” (intelligente) – e non solo sull'effetto della regolazione, ma anche su quello dell'attività di *law-making*, di approvazione della legislazione, del diritto più in generale, in realtà rischia di tradursi in termini di inclusione dei protagonisti veri della legislazione, che sono i destinatari delle norme, ma paradossalmente, in una forma semplicistica di *less regulation*. L'impatto della *Better regulation* non è tanto adagiato sullo stereotipo dell'opzione zero, cioè a dire di una migliore legislazione, ma quasi si indirizza verso il ridimensionamento della legislazione nell'agenda politica e programmatica del Consiglio e del Parlamento europeo. Per come l'esperienza concreta ci dimostra, si assiste al consolidamento di un'idea di deregolamentazione, prima ancora che di delegificazione, che nulla ha a che fare con il valore e i principi della sussidiarietà verticale e orizzontale, ma si rivela sintomatico invece di uno slittamento dalla logica delle fonti-atto, all'individuazione di fonti-fatto lasciate al libero svolgimento dei rapporti giuridici tra enti ed individui.

Gli esiti dell'agenda *Better regulation*, invece, dovrebbero indurre a riflettere quanti, in Italia, tendono a valutare il tema della qualità della legislazione in termini puramente quantitativi. Compiendo probabilmente una forzatura di segno opposto, nel dibattito pubblico italiano si incorre spesso in un cortocircuito logico, in base al quale il tasso di efficienza del Parlamento è commisurato al numero degli atti legislativi approvati. Un approccio puramente “statistico”, che tende ad indicare il buon legislatore come quello che approva molte leggi e provvedimenti, è sicuramente una deviazione concettuale che ha inciso enormemente nell'opinione pubblica, fuorviandola, facendo intendere

il grado di efficienza dei singoli parlamentari o delle istituzioni democratiche come dato puramente numerico e traducendo il legicentrismo parlamentare, storicamente superato, come espressione caricaturale di Assemblee trasformate in “legifici”. Questo approccio è intrinsecamente errato, fallace e fuorviante, anche solo rilevando come sia possibile approvare molte leggi poco efficaci invece di poche e buone leggi.

L'incoerente dualismo tra la moltiplicazione della legislazione “nazionale” e il tentativo di riduzione della normativa “europea” chiarisce in modo ineludibile che di frequente si è vittime ed artefici della trappola della “dissimulazione”: quello che vale verso l'Europa non vale verso il proprio paese e di conseguenza si aggira il tema fondamentale della *qualità*, della *buona* legislazione, con la retorica della *quantità* dei numeri fine a se stessi.

Sempre con riferimento all'Unione europea, occorre invece valutare con particolare interesse la scelta di assegnare le funzioni di valutazione alla dimensione parlamentare e in particolare al Parlamento europeo. Si assiste, a partire dagli anni Ottanta, ad un progressivo rafforzamento del Parlamento europeo nella valutazione delle politiche pubbliche che ha registrato i progressi maggiormente significativi proprio negli anni più recenti. In particolare, all'interno del Parlamento europeo svolge un ruolo decisivo, nel campo della valutazione, la Direzione generale dei Servizi di ricerca parlamentare, che a sua volta si suddivide in tre direzioni (tra cui c'è la direzione della Valutazione di impatto e del valore aggiunto europeo).

Nella ricerca svolta dagli Studenti del Seminario, allo scopo di approfondire i vantaggi delle valutazioni *ex ante*, *in itinere* e *ex post*, sono stati analizzati due *case studies*: *a*) il “rapporto Barca”, che – all'interno della politica di coesione europea – ha verificato quali sarebbero i metodi migliori per utilizzare i fondi strutturali, allo scopo di ridurre gli oneri amministrativi, perseguire i migliori obiettivi e mirare all'equità sociale; *b*) le valutazioni compiute dal Parlamento europeo nel periodo di crisi economica 2008-2013, durante il quale erano state adottate – nei diversi Paesi membri dell'Unione – una serie di riforme che miravano a far fronte alla avversa congiuntura economica. E il Parlamento europeo aveva valutato il raggiungimento degli obiettivi perseguiti.

La conclusione di questi studi testimonia quanto decisivo sia lo sforzo per avvicinare la società civile alle Istituzioni europee, le quali tentano di colmare il *deficit* democratico mediante il coinvolgimento quanto più ampio possibile dei cittadini e degli *stakeholders*, con strumenti come le petizioni, le consultazioni pubbliche o l'istituzione del servizio di informazione *Europe direct*.

La seconda parola su cui intendo appuntare la riflessione è *modelli*.

A seconda che la valutazione delle politiche pubbliche si incardini presso i Parlamenti, presso gli Esecutivi, presso Autorità indipendenti o presso strutture serventi delle diverse istituzioni, cambiano i modelli valutativi.

La prima distinzione è quella tra modelli partecipati e modelli non partecipati. La tradizione anglosassone conosce una nettissima preferenza per la prima tipologia. Sono partecipati quei modelli in cui i beneficiari o comunque i destinatari delle norme approvate, sulle quali viene svolta un'attività valutativa, interloquiscono con il decisore pubblico, contribuendo ad arricchire il percorso di analisi attraverso la ponderazione delle loro percezioni e dei loro giudizi.

Nella tradizione anglosassone, più ancora che in quella angloamericana, l'interlocuzione degli *stakeholders* è connaturata al lavoro della valutazione delle politiche pubbliche.

Come è noto, il Regno Unito è un sistema complesso, disposto su più livelli. Per rispondere alle esigenze più rilevanti, ha via via innovato, creando nuovi organi, elaborando nuove procedure e metodologie, che nel complesso ne fanno uno degli esempi migliori nel panorama degli ordinamenti democratici contemporanei, anche perché ha per primo cercato di dare risposte adeguate – in anticipo rispetto ad altri ordinamenti – alla perdita di potere decisionale del Parlamento all'interno dell'assetto dei poteri pubblici. Fin dagli anni Ottanta dello scorso secolo, il sistema britannico ha inteso la regolazione di qualità come uno dei suoi punti di forza e ha sviluppato soprattutto l'analisi di impatto della regolamentazione, cercando di valutare – attraverso l'analisi costi-benefici – quale sia il metodo migliore per intervenire, anche utilizzando le consultazioni con i soggetti direttamente interessati. L'analisi di impatto – con la valutazione dei soggetti interni e la

valutazione da parte di soggetti esterni – coinvolge tutta la fase di vita della regolazione.

Inoltre, il Parlamento, proprio grazie all'implementazione dell'attività valutativa, ha arricchito e rafforzato il suo potere di controllo rispetto all'attività dell'Esecutivo. Il Parlamento inglese, pur conservando la sua precipua e tradizionale fisionomia di Parlamento legislatore, è diventato anche e pienamente Parlamento valutatore e controllore.

Altro modello oggetto di approfondimento e di attenta analisi da parte degli Studenti del Seminario è quello francese.

In Francia, la valutazione delle politiche pubbliche risponde all'esigenza di attuare la novella del 2008, che ha costituzionalizzato in modo espresso la valutazione delle politiche pubbliche, affidandola alle Camere.

Anche in questo caso, al pari dell'esperienza inglese, la riforma ha rafforzato il ruolo del Parlamento rispetto all'Esecutivo nell'ambito del controllo, correggendo possibili squilibri, suscettibili di alterare l'assetto dei poteri e la forma di governo. In particolare, è stato istituito, all'Assemblea nazionale, un organo *ad hoc* per valutare le politiche pubbliche, sia *ex ante* sia *ex post*. In Senato, invece, è stata approvata una riforma regolamentare che ha attribuito il compito di valutazione delle politiche pubbliche alle commissioni permanenti e alle delegazioni.

Nell'esperienza francese la funzione di valutazione delle politiche pubbliche si inserisce nell'ambito delle funzioni di controllo, da intendersi non in senso stretto, ovvero una funzione alla quale si ricollegano conseguenze giuridiche in termini di responsabilità politica, ma da intendersi più correttamente come funzione di controllo in senso lato, volto a creare un modello più efficiente, per realizzare un sistema di leale collaborazione non solo tra i pubblici poteri, ma anche tra tutti gli attori coinvolti nel processo regolatorio. Va chiarito tuttavia che valutazione e controllo sono percorsi distinti, per metodologie e finalità, anche nel contesto francese, sebbene tale distinzione abbia subito proprio a seguito della novella costituzionale un sostanziale affievolimento.

Valutare una politica pubblica significa non considerare preminenti le logiche inerenti alla responsabilità politica e al rapporto fiduciario. Per i soggetti valutatori, le parole-chiave sono *coralità* e *inclusività*:

la valutazione è un compito non solo degli attori pubblici (Governo, Assemblea nazionale, Senato), ma è anche una sfida che investe le istituzioni extra statuali, a partire dalle università. La stessa *Société française de l'évaluation* è un organismo sorto per creare spazio di discussione e di confronto, per valorizzare e implementare la valutazione delle politiche pubbliche, attraverso una serie di principi che fungano da idee-guida per l'azione coordinata dei poteri pubblici e della società civile.

Importanza centrale, nel campo della valutazione, rivestono gli organi che assicurano la rappresentanza delle categorie produttive, come il *Conseil économique social et environnemental*, come pure gli organi consultivi giurisdizionali, tra cui un ruolo decisivo sta assumendo sempre più la *Cour des comptes*, che partecipa alle attività svolte dal Parlamento.

Vi sono ulteriori modelli calibrati sulla diversa strutturazione della valutazione in termini di imparzialità e in termini di indipendenza.

Al riguardo, occorre distinguere nettamente l'*imparzialità* della valutazione delle politiche pubbliche dalla *indipendenza*. Ci può essere una valutazione imparziale anche da parte di strutture composte da soggetti che invece hanno una chiara connotazione politica. In questo caso, imparzialità significa “non reticenza”, ossia “dire esattamente come stanno le cose”, affermare la verità sull'analisi svolta dalle Istituzioni o dagli apparati serventi le stesse Istituzioni, preposti all'attività valutativa. Concetto assolutamente diverso dall'imparzialità è l'indipendenza, qualità che connota l'organo più che l'oggetto della valutazione. Mentre per una valutazione imparziale può essere concepito anche un modello di natura cooperativa, nel quale nessuno dei decisori sia escluso (siano essi di appartenenza governativa o riconducibili al Parlamento), laddove prevalgono modelli valutativi connotati da tratti di marcata indipendenza, certamente la declinazione in termini cooperativi è ridimensionata.

Vi può essere una concreta collaborazione tra gli organi dello Stato, una leale, dovuta, necessaria collaborazione tra apparati serventi, tecnici, ma certamente non può esserci un modello pienamente cooperativo laddove requisito per compiere attività di valutazione delle politiche pubbliche sia esclusivamente l'indipendenza. In questo caso,

la struttura indipendente, preposta a compiti di valutazione, può costitutivamente “sanzionare” – non in termini necessariamente pecuniari – e quindi incidere sull’attività di un’istituzione o di un organo.

Diverse possono essere le istituzioni, diversi i modelli, ma diversi anche gli *strumenti* e i *metodi* valutativi.

Su questo aspetto il lavoro svolto dagli Alunni del Seminario è particolarmente significativo.

A seconda delle istituzioni e dei modelli possono cambiare gli strumenti e i metodi, che si possono concentrare sulla *accountability*, sull’analisi dei costi diretti-costi indiretti, sugli approcci di tipo qualitativo o di tipo quantitativo, sebbene ogni semplificazione rischi in realtà di trascurare il vero e unico tratto distintivo della valutazione che è quello di ancorare ogni analisi alla verifica empirica, all’evidenza e alla dimostrazione che gli effetti registrati a seguito di una politica pubblica siano davvero ad essa correlati. Si tratta di marcare il campo di ricerca chiarendo definitivamente che la fallacia naturalistica, indicata da Hume, tanto più vale per la valutazione e che pertanto è fuorviante se non erroneo affermare, indistintamente e senza vaglio critico, il celeberrimo adagio: “*post hoc ergo propter hoc*”.

Certamente la distinzione tra strumenti e metodi qualitativi e quantitativi è una falsa contrapposizione, in quanto la vera distinzione è semmai tra approcci fondati sulla misurazione degli effetti e approcci fondati sulla misurazione della percezione degli effetti da parte dei destinatari delle politiche.

Le diverse metodologie elaborate per rendere la valutazione delle politiche pubbliche sempre più efficace come strumento di analisi e come supporto per un’azione efficiente dei pubblici poteri sono uno straordinario campo di azione nel quale può misurarsi l’innovazione istituzionale.

Si pensi al valore – ancora bisognoso di attenta verifica – delle tecniche di sperimentazione che affiancano e supportano la metodologia controfattuale. Laddove le tecniche sperimentali si riferiscono all’economia comportamentale, la loro incidenza rispetto alla valutazione controfattuale è propriamente di supporto, mentre nel caso di *rando-*

mized control trials gli esperimenti si connotano direttamente come forma di analisi controfattuale in sé.

Capire se il denaro pubblico e le risorse umane siano impiegate bene, ovvero conseguano gli obiettivi che il legislatore si era posto, capire se questi obiettivi rispondano alle istanze che i cittadini e la società civile pongono alle istituzioni sono priorità perseguibili solo elaborando metodologie sempre più avanzate per una valutazione attenta e consapevole, non confinata al campo del controllo o dell'attività consultiva, ma estesa anche a quello della proposta, per quanto solo al decisore politico spetti la responsabilità della scelta finale.

I legislatori e più in generale il decisore pubblico hanno sempre maggiore necessità di disporre di informazioni che consentano di comprendere se il risultato ottenuto dalle politiche adottate o ipotizzate sia coerente con gli obiettivi perseguiti, se le decisioni assunte in risposta alle esigenze dei cittadini abbiano avuto gli esiti desiderati ovvero abbiano raggiunto effetti indesiderati e, nello stesso tempo, se possa verificarsi l'efficacia dell'utilizzo delle risorse pubbliche impiegate. Si tratta di una questione cruciale. Non solo si deve rispondere all'esigenza di spendere correttamente, senza sprechi, ma anche di spendere in modo tale da raggiungere gli effetti auspicati. Queste esigenze acquisiscono maggiore rilevanza in un'epoca in cui le ristrettezze di bilancio impongono di individuare modi socialmente accettabili per ridurre gli stanziamenti e al contempo di migliorare la qualità della spesa pubblica.

La valutazione delle politiche pubbliche può costituire uno strumento conoscitivo formidabile in tale processo: valutare vuol dire avere a disposizione strumenti per decidere con piena consapevolezza.

Dal lavoro di ricerca svolto dagli Studenti emerge con chiarezza e molto nettamente come la valutazione delle politiche pubbliche rappresenti una attività che arricchisce le funzioni parlamentari tradizionali introducendo una dimensione nuova e specifica. Questo profilo conosce sviluppi estremamente significativi nell'ordinamento statunitense, all'interno del quale appare ben radicata la distinzione tra *"evidence-based oversight"* e *"politically motivated oversight"*, proprio a sottolineare come una diversità di metodi possa determinare una configurazione radicalmente differente di una medesima funzione. Il controllo di tipo

politico è, infatti, guidato da logiche e dinamiche profondamente diverse da quelle sottese a un controllo basato su dati e risultati scientifici, che ne condizionano inevitabilmente anche l'efficacia.

L'attività di valutazione delle politiche pubbliche non può declinarsi solo in termini procedurali, secondo un approccio "giuridico" o di segno politico, che fatalmente condurrebbe a identificare l'analisi con la sanzione connessa alle dinamiche del rapporto fiduciario.

Al contrario, la valutazione può svilupparsi anche nella dimensione della effettività, quindi attraverso una chiara valutazione in termini economico-sociali. L'esperienza anglosassone è preziosa anche per il parlamentarismo continentale perché segna il passaggio strategico da una prospettiva di legittimità a una prospettiva di legittimazione. Ricorrendo, in proposito, all'oscillazione terminologica autorità-autorevolezza, che ha un precipitato molto importante nel *pendant* tra legalità e legittimità, si dimostra che una valutazione delle politiche pubbliche può uscire dai vincoli della formalità – e quindi dai canoni di una valutazione intesa come procedura – per giungere invece a una valutazione intesa come capacità e come attitudine a comprendere il reale.

La valutazione, intesa come conoscenza e comprensione della realtà, meglio si struttura secondo una logica di collaborazione e non di contrapposizione; richiede la convinta adesione a modelli istituzionali e organizzativi diffusi e non accentrati, secondo le esperienze statunitensi e, più in generale, di matrice anglosassone; si accompagna a metodologie di segno socio-economico, concrete, di rilevazione empirica degli effetti e non a procedure para-amministrative di carattere *lato sensu* sanzionatorio; si realizza pienamente se si supera l'archetipo della contrapposizione fuorviante tra strumenti qualitativi e quantitativi per affermare, al contrario, la necessità di tutti i paradigmi essenziali dell'analisi e della sperimentazione, tra i quali sicuramente anche l'indagine controfattuale.

Solo maturando piena consapevolezza della valutazione come momento necessario, cogente, propedeutico alla decisione pubblica, in altri termini, rispondendo con serietà al monito di Luigi Einaudi «conoscere per deliberare», è possibile recuperare il senso concreto

dell'analisi delle politiche pubbliche come «servizio» reso al decisore pubblico per le più efficaci e realistiche decisioni, superando definitivamente la tentazione di tradurre la valutazione nell'ennesimo “onere” o “adempimento” amministrativo che apparendo in definitiva fine a se stesso verrebbe trasformato inevitabilmente in fendente di esclusiva marca ideologica.

Affermare la centralità “costituzionale” della valutazione delle politiche pubbliche – a prescindere dall'investigazione esegetica della fonte normativa di riconoscimento e registrando l'ampia gamma di esperienze che in Europa e nel mondo l'hanno consolidata come vera e propria consuetudine fondata sulla ragionevolezza e sul buonsenso – significa valorizzare nelle diverse fasi del procedimento deliberativo una dimensione dello *scrutiny* parlamentare (secondo la terminologia propria del contesto anglosassone) che si concentra sull'effettivo conseguimento degli obiettivi secondo metodologie proprie della *policy-evaluation*, piuttosto che su procedure tipizzate di verifica di responsabilità che restano peculiari del processo di *politics*. In tale ottica, l'attività di controllo richiede il recupero del valore dell'imparzialità di analisi, che non significa affatto “neutralità”, ma si connota invece in termini di *validità*, di verifica empirica e concreta dell'impatto socio economico, del nesso causale tra politiche pubbliche ed effetti. La valutazione risulterà dunque tanto più efficace, nonché politicamente incisiva, quanto più sarà svolta da organismi indipendenti, tecnici e svincolati da dinamiche politiche e logiche maggioritarie.

L'auspicio è che nel tempo un modello di leale collaborazione possa permettere, nella chiarezza e distinzione di ruoli e competenze, una migliore e coerente sinergia anche tra le stesse dimensioni di *policies* e *politics*. Tale auspicio può diventare realtà se la valutazione basata sulla evidenza e rilevazione empirica degli effetti (*evidence-based policy*), grazie alla distinzione tra effetti riscontrati e percezione degli stessi, diventa uno spazio di crescita della comunità civile in termini di consapevolezza civica, informata, razionale, libera, democratica.

Il linguaggio usato può offrire un contributo decisivo per la valutazione delle politiche pubbliche. Sempre più nitidamente acquista valore il richiamo di Charles Frederick Manski: «stronger assumptions

yield conclusions that are more powerful but less credible». Non solo chiarezza e comprensibilità, ma anche umiltà e misura appaiono necessarie per non erodere il grado di credibilità e autorevolezza dell'analisi e della valutazione, preservandone l'essenziale ancoraggio alla dimensione delle *policies*.

La strada aperta dalla valutazione delle politiche pubbliche è quella di un parlamentarismo innovativo e razionale. Innovativo non tanto nel senso di un "nuovismo" autoreferenziale e modaiolo, quanto piuttosto nel significato di recupero di principi quali l'economia, la trasparenza, la coerenza procedurale che rappresentano i valori originari di ogni esperienza parlamentare. Innovare non significa pertanto respingere la storia, le consuetudini, le convenzioni costituzionali, ma al contrario conservare la tradizione senza imbrigliarla nella logica di un neo-positivismo dei precedenti in opposizione alla forza espansiva dei principi rispetto a casi, necessità, urgenze di una dinamica istituzionale in divenire.

Il parlamentarismo è razionale quando vi è continuità tra momento deliberativo e fase di *scrutiny*. Si registra una irrazionale scissione laddove l'organo decidente non sia anche l'organo destinatario delle analisi e delle verifiche degli effetti della legislazione. Ed altrettanto irrazionale è una procedura che parcellizza o ritarda la decisione su un provvedimento rispetto alla fase istruttoria o, peggio, duplica dibattiti ed esame degli emendamenti.

Serve pertanto recuperare, rafforzare, implementare il ruolo delle Commissioni in sede deliberante e redigente, per riservare all'Assemblea quel compito di *scrutiny* più spiccatamente politico e di rapporto con il Governo. Se invece rimanesse l'approdo in Aula come un dopione dell'attività delle Commissioni e, viceversa, l'espansione dei tempi in Commissione in sede referente, per interventi di parlamentari che non appartengono alla Commissione di merito e per la presentazione di moli ingenti di proposte emendative destinate a rimbalzare in modo pedissequo nel successivo esame in Assemblea, assisteremmo chiaramente alla perpetuazione di un parlamentarismo ridondante e vuoto che delibera a prescindere dagli effetti prodotti dalle norme.

L'innovazione più profonda della valutazione delle politiche pubbliche per il parlamentarismo contemporaneo è quella di conservare

intatta l'intuizione di Luigi Einaudi. "Conoscere per deliberare" significa prioritariamente distinguere tra "sapere" e "votare", evitando di trasformare la conoscenza aperta a tutti e senza distinzione di parte, in un improbabile e rischioso oggetto di deliberazione che resta per definizione appannaggio di una parte seppur maggioritaria.

Introduzione alla Ricerca 2016

Paolo CARETTI, Massimo MORISI

Secondo un indirizzo ormai consolidato, la ricerca collettiva che ogni anno i borsisti sono tenuti a svolgere, in parallelo alla frequenza dei corsi, ha sempre riguardato temi legati all'attività delle Assemblee elettive: da quella legislativa nelle sue diverse forme a quella di indirizzo e controllo dell'Esecutivo. Si è trattato di ricerche di taglio comparatistico, volte a mettere a confronto regole e prassi proprie del nostro Parlamento con quelle proprie di altri Parlamenti.

Quest'anno oggetto della ricerca è stata un'attività parlamentare sin qui mai esercitata perché del tutto nuova e prevista, per la prima volta, dal testo della riforma costituzionale da poco varata dalle Camere. Nel nuovo testo dell'articolo 55 della Costituzione, al comma 5 si legge infatti che il Senato «valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori».

Sulla carta si presenta come una funzione fondamentale per migliorare le scelte politiche sin dal momento della loro formulazione e per verificarne i risultati, *a posteriori*, sul piano della loro applicazione (il che implica appunto un monitoraggio dell'azione degli organi amministrativi coinvolti nella fase di attuazione delle politiche pubbliche). La disposizione ora richiamata accentua ancor di più il rilievo di questa funzione valutativa riferendola non solo alle politiche pubbliche nazionali, ma anche a quelle dell'Unione europea.

La ricerca ha messo in luce alcuni aspetti preliminari del tema e sottolineato i principali problemi che l'esercizio di una funzione di questo tipo presenta, alla luce dell'esperienza maturata al riguardo in alcune esperienze straniere (Gran Bretagna, Francia, Stati Uniti) e in quella del Parlamento europeo.

Tra gli aspetti preliminari, va sottolineata la non coincidenza tra la valutazione di una politica pubblica con la valutazione della correttezza

formale di un singolo testo legislativo (*drafting*) o con l'impatto che esso è destinato ad avere nel tessuto normativo preesistente.

Una politica pubblica può realizzarsi con uno o più interventi normativi, tutti da sottoporre a valutazione alla luce degli obiettivi che si intendono raggiungere e dei risultati effettivamente conseguiti. Ciò significa valutare alla luce di una serie di indicatori prevalentemente di ordine economico (rapporto costi-benefici, impatto economico, sociale e ambientale) e dei risultati emersi da un processo di consultazione degli *stakeholder* la validità o meno dell'intervento pubblico programmato in un determinato settore (valutazione *ex ante*), nel verificare successivamente (valutazione *ex post*), a distanza di un certo periodo di tempo, se i risultati conseguiti corrispondano o meno a quelli voluti e, in quest'ultima ipotesi, nell'evidenziare le ragioni che l'hanno determinata (errori nelle valutazioni iniziali, ritardo nell'implementazione normativa, inefficienza della pubblica amministrazione e così via).

La valutazione *ex ante* ed *ex post*, ove esercitata dal Parlamento, può essere una funzione di supporto per l'esercizio dell'attività legislativa (arricchendone la capacità valutativa delle proposte del Governo), di esercizio più consapevole della tradizionale funzione di controllo, ma più in generale una funzione di supporto ad un miglioramento dei processi di decisione politica e ad una loro più trasparente conoscibilità da parte dell'opinione pubblica.

Tra i problemi principali che una funzione così complessa presenta si possono richiamare i seguenti.

In primo luogo, l'esigenza di poter disporre di specifiche professionalità (non solo giuridiche, ma economiche, statistiche, informatiche) in grado di muoversi con consapevolezza nella raccolta e valutazione di dati e informazioni, secondo criteri e modelli che vanno definiti.

In secondo luogo, l'esigenza di disporre di canali di informazione indipendenti e distinti da quelli utilizzati dal Governo.

In terzo luogo, l'esigenza di sciogliere quello che forse è il nodo più complicato: è possibile che questa funzione sia svolta direttamente e in proprio dal Parlamento (o da una Camera) o è preferibile, secondo quanto è avvenuto in Gran Bretagna, che gli organi parlamentari incaricati della valutazione si avvalgano della collaborazione di un'Agenzia

di valutazione esterna? Si tratta di problemi non semplici da risolvere che dovranno essere affrontati per tempo in sede di attuazione della riforma in discussione se non si vuole correre il rischio che questa nuova funzione resti solo sulla carta.

In questa prospettiva, la ricerca condotta quest'anno nell'ambito del Seminario parlamentare costituisce un primo contributo di messa a punto del tema.

IL PARLAMENTO EUROPEO

*La valutazione delle politiche pubbliche
all'interno dell'Unione europea*

Chiara CORDOVA, Maria Elena DE TURA, Livia LAMPARIELLO,
Marialuisa PALERMO, Silvia PICCIONE, Ilenia SCARLATO

Capitolo I

La valutazione quale elemento essenziale delle politiche europee in materia di better regulation

Chiara CORDOVA

1. INTRODUZIONE - 2. CENNI STORICI - 2.1. L'INFLUENZA DELL'OCSE - 2.2. LE PRINCIPALI INIZIATIVE INTRAPRESE IN SEDE UE TRA IL 2000 ED IL 2010 - 2.3. IL RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO - 3. L'INTERVENTO DELLA COMMISSIONE JUNCKER: "BETTER REGULATION FOR BETTER RESULTS" - 3.1. IL CONTENUTO DELLA "BETTER REGULATION AGENDA 2015": QUALI LE NOVITÀ? - 4. "BETTER LAW-MAKING": L'ACCORDO INTERISTITUZIONALE DEL 13 APRILE 2016 (CENNI)

1. Introduzione

Negli ultimi anni si è diffuso, a diversi livelli di governo, un crescente interesse per il tema della valutazione delle politiche pubbliche¹,

¹ Precisamente, per "valutazione" si intende l'attività diretta a verificare in che misura gli obiettivi di un programma sono stati raggiunti e, quindi, ad acquisire informazioni utili, che consentono di esprimere un giudizio sull'azione pubblica adottata ed eventualmente di migliorarla, ben potendo essa incidere sulla programmazione delle politiche e delle azioni future. Tradizionalmente, i primi esperimenti di valutazione delle politiche pubbliche si sviluppano negli Stati Uniti a partire dagli anni Sessanta, mentre in Europa fanno il loro ingresso molto più tardi, ossia da quando, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, gli effetti della crisi economico-finanziaria mondiale hanno determinato all'interno dei singoli Paesi la necessità di contenere la spesa pubblica e di verificare il modo in cui il denaro pubblico veniva impiegato attraverso appunto il ricorso a pratiche valutative, compiute sia da alcune importanti istituzioni internazionali, come l'Oecd o la stessa Commissione europea, che da associazioni di valutatori nate nel settore privato, a riprova dell'importanza assunta da questa attività anche in tale realtà. Il motivo per il quale gli studi valutativi si affermano dapprima negli Usa e solo sul finire del secolo scorso nel nostro continente è stato ben messo in evidenza da N. Stame, la quale ha affermato che «negli Usa la valutazione si sviluppò prima poiché non vi era una tradizione di intervento negli affari sociali e se ne voleva provare l'efficacia», a differenza di quanto accadeva nell'Europa continentale, ove, al contrario, «l'intervento pubblico era parte integrante del sistema istituzionale, del quale per molto tempo non si dubitò del risultato e, pertanto, non si avvertì il bisogno di sottoporlo a valutazione», in M. Palumbo, *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*. Franco Angeli, 2002, p. 23.

che ha occupato un ruolo di primaria rilevanza tanto nell'agenda nazionale² quanto in quella europea³. Seguendo l'esperienza di quanto accaduto in altri Paesi (europei e non), difatti, numerose norme hanno previsto lo svolgersi di attività valutative di varia natura⁴ e la creazione di strutture tecniche incaricate di indagare l'efficacia degli interventi adottati dagli enti pubblici per affrontare i problemi della collettività. In questo contesto, una funzione sempre più attiva nella promozione e nell'uso di strumenti di valutazione viene esercitata dalle Assemblee legislative, le quali hanno la necessità di ottenere dati ed informazioni al fine di capire se ed in quale misura le politiche da loro attuate abbiano ottenuto i risultati desiderati e quali siano gli eventuali aspetti da modificare. Tuttavia, questo ruolo di preminenza generalmente attribuito ai Parlamenti nazionali risulta attenuato se si esamina la situazione esistente all'interno dell'Unione europea⁵, ove la questione della valuta-

² Questa nuova attenzione emerge con chiarezza nel recente disegno di riforma costituzionale, che all'art. 55 Cost., come modificato, prevede l'attribuzione al Senato di una nuova funzione consistente proprio nella "valutazione delle politiche pubbliche e delle attività delle pubbliche amministrazioni e nella verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori".

³ Nell'ambito dell'Unione europea, l'interesse per la valutazione viene tradizionalmente collegato all'obiettivo di migliorare la qualità della regolazione (c.d. *Better Regulation*), il cui perseguimento viene ritenuto di massima importanza non solo per cogliere la percezione che hanno i cittadini delle politiche adottate, ma anche da un punto di vista economico, posto che la chiarezza legislativa di un Paese può essere letta come uno dei fattori di sviluppo in grado di attrarre investimenti. Già dalla pubblicazione nel 2011 della c.d. *Relazione Niebler* sull'importanza di «garantire valutazioni di impatto indipendenti», il Parlamento europeo ha espresso il suo favore circa lo sviluppo e l'interesse che andava manifestandosi in merito al processo di valutazione di impatto nelle istituzioni europee, visto come un rilevante aiuto per il miglioramento della qualità della legislazione. Più di recente, tale strumento è stato potenziato con il nuovo pacchetto di misure sulla *Better Regulation* del 19 maggio 2015 e, soprattutto, con il nuovo Accordo interistituzionale "Legiferare Meglio", firmato il 13 aprile 2016, con cui, in una ottica di raccordo e collaborazione tra le tre principali istituzioni europee, viene previsto, tra l'altro, il rafforzamento delle attività di valutazione e delle strutture delegate a compierle.

⁴ Generalmente si distingue tra tre tipi di valutazione: *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*.

⁵ Come noto, rispetto alle Assemblee legislative nazionali (le quali sono organi titola-

zione ha dapprima conosciuto l'interesse della Commissione, come organo esecutivo, promotore del processo legislativo e responsabile dell'attuazione delle decisioni politiche da parte degli organi legislativi⁶. In tale grande "sistema politico"⁷, originariamente è stata proprio la Commissione la prima istituzione europea ad interessarsi al tema dell'analisi e della valutazione⁸ delle decisioni pubbliche, intese come strumenti utilizzabili per il perseguimento di una più ampia strategia tendente alla semplificazione ed al miglioramento della qualità della regio-

ri della funzione legislativa, cui spetta cioè il potere di emanare le leggi), il Parlamento europeo riveste un ruolo diverso, partecipando all'adozione degli atti legislativi dell'Unione europea con modalità differenti, che nel corso del tempo sono mutate da una partecipazione esclusivamente consultiva ad una co-decisione su un piano di parità con il Consiglio, come previsto dal Trattato di Nizza prima e successivamente dal Trattato di Lisbona. Solo dall'entrata in vigore di quest'ultimo, infatti, ai sensi dell'art. 294 TFUE la procedura di co-decisione è divenuta la procedura legislativa ordinaria. Per quanto concerne, poi, le altre funzioni esercitate dal Parlamento europeo, va ricordato che il Trattato di Maastricht gli ha riconosciuto un potere di iniziativa legislativa (oggi confermato anche dal Trattato di Lisbona all'art. 225 TFUE), limitato però alla facoltà di chiedere alla Commissione di presentare una proposta. Inoltre, esso dispone di vari poteri di controllo: ad esempio, l'articolo 233 TFUE gli attribuisce il potere di esaminare la relazione generale annuale, mentre gli artt. 290 e 291 TFUE gli assegnano una funzione di controllo, esercitata di concerto con il Consiglio, sugli atti delegati e sugli atti di esecuzione della Commissione. Per maggiori informazioni sul Parlamento europeo si veda la pagina <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/it/displayFtu.html?ftuld=FTU1.3.2.html>.

⁶ Per un approfondimento sul ruolo e le funzioni della Commissione europea, cfr. la voce "Commissione europea" disponibile online sul portale dell'Unione europea all'indirizzo http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index_it.htm.

⁷ Così viene definita l'Unione europea in A. La Spina, E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*. Il Mulino, 2011, p. 94.

⁸ Sul punto si precisa come per molto tempo la Commissione europea abbia fatto ricorso unicamente a valutazioni *ex ante*; è solo dal 2013, con l'istituzione presso il Segretariato del Parlamento europeo della Direzione Generale per i servizi di ricerca parlamentare (l'EPRS), che sono state create altresì apposite Unità, aventi il compito di effettuare delle analisi e delle valutazioni indipendenti, autorevoli ed oggettive sulle politiche europee durante tutto il loro ciclo legislativo, dal momento iniziale (prima ancora cioè che la Commissione europea presenti formalmente una proposta legislativa) fino alla valutazione del concreto impatto della legislazione stessa.

lazione (la c.d. *Better regulation*⁹). Ciò in quanto questo organo, nato per garantire l'applicazione dei Trattati e per operare in vista della realizzazione del mercato comune, ha visto nel corso del tempo un ampliamento delle proprie competenze, che ha di per sé comportato, insieme ad una serie di innovazioni importanti, anche una proliferazione della regolazione comunitaria, risultante talora eccessiva sia in termini quantitativi, che per il grado di minuziosità, tecnicismo e leggibilità delle disposizioni, oltre che per l'opacità dei suoi processi decisionali¹⁰. Per tale ragione, già da tempo la stessa Commissione ha cominciato a porsi il problema della qualità delle regole, che con l'inizio del nuovo secolo è divenuto l'obiettivo centrale delle politiche di tutti i Paesi europei, anche alla luce degli apporti in tal senso forniti dalle principali organizzazioni internazionali (soprattutto, come vedremo, l'Ocse). Queste ultime, in particolare, hanno veicolato la convinzione che la qualità della regolazione, oltre ad essere un elemento fondamentale dello Stato di diritto¹¹, è tra i fattori chiave per la competitività dei Paesi e per la loro

⁹ In italiano l'espressione *better regulation* si traduce con "legiferare meglio". Da notare che, in sede Ue, la Commissione tende generalmente a parlare di "migliore regolazione", mentre il Parlamento utilizza appunto l'espressione "Legiferare meglio (*Better Law-Making*)". In merito, si specifica che l'ultimo Accordo interistituzionale, firmato ad aprile 2016, originariamente conteneva il titolo "*Better regulation*", poi modificato con "Legiferare meglio", nell'intento di porsi in linea con i precedenti Accordi interistituzionali del 2003 e del 2005.

¹⁰ A. La Spina, E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, cit., pp. 94-95.

¹¹ La qualità delle regole è considerata dai più attenti studiosi un elemento essenziale dello Stato di diritto. «Laws of good quality, precise and transparent statutes, are essential of rule of law» si legge in Karpen, *Law Drafting and the Legislative training course for law drafters*, a cura di Mader e Moll, in *The Learning Legislator*. Baden-Baden, 2009, p. 9. In tal senso, si esprime anche lo Statuto dell'European Association of Legislation (ora International Association of Legislation), ove è possibile leggere appunto «Good laws are the basis for liberty and prosperity». Peraltro, a favore della semplificazione e della qualità della legislazione si pronunciava già Francesco Carnelutti, il quale, in occasione di un Convegno organizzato dall'Università di Torino nel 1956, aveva avuto modo di affermare che «la società è intossicata di regole giuridiche e appare estremamente difficile disintossicarla. Le regole giuridiche procurano agli uomini qualcosa come un paradiso artificiale, con tutte le illusioni e gli inconvenienti dei paradisi artificiali. Occorre il coraggio di semplificare l'ordinamento ed invertire

capacità di attrarre investimenti¹². Per molto tempo, cioè, si è ritenuto che l'esistenza di legislazioni troppo stringenti potesse incidere negativamente sulla *performance* economica dei singoli sistemi, nonché sull'efficacia delle loro politiche, determinando il grande divario competitivo esistente tra gli stessi. Ed è proprio partendo da questa constatazione che, dagli anni Novanta, il tema della qualità della regolamentazione e della semplificazione amministrativa si è imposto a livello comunitario sul presupposto che il conseguimento di questi obiettivi potrebbe contribuire al rilancio della competitività, all'aumento della crescita economica ed al miglioramento dei rapporti tra cittadini ed istituzioni. Concretamente, poi, il raggiungimento di questi fini si è tradotto per le istituzioni europee nella necessità di adottare una serie di iniziative volte ad implementare le politiche di *better regulation*¹³ o, secondo un linguaggio più moderno, di *smart regulation*. Al riguardo, è però opportuno precisare come inizialmente il dibattito europeo in materia si sia incentrato quasi esclusivamente sui problemi di qualità redazionale dei testi (il c.d. *drafting* formale) e sugli strumenti ed i metodi proposti dalla tecnica legislativa, piuttosto che sulla questione di come governare le politiche regolative in un sistema multilivello, quale è quello dell'Unione europea. Solo in un secondo momento¹⁴, si è ri-

la rotta che fino ad ora l'umanità ha percorso», basata sulla formula corrente «sempre più diritto», F. Carnelutti, voce *Certezza, autonomia, libertà, diritto*, in *Il diritto dell'economia*, 1956, pp. 1190-1191.

¹² M. De Benedetto, M. Martelli, N. Rangone, *La qualità delle regole*. Bologna, Il Mulino, 2011, p. 11.

¹³ Per quanto attiene alle caratteristiche del movimento sulla *better regulation*, si rileva come esso tende a concentrarsi essenzialmente sulla riduzione al minimo dei costi della regolamentazione, dando a tal fine rilevanza allo strumento dell'*impact assessment*. La differenza tra esso e quella che può essere considerata come la sua evoluzione successiva, ovvero la c.d. *smart regulation*, risiede nel fatto che quest'ultima, invece, richiede il ricorso ad una combinazione di strumenti per la qualità della regolazione, quali l'attenzione alla produzione di regole che (oltre a rispondere a determinate esigenze) siano anche vantaggiose per i destinatari, il coinvolgimento di vari attori nella funzione di controllo (ad esempio, i gruppi di pressione), l'attenzione al ciclo della regolazione.

¹⁴ In particolare, dopo i Consigli europei di Feira e di Lisbona del 2000 sono stati

scontrata l'esigenza di seguire il percorso delle regole nel loro intero ciclo di vita (il c.d. *life-cycle management of regulations*), che va dalla definizione dell'esistenza di una nuova regolazione alla formulazione delle alternative ad essa, all'analisi di impatto delle alternative, alla valutazione *ex post* nel quadro di una manutenzione costante delle regole stesse.¹⁵ È solo a partire dall'inizio del nuovo secolo, infatti, che nel sistema europeo si è avvertita la necessità di sviluppare un nuovo modello di valutazione, che non si limitasse all'analisi *ex ante*, ma considerasse altresì il controllo *ex post* degli effetti prodotti dalle politiche attuate, realizzabile attraverso il coinvolgimento diretto di tutte le istituzioni europee nelle politiche finalizzate alla semplificazione della legislazione. Questo obiettivo, come vedremo, è stato conseguito attraverso una serie di Accordi interistituzionali adottati dal 2003 ad oggi, destinati a garantire la collaborazione e l'interazione, oltre che con i singoli Parlamenti nazionali¹⁶, anche tra le stesse tre principali istituzioni europee. Tramite tali accordi, quindi, si è determinata una maggiore partecipazione del Parlamento europeo nello svolgimento di valutazioni *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, specie dopo l'entrata in vigore del Trattato di

assunti degli impegni ufficiali, che hanno portato le istituzioni europee e gli Stati membri a delineare una strategia comune e complessa, definita come c.d. *strategia di Lisbona*, che prevede l'adozione di programmi concreti per il miglioramento della qualità della regolazione, la quale, come detto, ricopre un ruolo importante anche allo scopo di migliorare la competitività europea. L'obiettivo concordato tra tutti i Paesi era, infatti, quello di trasformare, nel giro di un decennio, l'Unione europea nel sistema economico più competitivo del mondo.

¹⁵ M. De Benedetto, M. Martelli, N. Rangone, *La qualità delle regole*, cit., p. 17.

¹⁶ Al 2003 risale il primo Accordo interistituzionale «Legiferare meglio – *The Interinstitutional Agreement on Better Law-Making – IIA*», siglato tra la Commissione, il Parlamento ed il Consiglio al fine di favorire ed agevolare il coordinamento tra le tre istituzioni europee in materia di *better regulation*, poi modificato nel 2005 con la comunicazione della Commissione «Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea – *Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*» COM(2005) 97, con cui è stato aggiornato e completato il Piano d'azione fissato nel 2002. Entrambi questi documenti sono stati da ultimo sostituiti dal nuovo Accordo interistituzionale «Legiferare meglio – *Interinstitutional Agreement on Better Law-Making*», firmato dai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea il 13 aprile 2016.

Lisbona¹⁷, ossia da quando quest'ultimo organo è divenuto a tutti gli effetti co-legislatore insieme al Consiglio dell'Unione europea¹⁸. Gradualmente, infatti, anche il Parlamento ha iniziato a manifestare il proprio interesse per il tema della valutazione, tanto che, tra il 2011 ed il 2014, esso ha adottato una serie di risoluzioni finalizzate ad un rafforzamento delle tecniche di esame usate¹⁹. Precisamente, con tali atti, come verrà specificato nel presente lavoro, si è inteso sia garantire lo svolgimento di attività valutative indipendenti da parte di Direzioni ed Unità appositamente create, che valorizzare il ruolo cruciale delle valutazioni di impatto *ex ante* e dei controlli *ex post* nel percorso verso una buona *governance* europea²⁰. L'obiettivo di questo Report è, pertanto, quello di fornire una panoramica completa delle principali iniziative intraprese in sede Ue in materia di valutazione delle politiche pubbliche, attività diffusasi, come visto, solo di recente ed il cui utilizzo si è rivelato fondamentale nel quadro delle politiche finalizzate alla *better regulation* ed alla creazione di un più forte dialogo tra potere legislativo ed esecutivo. Per queste ragioni, il presente contributo, partendo dalla

¹⁷ Legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea ed alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007).

¹⁸ Il Consiglio dell'Unione europea, noto anche come Consiglio dei Ministri europei, è l'istituzione all'interno della quale si incontrano i ministri dei governi di ciascun Paese dell'Ue per discutere, modificare ed adottare le legislazioni e coordinare le politiche. Per un approfondimento sul punto v. http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_it.htm.

¹⁹ Il riferimento è alla risoluzione dell'8 giugno 2011, sulla garanzia di valutazioni indipendenti, seguita poi dalla risoluzione del 4 febbraio 2014, sulla adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea e sulla sussidiarietà e proporzionalità, e, più recentemente, dalla risoluzione del 27 novembre 2014, sulla revisione degli orientamenti della Commissione in materia di valutazione di impatto, nonché sul ruolo del "test PMI".

²⁰ Sul punto, cfr. Nota Breve n. 2, marzo 2015, *Analisi e valutazione di impatto nel Parlamento europeo*, redatta dal Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato della Repubblica italiana, disponibile online alla pagina <https://www.senato.it/servizi/PDF/PDFServer/BGT/00907083.pdf>.

ricostruzione delle più importanti fasi storiche e normative che hanno portato all'adozione della nuova Agenda europea «Better regulation for better results» e al nuovo Accordo interistituzionale «Better Law-Making – Legiferare meglio» (i cui contenuti saranno oggetto di un'approfondita disamina), si propone di indagare le procedure e gli strumenti predisposti dalle istituzioni europee per promuovere ed incentivare il ricorso alle attività di valutazione. Ampio spazio verrà, quindi, dedicato all'analisi delle strutture, dei metodi e dei programmi (ad esempio, il programma REFIT) di cui, a partire dal 2012, il Parlamento europeo si è dotato per l'esecuzione di valutazioni *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, aventi ad oggetto sia le proposte legislative della Commissione²¹, che gli eventuali emendamenti presentati. Inoltre, sarà proposta una riflessione sul problema ancora oggi molto attuale del c.d. *deficit democratico* delle istituzioni dell'Unione europea (delle quali verranno brevemente analizzati il funzionamento e le competenze), nonché sulla necessità di avviare delle procedure tali da garantire l'esistenza di un processo decisionale più trasparente e partecipato dalle parti interessate (*rectius* i cittadini europei e i c.d. *stakeholders*)²². Allo scopo, poi, di sottolineare ed evidenziare l'importanza che la pratica valutativa ha ormai assunto nel sistema europeo, si è ritenuto utile l'inserimento nel presente lavoro di due *case studies* idonei a fungere da esempi concreti di valutazione delle politiche pubbliche compiute (e in alcuni casi commissionate) dalle medesime istituzioni europee, che permettono di maturare una maggiore comprensione e del ruolo rivestito dallo strumento dell'*evaluation* in sede Ue e delle tecniche adoperate per il suo svolgimento. In questa ottica, l'attenzione è stata rivolta anzitutto all'ambito delle politiche di coesione, realizzate attraverso l'erogazione di Fondi strutturali e finalizzate alla riduzione del differenziale sviluppo economico esistente tra le diverse regioni Ue, poiché esse rappresentano il campo in cui la valutazione ha conosciuto una maggiore applicazione²³.

²¹ Sulle quali, peraltro, già la Commissione svolge le proprie valutazioni di impatto.

²² In merito, si rinvia al Capitolo II del presente *Report*, curato da Silvia Piccione.

²³ Dal 1988, infatti, per i vari soggetti che utilizzano tali Fondi (Stati, Regioni, partner privati) è divenuto obbligatorio eseguire valutazioni dei programmi finanziati,

Per tale motivo, il primo caso riguarderà l'esame del c.d. «Rapporto Barca»²⁴ (la cui influenza è ancora oggi riscontrabile nell'Agenda del Parlamento europeo), che consentirà di verificare il ruolo e l'incidenza che la valutazione ha avuto nello studio dell'utilizzo degli stessi Fondi e dei risultati, oltre che degli insuccessi, che ne sono conseguiti, proponendo delle prospettive di ottimizzazione. Infine, sarà esaminato un caso specifico di valutazione in seno al Parlamento europeo, consistente in uno studio, realizzato dalla Direzione Generale delle Politiche interne dell'Unione, sull'impatto delle politiche di *austerità* poste in essere in Italia nel periodo della crisi economica²⁵. Tale analisi è risultata notevolmente interessante sia per le scelte metodologiche e gli approcci generali adottati dal Parlamento europeo nello svolgimento di queste verifiche, che per il controllo sull'impatto e sulla rilevanza che a livello sovranazionale le misure previste hanno avuto sul piano dei diritti fondamentali, quali la salute, l'istruzione ed il lavoro. Da ultimo, l'importanza di questo contributo è stata altresì individuata nel ruolo primario che al suo interno ha ricoperto l'esame del dato controfattuale, ossia la verifica del modo in cui a livello nazionale sono state recepite le conclusioni e le proposte formulate dal Parlamento europeo sulla base dei dati raccolti in sede di analisi.

mentre la Commissione ha promosso valutazioni tematiche e trasversali in diversi paesi. Nel corso del tempo, quindi, la previsione dell'obbligo di valutare i programmi finanziati dai Fondi strutturali ha avuto indubbiamente l'effetto di estendere la pratica valutativa nell'azione politica ed amministrativa. In questo modo, la valutazione si è trasformata in un importante strumento democratico, il cui scopo principale è quello di informare l'opinione pubblica sull'efficacia e sull'efficienza dei Fondi pubblici, nonché quello di accrescere l'informazione e la partecipazione dei cittadini.

²⁴ Tale Rapporto sarà oggetto di uno specifico e dettagliato esame a cura di Marialuisa Palermo, contenuto nel V Capitolo del presente *Report*.

²⁵ Nello specifico, in questo esempio di valutazione eseguita dal Parlamento europeo l'attenzione è stata posta sui maggiori interventi legislativi adottati in Italia tra il 2008 e il 2014 in materia di politiche di *austerità* (*ex multis*, il decreto legge 112/2008, c.d. «Decreto Brunetta», e la legge 92/2012, c.d. «Legge Fornero»). Per l'approfondimento del caso si rimanda al VI Capitolo del presente contributo curato da Maria Elena De Tura.

2. Cenni storici

In sede Ue, come detto, l'interesse per la valutazione delle politiche pubbliche si inserisce in un quadro generale diretto al miglioramento della qualità delle regole, che si fonda essenzialmente su tre pilastri: la semplificazione normativa; la riduzione degli oneri amministrativi; l'analisi di impatto²⁶. In particolare, le prime due attività hanno lo scopo precipuo di ridurre le difficoltà interpretative della legislazione emanata a livello comunitario, facilitandone la (corretta) attuazione. Con l'analisi di impatto, invece, si intende fornire informazioni in merito alle modalità attraverso cui l'opera di semplificazione viene concretamente realizzata, per poter così individuare i punti critici da migliorare in futuro²⁷. Muovendosi in una simile prospettiva, sin dal principio, la Commissione ha utilizzato un approccio finalizzato alla creazione di regole chiare, coerenti, facili da applicare, sostenute da valutazioni di impatto e contributi delle parti interessate, conformi ai principi di sussidiarietà e proporzionalità²⁸, idonee a realizzare gli obiettivi politici comuni dell'Unione e a fornire valore aggiunto per i cittadini europei, evitando al contempo inutili oneri amministrativi. Nello sviluppo di tale programma, l'Unione europea si è in gran parte ispirata alle analoghe strategie adottate nei Paesi di tradizione anglosassone (specie Regno Unito e Stati Uniti), ove, dagli anni Novanta del secolo scorso,

²⁶ Intendendo per "analisi di impatto" sia la valutazione *ex ante* che il controllo *ex post* delle decisioni pubbliche adottate.

²⁷ In tal senso, E. Mainardi, *Unione europea. REFIT: semplificare per crescere*, 2013, in www.federalismi.it, pp.2-3.

²⁸ I principi di sussidiarietà e di proporzionalità, sanciti dall'art. 5 del Trattato sull'Unione europea (testo consolidato), si configurano come le regole base per garantire la qualità della regolazione. In particolare, il principio di sussidiarietà obbliga a considerare la c.d. "opzione zero", cioè a prendere in esame l'opportunità di non adottare alcun provvedimento, contribuendo in tal modo a contenere la produzione normativa. Il principio di proporzionalità, invece, comporta l'esecuzione di valutazioni e di studi di fattibilità (c.d. valutazioni *ex ante*) e di verifiche *ex post*, vale a dire di monitoraggi costanti sull'impatto della legislazione, concorrendo così a favorire, seppur potenzialmente, una maggiore efficacia della normativa e delle politiche europee ad essa connesse.

è invalsa la tendenza a ricorrere a strumenti (quali, appunto, le valutazioni) idonei a garantire l'esistenza di una legislazione di migliore qualità, capace di procurare benefici a tutti i soggetti coinvolti nelle decisioni pubbliche e di evitare loro costi inutili e sproporzionati, abbandonando le pratiche di *deregulation* precedentemente impiegate²⁹. Su un piano strettamente storico, non è facile identificare una "data di partenza" degli sforzi in questo senso compiuti dall'Unione europea, sebbene in linea generale sia possibile farli risalire alla seconda metà degli anni Ottanta. Già nel 1986, infatti, si registra un primo intervento in materia da parte della Commissione con l'istituzione del *Business Impact Assessment System* (BIAS), incaricato di realizzare una prima analisi di impatto su tutte le proposte di legge atte ad incidere in maniera significativa sulle imprese ed il settore economico, ma il cui funzionamento si è rivelato ben presto troppo macchinoso e poco trasparente. Nell'intento, perciò, di creare un migliore contesto regolamentare per le imprese e a fronte dei risultati insoddisfacenti conseguiti dal BIAS, dalla fine degli anni Novanta, sempre la Commissione ha promosso delle iniziative rivolte al potenziamento della valutazione delle proposte all'interno di questo organo. Allo scopo, quindi, di semplificare ulteriormente la legislazione per il mercato interno, nel 1997 si è giunti al lancio del progetto *Simpler Legislation for the Simple Market* (SLIM), il cui fine era quello di rafforzare la qualità della valutazione *ex post* della regolazione, oltre che alla creazione del *Business Environment Simplification Task* (BEST), avente il compito di realizza-

²⁹ È importante, infatti, non confondere la *better regulation* con la semplice "deregolamentazione" (*deregulation*), ossia con quel processo per cui i governi e gli Stati cessano di eseguire i controlli sul mercato ed eliminano le restrizioni presenti nel sistema economico, al fine di incoraggiare le operazioni del mercato stesso, che in tal modo potrebbe essere considerato come un organismo autoregolatore. Per un maggior approfondimento sul punto e sulle esigenze sottese allo sviluppo di pratiche atte al miglioramento della regolazione (le quali vedono, da un lato, le richieste di protezione da parte dei destinatari delle legislazioni, dall'altro, le domande di promozione della competitività e di riduzione della burocrazia) si veda S. Weatherill, *Better Regulation*, Hart Publishing, 2007; R. Baldwin, *Better Regulation: Is it Better for Business?*, London, 2004; R. Baldwin et al., *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*. Oxford University Press, 2012, pp. 333-334.

re degli interventi in grado di semplificare il contesto in cui operavano le imprese, e del *Business Test Panel*, quale strumento complementare per migliorare le procedure di analisi *ex ante* sull'impatto della regolazione comunitaria³⁰. Ma è soprattutto in seguito al Consiglio europeo di Edimburgo del 1992 che la riforma della regolamentazione, insieme alla semplificazione ed al miglioramento dell'intero contesto normativo europeo, è stata indicata come una delle priorità della Comunità³¹. Sulla base delle conclusioni ivi formulate, è, infatti, emersa la tendenza a considerare il tema della qualità delle regole quale parte integrante dei piani di azione delle istituzioni dell'Unione europea, in grado di sostenere lo sviluppo economico e l'uso efficiente delle risorse di un paese, oltre che la certezza del diritto, l'osservanza della legge e l'efficienza della giustizia.

2.1 *L'influenza dell'OCSE*

Determinante per l'inserimento di questi obiettivi nell'Agenda europea è stato altresì il contributo proveniente dall'Ocse³², che a livello internazionale è stato il primo organo ad introdurre il tema della qualità della regolazione, ovvero della *better regulation*. Nel 1995³³,

³⁰ A. La Spina, E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 303.

³¹ R. Löfstedt, *The Swing of the Regulatory Pendulum in Europe: From Precautionary Principle to (Regulatory) Impact Analysis*, in *The Journal of Risk and Uncertainty*, 2004, 28 (3), p. 237.

³² L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico (Ocse), con sede a Parigi, è un'organizzazione internazionale di studi economici composta da 34 Paesi membri, aventi in comune un sistema di governo di tipo democratico ed un'economia di mercato. Essa svolge una funzione di natura prevalentemente consultiva, consentendo durante le sue assemblee di aprire un confronto tra le varie esperienze politiche, di identificare le pratiche commerciali utilizzate ed il coordinamento delle politiche locali ed internazionali degli Stati membri, di addivenire alla risoluzione di problemi comuni.

³³ Invero, già dall'inizio degli anni Novanta l'Ocse aveva mostrato un interesse per la valutazione degli approcci seguiti da ogni Stato nell'applicazione di iniziative di riforma della regolazione, istituendo a tal fine un'apposita struttura, il *Public Management*

infatti, con l'approvazione da parte del Consiglio dell'Ocse della Raccomandazione *Improving the Quality of Government Regulation* sul miglioramento della qualità della regolamentazione, si invitavano i Paesi membri ad introdurre nei loro sistemi delle misure efficaci e delle procedure comuni per assicurare la qualità e la trasparenza della regolazione. A tal fine, nell'intento di agevolare ed indirizzare l'operato dei singoli Stati, alla Raccomandazione era allegata una lista, la c.d. *Checklist for Regulatory Decision-making*³⁴, contenente una serie di principi e di criteri di riferimento, espressi sotto forma di quesiti, che ogni governo avrebbe dovuto considerare nell'elaborazione di una nuova regolamentazione o nella modifica di quella esistente. Contemporaneamente, l'Ocse avviava un programma specifico pluriennale, volto ad indicare le politiche, le istituzioni e gli strumenti fondamentali per il miglioramento della qualità delle regole nei singoli Stati, sulla cui attuazione nel 1997 è stato pubblicato un apposito Rapporto, il c.d. *Report on Regulatory Reform*³⁵. Nello specifico, esso conteneva al suo interno gli studi di settore e tematici prodotti in materia di *better regulation*, nonché una serie di raccomandazio-

Service Committee (PUMA), a cui fu affidato il compito di elaborare dei programmi di miglioramento delle *performance* delle istituzioni pubbliche; per un approfondimento sul ruolo avuto dall'Ocse in tema di *better regulation* si veda A. La Spina, E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, cit., pp. 295-296.

³⁴ Sul punto cfr. M. De Benedetto, M. Martelli, N. Rangone, *La qualità delle regole*, cit., p. 18, ove viene specificato il contenuto di questa lista, in cui si definisce un percorso che evidenzia le più frequenti carenze delle regolazioni, ritenendo che le stesse potrebbero essere limitate attraverso un processo decisionale che nello sviluppo delle politiche pubbliche rivolga la sua attenzione alle seguenti domande: 1. Il problema è definito in modo corretto?; 2. Si giustifica un intervento pubblico?; 3. La regolazione è la forma migliore di intervento pubblico?; 4. C'è una base giuridica per la regolazione?; 5. Qual è il livello appropriato di governo per questa azione?; 6. I benefici della regolazione giustificano i costi?; 7. La distribuzione degli effetti nella società è trasparente?; 8. La regolazione è chiara, consistente, comprensibile ed accessibile ai destinatari?; 9. Tutte le parti interessate hanno avuto la possibilità di presentare il loro punto di vista?; 10. Come si raggiungerà un livello accettabile di conformità?.

³⁵ V. *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*. Paris, 1997, alla pagina <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf>.

ni in cui si sottolineava l'importanza dell'impiego dell'AIR (Analisi di Impatto della Regolazione) nel perseguimento dell'obiettivo del miglioramento della qualità della regolazione e delle condizioni di competitività dello sviluppo economico di ogni Paese. Proseguendo su questa linea, nel 1998 l'Ocse avviava un nuovo programma di *Country Reviews* concernente l'esame delle varie modifiche dei sistemi di regolamentazione sviluppate³⁶, con la finalità di creare un'ampia ed approfondita rassegna delle esperienze di riforma economica, di governo ed amministrativa maturate negli Stati membri e di aiutare i governi a migliorare la performance economica in termini di innovazione, crescita e progresso sociale³⁷. Più recentemente, la necessità di riforme strutturali per il miglioramento della performance e della qualità delle regole è stata nuovamente ribadita dall'Ocse nel 2005 in occasione della pubblicazione di alcuni principi-guida (risultanti oggi centrali nei piani di azione dell'Unione europea), con cui è stata riconosciuta la rilevanza nelle azioni promosse dallo stesso organo internazionale dei seguenti aspetti: la coerenza delle politiche, la governance multilivello, la valutazione *ex ante* delle decisioni pubbliche, l'attuazione di politiche per la concorrenza delle *public utilities*, l'apertura dei mercati, la gestione dei rischi, l'implementazione della regolamentazione.

³⁶ Tale iniziativa è stata poi estesa anche ad altri Paesi che non rientrano nell'Ocse (ad esempio la Russia nel 2005, il Brasile nel 2008 e la Cina nel 2010). Dal 2001, peraltro, l'Ocse ha avviato una collaborazione sulla riforma della regolazione con l'Apec (*Asian Pacific Economic Cooperation*), che ha poi portato all'adozione di *Common General Conclusions*, condivise da gran parte dei Paesi del mondo.

³⁷ Nella organizzazione di questi programmi, l'Ocse si è anche dotata di apposite strutture facenti capo al *Public Governance Committee* (PGC), che al suo interno opera attraverso due gruppi di lavoro: il *Regulatory Management and Reform Working Party*, composto da funzionari stessi dell'Ocse, responsabili per le politiche della regolamentazione, ed il *Group on Regulatory Policy*, che valuta nel corso della revisione delle strategie adottate il livello e l'efficacia delle riforme della regolamentazione introdotte nei Paesi membri. Dal 2009 è stato poi istituito il *Regulatory Policy Committee*, formato dai delegati dei Governi dei Paesi membri competenti per le politiche inerenti la qualità della regolamentazione, che si riunisce in due sessioni annuali, una in inverno ed una in primavera.

2.2. Le principali iniziative intraprese in sede Ue tra il 2000 ed il 2010

A livello comunitario, la proliferazione delle iniziative avviate sin dagli anni Ottanta in materia di *better regulation* e valutazione non aveva però prodotto gli effetti sperati, finendo piuttosto col creare un sistema fortemente frammentato. A fronte di tali considerazioni e delle indicazioni provenienti dalle organizzazioni internazionali, la Commissione nel 2000 adottava un programma di rinnovamento e di riorganizzazione dell'ambiente regolatorio comunitario, formalmente presentato durante il Consiglio europeo di Lisbona dello stesso anno. In particolare, al termine di quest'ultimo, conformemente agli obiettivi ivi individuati, l'Unione europea manifestava la propria volontà di divenire «il sistema economico più competitivo e dinamico del mondo, in grado di sostenere la crescita economica fornendo maggiori e migliori posti di lavoro ed una più ampia coesione sociale»³⁸. Per questa ragione, nel corso del Consiglio europeo stesso, era stato chiesto alla Commissione, al Consiglio e agli Stati membri, in accordo con i loro rispettivi poteri, di predisporre una strategia di miglioramento e di semplificazione dell'ambiente regolatorio, meglio nota come «strategia di Lisbona», includendovi anche la *performance* delle amministrazioni pubbliche sia di livello europeo che nazionale. Essa, quindi, individuava gli scopi primari che l'Unione avrebbe dovuto conseguire per accrescere il suo livello di competitività, tra i quali figurava anche la *better regulation*³⁹. Per realizzare, dunque, quanto previsto a Lisbona, nel novembre dello stesso anno la Commissione costituiva il c.d. *Mandelkern Group*⁴⁰, dal nome

³⁸ Il Consiglio di Lisbona, infatti, si era prefissato l'obiettivo di rendere l'Europa, entro il 2010, l'economia più competitiva del mondo.

³⁹ Per un approfondimento sul punto cfr. D. Arrischi, *L'analisi di impatto della regolamentazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia*, 2011, pp. 23 ss., disponibile online sul sito www.osservatorioair.it.

⁴⁰ Il *Mandelkern Group* era composto dai migliori esperti di regolamentazione degli Stati membri e presieduto da D. Mandelkern, da cui poi il nome. Esso ha avuto un ruolo chiave in ambito europeo nello sviluppo degli strumenti di valutazione idonei al conseguimento dell'obiettivo del miglioramento della qualità delle regole, tanto da divenire punto di riferimento essenziale per il gruppo consultivo di alto livello creato

del suo Presidente, un collegio di 16 esperti, a cui affidava il compito di formulare delle proposte per elaborare uno strumento di valutazione della qualità della regolazione. I lavori del Gruppo portarono, poi, l'anno successivo all'adozione della prima relazione influente sul miglioramento della regolazione a livello europeo, il c.d. *Rapporto Mandelkern*⁴¹, nel quale veniva ribadito quanto già emerso precedentemente circa la necessità di una semplificazione della legislazione dell'Ue, idonea a contribuire alla realizzazione del mercato unico europeo. Tale rapporto, innanzitutto, sottolineava come «una migliore regolamentazione costituisse il mezzo essenziale per il raggiungimento degli obiettivi individuati a Lisbona», chiarendo dopo come questo scopo potesse essere facilmente conseguito sulla base di alcuni principi-guida, quali la proporzionalità, la sussidiarietà, la trasparenza, l'accessibilità e la semplificazione. Inoltre, esso indicava una serie di strumenti fondamentali da adottare per ottenere delle regole di maggiore qualità, tra i quali rilevavano soprattutto la consultazione delle parti interessate (c.d. *stakeholders*) e la valutazione di impatto della regolazione⁴². Invero, già alcuni mesi prima della presentazione del Rapporto Mandelkern, la Commissione, in occasione della pubblicazione del Libro Bianco su «La governance europea» del 2001⁴³, si era soffermata su alcuni dei temi inerenti la necessità di un miglioramento della qualità della legislazione e di un rafforzamento della cultura della valutazione e dell'*accountability*, a livello sia europeo che nazionale. Nel *Preparatory Work for the White Paper* si dava, infatti, conto dell'inadeguatezza del sistema BIA così come era stato con-

in una riunione multilaterale dei Ministri della Pubblica amministrazione dell'Unione europea nel 2000.

⁴¹ Per un approfondimento sul contenuto del Rapporto, si veda *Mandelkern Report*, alla pagina http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf.

⁴² Al riguardo, si precisa che dalla pubblicazione del Rapporto Mandelkern nel 2001 ad oggi, l'analisi di impatto, la semplificazione, la consultazione degli *stakeholders* e la migliore attuazione delle politiche europee continuano a configurarsi come i capisaldi delle decisioni dell'Ue sulla *Better Law-Making*.

⁴³ Accessibile online in forma di opuscolo all'indirizzo http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm.

gegnato, elencandone le criticità e raccomandando, tra l'altro, l'uso di analisi economiche più approfondite (come l'analisi costi-benefici), ma anche una maggiore attenzione alle esperienze internazionali sviluppatesi in materia, così da poterne trarre utili modelli di riferimento⁴⁴. In tal senso, si evidenziava altresì l'esigenza della previsione di una maggiore partecipazione dei Parlamenti nazionali e delle parti coinvolte nel processo di integrazione europea, interventi questi ultimi ritenuti essenziali per poter stimolare un ampio dibattito pubblico sulle politiche dell'Ue⁴⁵. I passi successivi furono intrapresi dalla stessa Commissione, che, sulla base delle indicazioni fornite dal Mandelkern Group e degli impegni assunti durante il Consiglio europeo di Göteborg⁴⁶, nel 2002 presentava un *Action Plan*⁴⁷ per la riorganizzazione dell'ambiente regolativo, accompagnato da una comunicazione finalizzata alla creazione di un nuovo tipo di valutazione di impatto. In questo modo, si introduceva in ambito europeo un modello di analisi delle regole più completo ed articolato di quello precedentemente usato, diretto alla preliminare valutazione non solo dell'impatto economico in senso stretto, ma anche di

⁴⁴ *Preparatory Work for the White Paper – Testo di preparazione al Libro Bianco su «La governance Europea»*. Bruxelles, 2002, pp. 91- 92.

⁴⁵ Sul punto, cfr. D. Jančić, *The Juncker Commission's Better Regulation Agenda and Its Impact on National Parliaments*, in *Parliaments, Public Opinion and Parliamentary Elections in Europe*, Max Weber Programme (MWP 2015/18), a cura di C. Fasone, D. Fromage, Z. Lefkofridi, 2015, p. 47.

⁴⁶ Si veda la comunicazione COM (2002) 276, p. 2 e la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo indirizzata al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico e sociale ed al Comitato delle Regioni, *Towards a Global Partnership for Sustainable Development – Verso un Partenariato globale per lo sviluppo sostenibile*, COM (2002) 82.

⁴⁷ *Action Plan on Simplifying and Improving the Regulatory Environment*, COM (2002) 278 def. Nello specifico, l'*Action Plan* si legava al nuovo *driver* politico dell'Ue, sancito durante i summit di Göteborg e Laeken del 2001, che aggiungeva alla "strategia di Lisbona" una terza dimensione relativa allo sviluppo sostenibile. Quest'ultima si basava sulla creazione di «meccanismi intesi a garantire che tutte le principali politiche proposte comprendessero una valutazione d'impatto sotto il profilo della sostenibilità riguardo alle potenziali ripercussioni economiche, sociali e ambientali», come si legge nelle conclusioni del Consiglio Europeo di Göteborg del 15 e 16 Giugno 2001, p. 5.

quello sociale ed ambientale di tutte le proposte aventi un effetto di regolazione, anche se non vincolanti. A fronte di ciò, la Commissione procedeva all'integrazione di tutte le forme di analisi sino a quel momento impiegate, allo scopo di costituire una più ampia valutazione di impatto integrata, la c.d. *Integrated Impact Assessment* (IIA), destinata ad entrare in vigore dal 1° gennaio 2003 per concorrere a semplificare e migliorare il contesto normativo ed a promuovere «una cultura del dialogo e della partecipazione» all'interno dell'Ue⁴⁸. La procedura di valutazione integrata si poneva, quindi, come obiettivo un approccio trasversale al *policy-making*, in grado di considerare aspetti economici, ambientali e sociali all'interno dei più generali valori di competitività, di sviluppo sostenibile e di trasparenza. Parallelamente, alla diffusione di queste iniziative si accompagnava l'esigenza da più parti riscontrata di un intervento diretto di tutti i principali organi europei (dunque, non solo la Commissione), nonché degli Stati membri, nell'attuazione della strategia elaborata in materia di *better regulation*, che solo così avrebbe

⁴⁸ Precisamente, l'introduzione di questo modello comportava l'onere di una considerazione iniziale nel processo di regolamentazione sia della competitività che dello sviluppo sostenibile, obiettivi che si collocavano tra le priorità dell'Agenda europea. Tale sistema si muoveva poi lungo un "doppio binario", poiché prevedeva lo svolgimento di una "valutazione di impatto preliminare" per tutte le iniziative della Commissione proposte nella strategia annuale o nel Programma di lavoro che richiedevano un certo grado di regolamentazione per la loro attuazione, ed una "valutazione di impatto estesa", la c.d. *extended impact assessment* (VIE) per un certo numero di proposte selezionate. Quest'ultima, a sua volta, implicava lo svolgersi di una valutazione approfondita sull'impatto sociale, economico ed ambientale delle diverse opzioni politiche, la quale doveva essere accompagnata da una proposta e da una sintesi dell'attività di consultazione incentrata anche sulle questioni politiche ed etiche legate alla proposta. Veniva poi precisato che l'impatto previsto doveva essere stimato in termini qualitativi, quantitativi ed eventualmente monetari. Le opzioni politiche alternative, invece, dovevano essere valutate in base a criteri quali, ad esempio, la rilevanza del problema, l'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi, la coerenza con gli obiettivi economici, sociali ed ambientali più ampi, l'interazione con altri interventi comunitari esistenti e previsti, il costo o le risorse necessarie e la semplicità d'uso dell'opzione proposta: così in A. Renda, *European Union and Better Law-Making: Best Practices and Gaps*, pubblicata come parte del *Policy Department C study for the AFCCO Committee*, 2015, p. 9.

potuto ottenere il successo desiderato. In considerazione di siffatta necessità, dunque, dopo i Consigli europei di Siviglia del 2002 e di Bruxelles del 2003, per la prima volta le tre istituzioni europee hanno manifestato la loro volontà di assumere degli impegni interistituzionali e di adottare delle iniziative comuni per migliorare la qualità del *law-making* sia a livello europeo che statale. A tale scopo, nel dicembre 2003 è stato siglato l'Accordo interistituzionale «Legiferare meglio – The Interinstitutional Agreement on Better Law-Making – IIA» tra la Commissione, il Parlamento ed il Consiglio, con cui si è sottolineata l'importanza del coordinamento delle tre istituzioni nell'iter legislativo, nel rispetto dei principi generali di legittimità democratica, sussidiarietà, proporzionalità e certezza del diritto. In particolare, l'accordo sanciva l'importanza di un sistematico utilizzo dell'analisi di impatto come strumento di garanzia della buona qualità della legislazione in termini di chiarezza, semplicità ed efficienza⁴⁹. Si trattava, pertanto, di uno strumento che cominciava ad occupare una posizione centrale nel processo decisionale europeo, di cui si iniziavano a cogliere i meccanismi e le potenzialità ed attorno al quale si ricomponavano le iniziative comuni di Commissione, Parlamento e Consiglio. Nonostante ciò, molti punti continuavano ad essere però irrisolti, come dimostrato nel *report* sul funzionamento dell'*Integrated Impact Assessment System* pubblicato dalla Commissione nel 2004⁵⁰, nel quale si riportavano sia i primi risultati positivi prodotti dal nuovo modello di analisi di impatto, che i suoi aspetti di debolezza e minore sviluppo. Precisamente, si rilevava il bisogno di un'applicazione più sistematica dello strumento valutativo all'in-

⁴⁹ Inoltre, esso specificava che la Commissione avrebbe continuato ad essere l'organo titolare dell'attività di sviluppo del sistema di valutazione di impatto integrata e che tutti i risultati di tali analisi sarebbero stati messi integralmente e liberamente a disposizione del Parlamento europeo, del Consiglio e del pubblico. Si prevedeva poi che, qualora si fosse applicata la procedura di co-decisione, il Parlamento europeo e il Consiglio avrebbero potuto, sulla base di criteri e procedure definiti in comune, procedere ad analisi d'impatto sugli eventuali emendamenti di merito da essi presentati, sia in prima lettura, sia nella fase di conciliazione. Sul punto cfr. D. Arrischi, *L'analisi di impatto della regolamentazione nella governance multilivello*, cit., pp.30-31.

⁵⁰ SEC(2004)1377, Bruxelles, 21 Ottobre 2004.

terno di tutti i servizi della Commissione, soprattutto per la valorizzazione della dimensione economica, sociale ed ambientale. Ancora una volta, quindi, le azioni intraprese a livello europeo non avevano prodotto risultati concreti, richiedendo al contrario degli ulteriori sforzi per il rafforzamento ed il miglioramento delle strategie di analisi di impatto. A conferma di ciò, anche nel corso della revisione di medio termine della “strategia di Lisbona”, all’inizio del 2005, si specificava chiaramente che la *performance* economica dell’Ue continuava ad essere incerta e che le riforme previste non erano riuscite a materializzarsi, malgrado l’attenzione rivolta ai temi relativi alla qualità normativa. Di fronte al persistere di questi segnali preoccupanti, si decideva allora di avviare una sorta di processo di transizione nel sistema europeo in materia di *better regulation*: si ritenne, infatti, che il raggiungimento di un maggiore livello di occupazione e crescita e la riduzione degli oneri amministrativi della regolamentazione si sarebbero potuti ottenere soltanto spostando l’attenzione dallo sviluppo sostenibile alla competitività e dalla valutazione di impatto integrata a quella economica⁵¹. Così facendo, sostanzialmente la Commissione modificava il valore politico della *better regulation*, che, da elemento costitutivo della *good governance*, diventava elemento di sostegno delle politiche di promozione della competitività. Coerentemente alle modifiche inaugurate, veniva altresì preannunciata l’introduzione di importanti novità nelle procedure di analisi

⁵¹ Nello specifico, nella sua comunicazione *Working together for Growth and Jobs – A New Start for the Lisbon Strategy* (Lavorare insieme per la crescita e l’occupazione – Il rilancio della strategia di Lisbona), COM (2005) 24 del 2 febbraio 2005, la Commissione affermava «a new approach to regulation should seek to remove burdens and cut red tape unnecessary for reaching the underlying policy objectives. Better Regulation should be a cornerstone for decision making at all levels of the Union», con ciò volendo appunto ancora una volta sottolineare la necessità di rimuovere gli oneri amministrativi esistenti e di ridurre la burocrazia. Ad essa si collegava poi una comunicazione di marzo 2005, *Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union* (Una migliore regolamentazione per la crescita e l’occupazione nell’Unione europea), COM (2005) 97, con cui si definivano i risultati dei primi anni di attuazione del sistema IIA come «i primi passi di quello che doveva divenire uno sforzo permanente».

di impatto, delle quali si rilanciava il ruolo integrante nell'ambito della "strategia di Lisbona", riassumibili in tre azioni chiave finalizzate a:

1. definire ed applicare migliori strumenti di regolamentazione nel sistema Ue;
2. realizzare una collaborazione più stretta con gli Stati membri, idonea, a sua volta, a garantire un'applicazione coerente dei principi della *better regulation*;
3. rafforzare il dialogo fra istituzioni europee, Stati membri e parti interessate⁵².

I nuovi approcci introdotti in materia di IA, previsti nei vari documenti presentati dalla Commissione agli inizi del 2005, avrebbero poi trovato conferma all'interno delle nuove *Impact Assessment*

⁵² In particolare, la nuova strategia intrapresa dalla Commissione prevedeva la sottoposizione di tutte le iniziative legislative e delle più importanti proposte non legislative inserite nel *Legislative Work Programme* del 2005 ad analisi di impatto integrata. Inoltre, essa intendeva valorizzare maggiormente il principio di trasparenza attraverso la pubblicazione di *Impact Assessment Roadmaps*, che avrebbero permesso di indicare le aree da analizzare e di pianificare le analisi successive. La Commissione si proponeva altresì di sfortire e semplificare il *corpus* regolatorio esistente, mediante un esame delle proposte legislative pendenti che erano rimaste bloccate per un periodo di tempo significativo, che non erano state sottoposte ad analisi di impatto o i cui esiti avevano mostrato debolezze. Ancora, si ribadiva come l'analisi di impatto a livello europeo non fosse esclusiva responsabilità della Commissione, precisando a questo proposito che, in caso di utilizzo della procedura di co-decisione, il Parlamento e il Consiglio non potevano esimersi dal fare analisi di impatto sui loro principali emendamenti prima che questi fossero presentati. Veniva, inoltre, annunciato il lancio, a partire dal 2006, di una *independent evaluation of the Impact Assessment system* a sostegno del sistema di valutazione esterna alle analisi di impatto eseguite dalla Commissione stessa. Da ultimo, quest'ultima manifestava l'intenzione di creare due *network* di esperti: il primo composto da esperti di regolazione degli Stati membri, col compito di sviluppare un set coerente di indicatori per il monitoraggio del progresso e della qualità dell'ambiente regolatorio; il secondo caratterizzato dalla presenza di esperti in *Better Regulation*, chiamati a fornire consigli alla Commissione e ad aiutarla nella scelta dei metodi di valutazione più adeguati ai singoli casi. Così in D. Arrischi, *L'analisi di impatto della regolamentazione nella governance multilivello*, cit., pp. 41-42; A. Renda, *European Union and Better Law-Making: Best Practices and Gaps*, cit., p. 10.

Guidelines, esecutive dall'aprile del medesimo anno, che costituivano il documento di base a cui dover fare riferimento per le procedure di analisi di impatto⁵³. Al loro interno, peraltro, era sancito uno dei principi cardine della valutazione di impatto, ovvero sia quello dell'“analisi proporzionata”, secondo cui il livello di profondità e di dettaglio di ogni IA doveva corrispondere ai probabili impatti dell'intervento proposto⁵⁴. Di conseguenza, si prevedeva che le IA della Commissione variassero tra di loro in modo considerevole in base alla metodologia utilizzata ed al grado di accuratezza in esse presente. Ciò nonostante, il sistema adottato dalla Commissione continuava a sortire dei risultati scarsi ed incerti, specie per l'alto livello di contrasto esistente tra il valore attribuito al sistema di valutazione stesso e la qualità delle analisi prodotte dalle Direzioni generali della Commissione. A ben vedere, infatti, le procedure impiegate risultavano ancora molto lontane dal divenire quello strumento virtuoso prospettato a Lisbona, che avrebbe permesso all'Unione europea di accrescere il grado di efficienza, efficacia e qualità della sua legislazione. Per tale ragione, si decideva di procedere ad una rinegoziazione dell'Accordo interistituzionale del 2003, che ha condotto nel novembre del 2005 la Commissione, il Parlamento ed il Consiglio alla sottoscrizione dell'*Interinstitutional Common Approach to Impact Assessment*. Quest'ultimo statuiva non tanto l'adozione, come in passato, di una “metodologia comune” alle tre istituzioni, quanto, invece, la condivisione tra esse di una struttura

⁵³ Nelle *Guidelines* del 2005, la procedura di valutazione di impatto veniva presentata come un insieme di sei fasi consequenziali, che i funzionari dovevano seguire. Di preciso, il primo *step* riguardava l'individuazione del problema e delle sue cause. Nella seconda e terza fase, invece, si procedeva alla definizione degli obiettivi ed all'individuazione delle opzioni di *policy*. Il passo successivo portava, poi, all'analisi di impatto vera e propria, per la quale il documento in questione proponeva una lista di potenziali impatti da valutare, considerando anche quelli che si sarebbero prodotti fuori dall'Ue. Il quinto passaggio era costituito, invece, da un confronto tra le opzioni selezionate e la scelta di quella preferita. Infine, l'ultima fase riguardava la futura valutazione ed il monitoraggio. Da ultimo, si precisava che gli esiti delle analisi sarebbero stati pubblicati successivamente in uno specifico *report*, della lunghezza massima di trenta pagine.

⁵⁴ Così in A. La Spina, E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 303.

comune per le valutazioni di impatto. Specificatamente, esso stabiliva il principio fondamentale per cui ognuna delle tre istituzioni avrebbe avuto la responsabilità di valutare le proprie proposte o le modifiche ad esse, oltre al compito di scegliere gli strumenti da utilizzare per le proprie IA⁵⁵. Successivamente, nel 2006, si giungeva alla creazione di un nuovo organismo, l'*Impact Assessment Board* (IAB), incaricato di fornire consulenza e controllo in materia di qualità della regolazione e valutazione di impatto esclusivamente alla Commissione. Si disponeva, infatti, che lo IAB svolgesse inizialmente funzioni di controllo della qualità delle IA della Commissione, competenze che sarebbero state gradualmente ampliate, così da renderlo anche organo di supporto per la scelta delle metodologie e delle procedure nella fase di preparazione delle IA stesse. Ed ancora, nel 2009 veniva pubblicato un nuovo documento di ridefinizione delle linee-guida individuate nel 2005, in questo modo sostituite⁵⁶. Tale modifica nasceva dalla necessità di considerare le diverse esperienze maturate in questo settore dai servizi della Commissione, dello IAB, dello *High Level Group of National Experts on Better Regulation*⁵⁷, nonché le indicazioni provenienti dalla valutazione esterna sul sistema di analisi di impatto della Commissione pubblicata nel 2007 e dalla consultazione pubblica tenutasi a metà del 2008⁵⁸. Le nuove *Guidelines* hanno accolto

⁵⁵ Ciò coerentemente a quanto disposto al par. 2 del documento, che espressamente sanciva la tutela al ruolo decisionale e all'autonomia di ognuno dei tre organi, oltre alla coerenza con i loro ruoli istituzionali e le loro responsabilità. Per un approfondimento sul contenuto dell'Accordo interistituzionale del 2005 si veda *Inter-Institutional Common Approach to Impact Assessment*, Bruxelles, 2005, alla pagina https://ec.europa.eu/commission/index_en

⁵⁶ https://ec.europa.eu/commission/index_en

⁵⁷ Sempre nel 2006, la Commissione istituiva questo gruppo di regolatori esperti a livello nazionale per la consultazione sulle strategie di semplificazione e per facilitare la collaborazione tra gli Stati membri e le istituzioni europee per lo sviluppo delle misure di *Better regulation* a livello nazionale ed europeo.

⁵⁸ Con un comunicato stampa il 4 Giugno 2008 la Commissione annunciava l'avvio di una consultazione degli interessati sulla proposta di revisione degli orientamenti per la valutazione d'impatto allo scopo di colmare le lacune individuate nelle linee guida del 2005, soprattutto a fronte della loro scarsa operatività.

al loro interno molti dei suggerimenti formulati negli anni passati e nel corso della consultazione pubblica, quali il maggior ricorso alla consultazione degli *stakeholders* nelle valutazioni, la presentazione di un *executive summary*, la valorizzazione del principio di sussidiarietà, il rafforzamento dell'analisi di impatto e così via. Alle linee guida, è seguita la pubblicazione della comunicazione *Third Strategic of Better Regulation in the European Union* del gennaio 2009, in cui è stata messa in risalto l'importanza della qualità delle nuove iniziative intraprese ed è stata altresì comunicata l'estensione dell'obbligo della valutazione di impatto anche alle proposte non incluse nel programma legislativo e di lavoro annuale⁵⁹, diversamente da quanto accaduto sino ad allora. Un ulteriore importante sviluppo in ambito europeo è costituito dal recente passaggio dalla *better regulation* alla *smart regulation*. Nel 2010, infatti, la Commissione ha aggiornato l'Agenda europea avviando questa trasformazione, che ha portato ad una vera e propria razionalizzazione dell'intero ciclo delle politiche pubbliche, dalla loro proposta legislativa, all'attuazione, valutazione e revisione⁶⁰. Nel documento era prevista una nuova forma di responsabilità condivisa da tutte le istituzioni dell'Ue e dagli Stati membri ed il potenziamento dello strumento della consultazione delle parti interessate, per lo svolgimento della quale si stabiliva un prolungamento dei termini da otto a dodici settimane a decorrere dal 2012. Come osservato in dottrina⁶¹, quest'ultimo punto è risultato pienamente conforme a quanto sancito dal Trattato di Lisbona sulla democrazia partecipativa, che impone alle istituzioni europee l'obbligo di mantenere un dialogo con i cittadini, le associazioni rappresentative e la società civile mediante consultazioni pubbliche e scambi di opinioni (art. 11 TUE)⁶². Allo scopo, infine, di intensificare il dialogo politi-

⁵⁹ A. La Spina, E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 304.

⁶⁰ Commissione europea, *Smart Regulation in the European Union*, COM (2010) 543 def.

⁶¹ D. Jančić, *The Juncker Commission's Better Regulation Agenda and Its Impact on National Parliaments*, cit., p. 47.

⁶² Art. 11 TUE: «1. Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresen-

co tra le stesse istituzioni europee, nel pieno rispetto del loro impegno a cooperare proficuamente, sempre nel 2010 è stato firmato dai Presidenti della Commissione e del Parlamento europeo un Accordo quadro⁶³, destinato a rivedere il precedente Accordo del 2005 e, di conseguenza, a regolare nuovamente i rapporti tra i due organi attraverso l'instaurazione di una sorta di "partenariato speciale", il cui contenuto risulta oggi confermato dall'ultimo Accordo interistituzionale, firmato il 13 aprile 2016.

2.3 Il ruolo del Parlamento europeo

Gli sviluppi successivi a livello europeo hanno imposto una nuova riflessione sul sistema di valutazione impiegato, resasi necessaria alla luce delle continue criticità emergenti, legate essenzialmente a due fattori: da un lato, al mancato svolgimento di analisi di impatto su tutte le più importanti proposte legislative e su quelle che seguivano la procedura di "comitatologia"⁶⁴; dall'altro, al continuo rifiuto

tative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione.

2. Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile.

3. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate.

4. I cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa di invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati».

⁶³ Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, 20 novembre 2010, rinvenibile sul sito www.eur-lex.europa.eu, che al Titolo IV contiene una serie di disposizioni destinate a regolare la collaborazione tra le due istituzioni in materia di procedure e di pianificazione legislativa, disciplinando, in particolare, al Capo III gli aspetti concernenti il *law-making* e le valutazioni di impatto.

⁶⁴ Con il termine "comitatologia" si intende l'insieme delle procedure attraverso le quali la Commissione europea esercita le competenze di esecuzione conferitele dal legislatore unionale, con l'assistenza dei comitati di rappresentanti dei paesi dell'Ue.

da parte della Commissione di ricorrere ad esperti esterni incaricati di svolgere le stesse analisi, in grado di garantirne un elevato livello di indipendenza. In un simile contesto, un ruolo decisivo è stato rivestito dal Parlamento europeo⁶⁵, che si è gradualmente prefisso lo scopo di rendere la valutazione di impatto quale parte integrante della sua normale attività legislativa, potenziandola mediante la previsione di un costante monitoraggio e di controlli *ex post* aventi ad oggetto lo stato di implementazione delle politiche adottate dalla Commissione, oltre alle modifiche di iniziativa parlamentare eventualmente presentate. Già da tempo, in realtà, il Parlamento europeo, preoccupato di preservare le proprie prerogative legislative, aveva iniziato a mostrare il suo interesse per i temi legati alla riforma

Questi ultimi sono presieduti da un funzionario della Commissione e forniscono un parere sull'attuazione degli atti proposti dalla Commissione. Il regolamento (UE) n. 182/2011, che mette in pratica l'art. 291 TFUE, stabilisce i principi generali relativi ai meccanismi di controllo dei Paesi membri in merito all'esercizio delle competenze di esecuzione da parte della Commissione. In base ad esso, i comitati possono utilizzare due tipi di procedure: una di esame e l'altra consultiva. La scelta della procedura per un comitato spetta al legislatore unionale e dipende dalla natura delle competenze di esecuzione che sono previste nel regolamento, nella direttiva o nella decisione di base.

⁶⁵ Invero, i primi interventi del Parlamento europeo in questo settore risalgono già al 2001, allorché alla pubblicazione del Libro Bianco su "La *governance* europea" seguì un lungo periodo di dibattiti e tensioni a livello istituzionale, in cui un ruolo attivo fu ricoperto proprio da tale organo. In particolare, con una apposita risoluzione, esso lamentava la mancanza di cooperazione fra gli organi comunitari nella definizione dell'agenda europea per la *Better Regulation*, sostenendo che la Commissione agisse da sola in materia di riforma della *governance* europea ed invitandola, di conseguenza, a consultare il Parlamento ed il Consiglio prima dell'adozione di misure potenzialmente capaci di interferire con l'esercizio della loro funzione legislativa. Questa prima iniziativa parlamentare ha poi condotto, come visto, al primo Accordo interistituzionale sulla *Better Law-Making* del 2003, che appunto prevedeva una più stretta collaborazione tra le principali istituzioni europee. Anche quest'ultimo, tuttavia, non è stato capace di produrre i risultati auspicati, ma al contrario è stato seguito da una serie di iniziative intraprese singolarmente dalle tre istituzioni, dinanzi alle quali si è resa opportuna una revisione dello stesso nel 2005. Sulla predetta risoluzione del 2001, si veda Parlamento europeo, *Report on the Commission White Paper on European Governance*, (COM(2001)428- C5-0454/2001- 2001/2181(COS)), 29 novembre 2001, p. 8.

della regolazione, manifestando una diffidenza iniziale nei confronti del sistema di valutazione di impatto introdotto a livello europeo. I primi anni di attuazione dell'Accordo interistituzionale sul miglioramento della legislazione, difatti, non sono stati semplici per questo organo. Le ragioni di tali difficoltà sono ben spiegate da Renda, il quale al riguardo ha osservato come «...parte dei problemi riscontrati dal Parlamento si ricollegasse al fatto che nessun sistema di valutazione di impatto era stato sufficientemente testato in ogni Assemblea nazionale»⁶⁶. A ciò si aggiungeva lo scetticismo da più parti espresso circa la possibilità di una completa realizzazione del sistema IA in un ambiente come quello europeo. Proprio per questa ragione, le prime analisi di impatto effettuate dal Parlamento hanno assunto la forma di semplici note informative e ricerche, carenti di quella struttura generale e di quelle indicazioni specifiche di opzioni politiche di norma incluse in un documento IA. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si è però assistito ad una specie di inversione di tendenza in seno al Parlamento europeo, che ha iniziato a comprendere l'importanza di eseguire delle proprie valutazioni di impatto, complete ed indipendenti, e l'urgenza di predisporre delle apposite misure deputate ad un loro rafforzamento. A tal fine, nel giugno del 2011, esso ha adottato una risoluzione, nota come c.d. "Relazione Niebler"⁶⁷, in cui era messa in evidenza proprio la rilevanza di offrire "valutazioni di impatto indipendenti", intese come un importante mezzo di supporto per l'attuazione delle strategie tendenti al miglioramento della qualità della legislazione. Nell'ottica, quindi, di rafforzare la capacità delle commissioni parlamentari di impegnarsi in valutazioni di varia natura, il Rapporto Niebler suggeriva l'istituzione all'interno del Parlamento stesso di una struttura autonoma, a cui affidare il compito di svolgere le procedure di analisi in modo indipendente, obiettivo ed autorevole. Così, nel 2012, in seguito ad una decisione dell'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo, è

⁶⁶ A. Renda, *European Union and Better Law-Making*, cit., p.10.

⁶⁷ Si veda il *Report on Guaranteeing Independent Impact Assessments* alla pagina www.europarl.europa.eu.

stata creata presso il Segretariato⁶⁸ di quest'ultimo organo una nuova Direzione (*Directorate for Impact Assessment and European Added Value – IMPA*), chiamata a fornire una più ampia gamma di servizi alle commissioni parlamentari sulla valutazione di impatto, nonché ad offrire servizi completamente nuovi in materia di valore aggiunto europeo⁶⁹. Essa ha da subito iniziato a rivedere le c.d. *roadmaps* e gli altri documenti per la IA adottati dalla Commissione, oltre a svolgere delle valutazioni di impatto sugli emendamenti di iniziativa parlamentare. Il primo anno di attività della struttura ha altresì rivelato incoraggianti progressi sulla capacità dei piccoli gruppi di esercitare pressioni sulla Commissione nell'intento di produrre delle migliori analisi di impatto⁷⁰. Nel novembre 2013, tale Direzione ha costituito, insieme ad altre Unità di ricerca e documentazione già esistenti presso il Segretariato, il nuovo Servizio europeo per la ricerca parlamentare (EPRS), il quale ha contribuito con le sue attività ad accrescere e migliorare la capacità del Parlamento europeo di avviare politiche di controllo e supervisione sull'operato del potere esecutivo. Ciò è stato reso possibile soprattutto grazie allo svolgimento da parte di tale organo di proprie valutazioni *ex ante* ed *ex post* sulla legislazione Ue, che hanno consentito di analizzare la necessità e l'efficacia delle poli-

⁶⁸ Il Segretariato ha il compito di coordinare l'attività legislativa e di organizzare le sessioni plenarie e le riunioni del Parlamento. Inoltre, fornisce assistenza tecnica, giuridica e di esperti agli organi parlamentari ed ai membri del Parlamento, assistendoli nell'esercizio del loro mandato; infine, si occupa dei servizi di interpretariato e traduzione per tutte le riunioni ed i documenti ufficiali. Al suo interno, il Segretariato comprende l'Ufficio del Segretario generale, 12 Direzioni generali ed il Servizio giuridico.

⁶⁹ Cfr. J. Dunne, *Introduction to the Directorate for Impact Assessment and European Added Value*, in *Ex ante Impact Assessment work in the European Parliament, July 2014 – June 2015*, a cura della DG EPRS – Directorate General for Parliamentary research Services, 2015, p.5. Sulla struttura interna della Direzione IMPA, la quale si compone di sette Unità incaricate di svolgere valutazioni *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, si rimanda ai Capitoli III e IV del presente report, curati rispettivamente da Livia Lampariello ed Ilenia Scarlato.

⁷⁰ A. Renda, *European Union and Better Law-Making*, cit., p. 11.

tiche attuate a livello europeo⁷¹. È evidente, dunque, come negli ultimi anni un ruolo fondamentale nella promozione e nell'impiego di pratiche valutative in sede europea sia stato occupato dal Parlamento, la cui azione ha inciso in maniera considerevole sulla definizione delle politiche pubbliche e, più in generale, sul miglioramento complessivo della qualità del processo legislativo. Peraltro, come anticipato nell'introduzione, più di recente, il Parlamento è nuovamente intervenuto in questi settori mediante l'adozione di due risoluzioni (rispettivamente, nel febbraio 2014 e nel novembre 2014): nella prima è valorizzato ancora una volta il ruolo cruciale che le valutazioni, sia *ex ante* che *ex post*, eseguite dalle commissioni parlamentari hanno sulla regolamentazione dell'Unione europea; nella seconda, invece, è proposta una revisione degli orientamenti della Commissione in materia di valutazione di impatto. Precisamente, in quest'ultimo atto il Parlamento ha riconosciuto l'importanza delle analisi di impatto della Commissione allo scopo di garantire la qualità della legislazione, ribadendo però la necessità di un uso più sistematico di quelle parlamentari e della creazione di servizi indipendenti specializzati⁷². Su questi ultimi punti, come vedremo di seguito, dal 2014 è intervenuta la Commissione Juncker, introducendo delle significative novità all'interno dell'Agenda europea per la *better regulation*.

3. *L'intervento della Commissione Juncker: "Better Regulation for Better Results"*

Nel tentativo di realizzare il cambiamento democratico promesso e di raggiungere gli obiettivi prestabiliti a livello europeo, il 19 maggio 2015 la Commissione, sotto la responsabilità del Primo Vice Presidente Frans Timmermans, ha adottato un nuovo pacchetto di mi-

⁷¹ J. Dunne, *Introduction to the Directorate for Impact Assessment and European Added Value*, cit., pp. 5-6.

⁷² Cfr. Nota Breve n. 2 marzo 2015, *Analisi e valutazione di impatto nel Parlamento europeo*, già citata.

sure sulla *better regulation*, volto ad aumentare la trasparenza del processo decisionale europeo, migliorare la qualità della legislazione e promuovere una revisione regolare e costante di quella esistente⁷³. È stata così introdotta la nuova *Better Regulation Agenda*⁷⁴, che, in linea con le precedenti iniziative, continua ad avere come fini principali il rilancio dell'economia europea, il coinvolgimento diretto dei Parlamenti nazionali, oltre che delle tre istituzioni europee, e la maggiore partecipazione dei cittadini e delle parti interessate nelle procedure dell'Unione stessa. Al suo interno, pertanto, resta ferma l'intenzione, già emersa in passato, di sostenere l'impiego dello strumento delle consultazioni dei c.d. *stakeholders*, di semplificare la regolazione attraverso il potenziamento di pratiche valutative idonee all'individuazione ed alla conseguente eliminazione degli elementi non necessari, onerosi ed obsoleti, di ridurre la burocrazia e gli adempimenti amministrativi esistenti per l'attività economica⁷⁵. La decisione di intervenire nuovamente in tale ambito nasce dall'urgenza di superare i problemi non ancora risolti in sede Ue nel contesto delle strategie adottate in materia di *better regulation*. Oltre dieci anni dopo il lancio del primo pacchetto di misure, infatti, in questo campo continuavano a prodursi risultati insoddisfacenti, determinati fondamentalmente da due elementi. Innanzitutto, dalla

⁷³ I lavori per l'adozione della nuova Agenda europea hanno avuto inizio in seguito all'elezione del Parlamento europeo di maggio 2014, allorché Jean Claude Juncker, per presentare la sua candidatura alla presidenza della Commissione europea, formulava dieci proposte, confluite nel programma *Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change*, destinate a configurarsi come le *ten priorities* della Commissione stessa. Il suo scopo era quello di intervenire nuovamente in materia di *better regulation*, nella convinzione che il miglioramento del *modus operandi* delle istituzioni rappresentasse lo strumento cruciale per restituire fiducia nel progetto europeo a cittadini ed imprese. Sul contenuto dell'Agenda europea, cfr. A. Debyser, *The ten priorities of the Juncker Commission: one year on*, 2015, pp.10 ss., pubblicato per l'EPRS; Nota di aggiornamento *La nuova agenda della Commissione europea sulla better regulation*, Lente sull'Ue n. 34, maggio 2015, disponibile online sul sito www.confindustria.eu.

⁷⁴ Commissione europea, *Better regulation for better results - An EU agenda*, COM (2015) 215 def., consultabile alla pagina www.ec.europa.eu.

⁷⁵ D. Jančić, *The Juncker Commission's Better Regulation Agenda*, cit., pp. 45 ss.

riluttanza più volte dimostrata dalla Commissione europea a nominare un organismo esterno ed indipendente, cui affidare lo svolgimento delle valutazioni di impatto. In secondo luogo, dalle frequenti critiche mosse allo IAB, giudicato come un organo troppo piccolo e poco attrezzato per poter svolgere un controllo significativo sulle analisi di impatto presentate dai servizi interni alla Commissione⁷⁶. Dinanzi a queste difficoltà, quindi, l'intervento della Commissione Juncker si colloca non solo nella direzione di assicurare un dialogo più costruttivo tra istituzioni e parti interessate, ma anche di modificare e migliorare i metodi, le strutture, i dati ed i criteri decisionali utilizzabili per lo svolgimento di attività valutative in seno alle istituzioni europee. A tal fine, la nuova Agenda europea sulla *better regulation* introduce diverse misure indirizzate a coprire l'intero ciclo politico, basandosi su meccanismi già esistenti, ora potenziati. In particolare, essa si compone di diverse comunicazioni della Commissione relative alle consultazioni ed alla indicazione di nuove linee-guida per le valutazioni, di proposte di decisioni finalizzate all'istituzione della piattaforma REFIT e di un organismo di controllo regolamentare (destinato a sostituire lo IAB), di una bozza di Accordo interistituzionale (recentemente approvato in via definitiva), diretto a modificare i due precedenti accordi del 2003 e del 2005.

3.1 Il contenuto della Better Regulation Agenda 2015: quali le novità?

Sulla base delle indicazioni fornite dalla Commissione Juncker, il primo campo in cui si agisce con le modifiche apportate nel 2015 è quello rivolto al rafforzamento, come detto, del dialogo con cittadini e c.d. *stakeholders*, i quali saranno coinvolti nell'intero ciclo di vita di una politica, a cominciare dal suo inizio. Nello specifico, ogniqualevolta la Commissione avvia l'elaborazione di una nuova proposta o la mo-

⁷⁶ A. Renda, *European Union and Better Law-Making*, cit., p.13.

difica di quelle già esistenti, è prevista l'apertura per un periodo di 12 settimane di consultazioni, mediante le quali tutti i soggetti interessati hanno l'opportunità di esprimere i propri *input*⁷⁷. Non solo, in quanto nell'intento di agevolare la loro partecipazione, è stata anche lanciata una nuova piattaforma, denominata "Ridurre la burocrazia – Dite la vostra!", che costituisce un canale aperto per chiunque intenda fornire un'opinione su aspetti della legislazione europea risultanti onerosi e degni di miglioramento. Ed ancora, nell'ottica di rendere il processo decisionale più trasparente e responsabile, l'Agenda prescrive che ogni nuova proposta legislativa dovrà essere accompagnata da un *explanatory memorandum*. Quest'ultimo non è altro che un documento molto dettagliato, nel quale si dovrà indicare sia il modo in cui sono stati applicati i principi della *better regulation* nella formulazione della proposta stessa, che la maniera in cui essa intende soddisfare i criteri di proporzionalità e sussidiarietà posti alla base della normativa europea. Per quanto attiene alle valutazioni di impatto⁷⁸, le recenti misure modificano le linee-guida sulla migliore regolamentazione al fine di rispondere alla necessità di incrementare la competitività e la sostenibilità dell'Unione europea nel suo complesso. Precisamente, lo scopo di questa variazione è quello di consentire che il lavoro svolto dalla Commissione possa essere valutato in base agli impatti che esso produce in termini economici, sociali ed ambientali. Al fine, poi, di garantire l'esistenza di valutazioni indipendenti, si dispone che la verifica dell'adeguatezza e della qualità delle analisi di impatto effettuate dalla Commissione sia compiuta da un nuovo organo di controllo regolamentare, il *Regulatory Scrutiny Board* (RSB)⁷⁹, che sostituisce il precedente *Impact Assessment*

⁷⁷ Al riguardo, si precisa che, tra l'altro, la Commissione ha aperto la possibilità di procedere alla consultazione delle parti interessate anche per quanto concerne la formulazione di atti delegati e di esecuzione. Si tratta ovviamente di misure eccezionali, alle quali poter ricorrere in casi di urgenza o qualora sia coinvolto un interesse finanziario delle parti stesse. Sul punto cfr. *Better Regulation Guidelines*, SWD(2015) 111 final, p. 67.

⁷⁸ Si prevede, inoltre, lo svolgimento di valutazioni di impatto anche su atti delegati e di esecuzione idonei a produrre impatti significativi.

⁷⁹ La garanzia di indipendenza del nuovo RSB è data già solo dalla sua composizione.

Board (IAB). Ad esso spetterà il compito di giudicare le valutazioni di impatto svolte su ogni nuova proposta legislativa ed anche sulla normativa già in vigore. Tali controlli, tra l'altro, dovranno essere condotti durante tutto l'arco di vita di una politica per poter assicurare che essa rimanga adatta allo scopo perseguito (c.d. *fit for purpose*⁸⁰). In questo modo, dunque, si ampliano ulteriormente le iniziative finalizzate al monitoraggio ed alla valutazione *ex post* della legislazione Ue esistente. Per gli stessi fini, l'Agenda del 2015 include altresì una proposta di decisione ed una comunicazione sulla costituzione della piattaforma REFIT⁸¹, destinata a potenziare l'analogo programma *Regulatory Fitness and Performance Programme*, introdotto nel sistema europeo già dal 2012⁸². Precisamente, le misure varate stabiliscono che all'interno della piattaforma dovranno convergere le direttive provenienti dagli *stakeholders* sulle modalità per migliorare la regolamentazione europea. Molta attenzione è, poi, posta sulla fase di implementazione della normativa Ue all'interno dei territori nazionali. Una delle più importanti novità del pacchetto riguarda, infatti, l'intenzione della Commissione di elaborare dei veri e propri "piani di attuazione" (*implementation plans*), aventi la finalità di assistere gli Stati membri nella trasposizione

Difatti, per la prima volta l'organo di controllo sarà formato da un Presidente e da sei membri, i quali si dedicheranno a tempo pieno a questa mansione e saranno liberi da ogni tipo di responsabilità all'interno della Commissione. Peraltro, tre dei membri saranno assunti al di fuori dalle istituzioni europee con contratti rinnovabili.

⁸⁰ Infatti, sebbene una norma possa risultare ben costruita al momento della sua adozione, si potrebbero tuttavia verificare in seguito dei fattori tali da non renderla idonea al perseguimento degli effetti previsti, determinandone così la revisione in corso di applicazione. Il principio in esame si tradurrà, pertanto, in un'analisi degli impatti, anche inattesi, che una politica ha prodotto in diversi ambiti, nonché nella ricerca di nuove soluzioni in grado di ridurre gli eventuali eccessivi oneri burocratici imposti dalla legislazione vigente.

⁸¹ Sulla composizione, la struttura ed il funzionamento della piattaforma REFIT si rimanda al Capitolo IV del presente lavoro curato da Ilenia Scarlato.

⁸² In particolare, il programma REFIT è stato appunto introdotto dal 2012 allo scopo di verificare l'adeguatezza e l'efficacia della regolamentazione europea, in modo da controllare che i risultati da essa prodotti fossero conformi a quelli attesi dal legislatore.

ed applicazione della legislazione europea⁸³. Attraverso questa previsione, le istituzioni europee hanno cercato di frenare il fenomeno del c.d. *gold plating*, chiedendo alle autorità nazionali di evitare qualsiasi forma ingiustificata di ricorso ad esso ovvero di indicare le ragioni per cui, in alcuni casi, decidono di servirsene. Altro obiettivo, infine, è la revisione degli Accordi interistituzionali del 2003 e del 2005, per il cui raggiungimento il nuovo pacchetto di misure prevedeva espressamente una bozza di proposta, modificata prima della recente entrata in vigore nell'aprile 2016, su cui ci si soffermerà, seppur brevemente, nel paragrafo successivo. In definitiva, dunque, le più rilevanti innovazioni presenti nell'Agenda europea per la *better regulation* del 2015 sono rappresentate dalla maggiore inclusione politica di cittadini e c.d. *stakeholders* nell'ambito delle procedure europee, dalla previsione del principio *fit for purpose* e di norme di facile utilizzo (c.d. *user-friendly*), oltre che dalla manifesta intenzione delle istituzioni di voler sfruttare maggiormente i vantaggi della tecnologia dell'informazione per compiere un ulteriore passo in avanti nella realizzazione della democrazia partecipativa. In questo senso, dunque, è possibile affermare che l'intervento della Commissione Juncker risponde precipuamente all'esigenza di conciliare la diversità degli interessi colpiti dalla produzione legislativa dell'Ue con i principi di buon governo, i quali, a loro volta, mirano a garantire l'esistenza di un processo decisionale più efficiente e responsabile⁸⁴.

⁸³ Questa misura risponde in maniera efficace alla necessità di porre un freno al ricorso al c.d. *gold plating* in sede di recepimento della normativa europea. Con tale espressione si fa riferimento a quella pratica, molto diffusa, con cui gli Stati membri, nell'esercizio della loro discrezionalità nella fase di trasposizione a livello nazionale della legislazione europea, introducono ulteriori disposizioni non richieste e non necessarie (ad es. aumentando gli obblighi di comunicazione previsti, stabilendo ulteriori requisiti procedurali o disponendo l'applicazione di regimi sanzionatori più rigorosi).

⁸⁴ D. Jančić, *The Juncker Commission's Better Regulation Agenda*, cit., p. 51.

4. “Better Law-Making”: *l’Accordo interistituzionale del 13 aprile 2016 (cenni)*⁸⁵

Come già accennato, il pacchetto di misure introdotte nel maggio 2015 dalla Commissione Juncker mira, tra l’altro, a realizzare l’obiettivo di una maggiore partecipazione dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo e di una più ampia cooperazione tra le tre principali istituzioni dell’Ue stessa. Analogamente a quanto accaduto in passato, infatti, si è ritenuto che la questione concernente la responsabilità di una migliore regolamentazione non riguardasse la sola Commissione, ma anche le altre istituzioni co-legislatrici, ovvero il Parlamento ed il Consiglio. Partendo da questo presupposto, in occasione dell’adozione della recente Agenda europea sulla *better regulation*, la Commissione ha avanzato altresì la proposta di un rinnovamento dei precedenti accordi interistituzionali del 2003 e del 2005, presentando a tal fine una bozza per il nuovo Accordo “Legiferare Meglio – *Better Law-Making*”⁸⁶. Quest’ultima è stata accolta dalle tre istituzioni, le quali hanno così confermato la loro volontà di assumere degli impegni interistituzionali e di cooperare assieme nel processo legislativo, in modo da contribuire a renderlo più trasparente e responsabile. Tuttavia, il testo originariamente presentato è stato nel corso dei mesi soggetto a varie modifiche, che hanno portato il 13 aprile 2016 alla firma da parte dei Presidenti dei tre organi del nuovo accordo, entrato così in vigore⁸⁷. Senza voler entrare nel merito del suo contenuto, si vuole qui evidenziare semplicemente come, in linea con quanto previsto in generale dall’Agenda europea del 2015 per la *better regulation*, nella sua struttura esso inten-

⁸⁵ Per una approfondita disamina del contenuto del recente Accordo si rinvia al Capitolo IV del presente report a cura di Ilenia Scarlato.

⁸⁶ I negoziati tra le tre istituzioni sono stati lanciati ufficialmente il 25 giugno 2015; il testo è stato poi perfezionato in data 8 dicembre 2015 ed approvato dal Consiglio e dalla Commissione nello stesso mese. Nel marzo 2016 si è giunti, infine, all’approvazione anche da parte del Parlamento europeo.

⁸⁷ *Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making*, 13 aprile 2016, disponibile su www.ec.europa.eu.

da intervenire nelle varie fasi che costituiscono l'intero ciclo di vita di una politica. Al suo interno sono, difatti, presenti disposizioni atte a rafforzare la collaborazione tra le tre istituzioni in materia di programmazione dei lavori, consultazioni, valutazioni di impatto, ma anche per quanto concerne l'attuazione e l'applicazione delle politiche europee, gli strumenti legislativi, gli atti delegati e di esecuzione adottati. Nella sostanza, però, il nuovo Accordo non introduce novità radicali rispetto a quanto previsto dal quadro normativo precedente, ribadendo più che altro principi già consolidati. Di per sé, quindi, esso non fa altro che codificare la prassi esistente, causando al contempo un mutamento nell'interpretazione dell'equilibrio istituzionale tradizionale, di cui concorre a determinare l'evoluzione dinamica. A prima vista, invero, il risultato prodotto dal nuovo Accordo è il capovolgimento degli equilibri precedentemente stabiliti tra le stesse istituzioni, con il Consiglio che appare ora come il vincitore di questo gioco interistituzionale, risultando il suo ruolo considerevolmente potenziato grazie all'accoglimento di tutte le istanze da quest'ultimo avanzate durante i negoziati⁸⁸. Il tutto a discapito degli altri co-legislatori. La recente intesa comune, infatti, da un lato, configura un Parlamento che ottiene il rafforzamento e la sistematizzazione delle proprie valutazioni di impatto, perdendo però quella "posizione di vantaggio" che aveva ottenuto nei confronti del Consiglio grazie all'Accordo quadro del 2010 sul "partenariato speciale" con la Commissione⁸⁹. Dall'altro, invece, raffigura la Commissione come un organo fortemente svuotato delle

⁸⁸ Ad esempio, in base al nuovo Accordo il Consiglio, assieme agli esperti nazionali, potrà partecipare alle procedure di formazione degli atti delegati, mentre le altre due istituzioni conserveranno piena discrezionalità nella scelta di ricorrere ad atti delegati o di esecuzione. Sempre su iniziativa del Consiglio, da ultimo, è stata rivista la norma dettata in materia di *gold plating*, nella parte in cui si invitavano gli Stati membri a rendere note le parti aggiunte alla normativa europea in fase di trasposizione a livello nazionale. Su pressione di tale organo, infatti, è stato eliminato l'inciso in cui si richiedeva agli Stati di motivare tali aggiunte.

⁸⁹ Il nuovo Accordo, difatti, permette al Consiglio (non incluso nell'Accordo quadro del 2010) di accedere al "partenariato speciale" tra Parlamento europeo e Commissione in sede di programmazione annuale e di ritiro delle proposte.

sue prerogative iniziali, soggetto a controlli più penetranti sul suo operato da parte degli altri co-legislatori, anche per quanto concerne l'esercizio di poteri delegati ed il conferimento di atti di esecuzione. Ad ogni modo, però, quelle appena riportate sono solo delle semplici considerazioni, che non consentono ancora di esprimere dei concreti giudizi sull'efficacia dell'Accordo da ultimo siglato e sui rapporti che *de facto* esso instaurerà tra le stesse istituzioni europee. L'unica certezza ad oggi è che il modo in cui sono state attuate le politiche in materia di *better regulation* in sede Ue si rivela come una delle pratiche più efficienti al mondo. Al riguardo, basti pensare al grado di pervasività raggiunto dal processo decisionale europeo e dalle consultazioni o anche al crescente uso da parte dei principali organi dell'Unione di valutazioni *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* in tutto il ciclo della politica. Prerogative risultanti sostanzialmente rafforzate dalla nuova *Better Regulation Agenda* del 2015 e dall'Accordo interistituzionale del 2016, che in generale meritano, quindi, di essere accolti positivamente.

Capitolo II

Organi e strumenti per la valutazione delle politiche pubbliche nell'Unione europea

Silvia PICCIONE

1. IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO NELL'UNIONE EUROPEA: ISTITUZIONI E COMPETENZE -
1.1 LA COMMISSIONE EUROPEA - 1.2 IL PARLAMENTO EUROPEO - 1.3. IL CONSIGLIO EUROPEO-
1.4. LA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA E L'ACCORDO INTERISTITUZIONALE DEL
2016 - 2. STRUMENTI DI PARTECIPAZIONE PUBBLICA ALL'ELABORAZIONE DELLE POLITICHE
EUROPEE - 2.1. INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI - 2.2. CONSULTAZIONI PUBBLICHE -
2.3. DIALOGHI CON I CITTADINI - 2.4. PETIZIONI AL PARLAMENTO EUROPEO - 2.5 LA COMMISSIONE
AL LAVORO - NOTIFICHE - 2.6. REGISTRO PER LA TRASPARENZA - 2.7. DENUNCE FORMALI -
3. METODI E FINALITÀ DELLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE - 3.1 COMMISSIONE
EUROPEA - 3.2. PARLAMENTO - 3.3. CONSIGLIO EUROPEO - 4. RIFLESSIONI CONCLUSIVE

1. Il procedimento legislativo nell'Unione europea: istituzioni e competenze

Si ritiene preliminarmente opportuno soffermarsi sul rapporto intercorrente tra gli attori istituzionali dell'Unione europea coinvolti nel processo legislativo, al fine di ragionare su come oggi viene esercitato il potere di legiferare dalle Assemblee legislative. Tra gli obiettivi della presente ricerca vi è quello di mettere in luce il cambio di schemi nel tradizionale rapporto, in Europa, tra potere esecutivo e assemblea rappresentativa.

Il principio di democrazia rappresentativa (art. 10 TUE⁹⁰), su cui il funzionamento dell'Unione si fonda, si articola nella rappresentanza

⁹⁰ L'articolo 10 del Trattato sull'Unione europea (TUE) recita così: «1. Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa. 2. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo. Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini. 3. Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini. 4. I partiti politici a livello

diretta dei cittadini tramite il Parlamento europeo, e indiretta, secondo cui gli Stati membri sono rappresentati dai rispettivi governi all'interno del Consiglio europeo e del Consiglio dei ministri.

Nonostante la progressiva trasformazione dell'Unione europea abbia incrementato notevolmente i poteri del Parlamento, organo come detto direttamente eletto dai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, ciò non ha risolto completamente il problema del deficit democratico dell'Unione.

Di fatto, prima, vigeva una confusione di poteri che si ripercuoteva sugli atti dell'Unione: atti legislativi ed esecutivi, *regulations*, *soft law*, *guidelines*, strategie, azioni comuni e così via. Ciò incideva negativamente sulla trasparenza della regolazione, sull'efficienza degli apparati chiamati ad applicare gli atti dell'Unione, sulla fiducia dei cittadini verso le istituzioni europee poiché di fatto limitava le responsabilità di ciascuna istituzione verso l'altra e di tutte le istituzioni nei confronti dei cittadini.

La necessità di riflettere su un cambiamento del metodo di governare, che da arte dovrebbe divenire scienza, sembra quindi imporsi: se il metodo di governare sarà infatti ispirato a criteri razionali e la scelta delle politiche pubbliche sarà trasparente e "scientifica", la forbice sociale tra cittadini e istituzioni potrebbe, forse, ridursi⁹¹.

Guardando allora alla dimensione sovranazionale, osserviamo come il Trattato di Lisbona ha cercato di colmare tale deficit democrati-

europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione».

⁹¹ S. Cassese, *La qualità delle politiche pubbliche, ovvero del metodo nel governare*, Lezione in occasione della presentazione del *Rapporto 2012 - 2013 di Italiadecide*, Camera dei deputati, Sala della Regina, 11 febbraio 2013, p. 8. A sostegno dell'opinione espressa da Cassese si riporta, per completezza, quanto segue: «Fin da quando Frederik Taylor introdusse lo *scientific management* nel settore privato, si è cominciato a capire che anche la gestione pubblica può essere retta da criteri razionali e da sequenze ordinate. Così è nato il *public management*. Questo si è arricchito nell'ultimo ventennio di tecniche di *policy evaluation* e *policy analysis*. Queste non danno benefici immediati, come tutte le politiche strumentali. Ma sono l'unica garanzia per assicurarsi l'attuazione degli indirizzi politici finali».

co valorizzando la partecipazione dei Parlamenti nazionali nella formazione e attuazione delle norme, prevedendo un loro ruolo di partecipazione maggiore, e altresì una diretta informazione dalla Commissione.

In occasione dell'entrata in vigore (dicembre 2009) del Trattato, dell'inizio della VII legislatura europea, dell'insediamento della nuova Commissione e dell'avvio della nuova Strategia EU 2020, il Parlamento europeo ha rinnovato la richiesta di un accordo interistituzionale teso a «istituire e formalizzare un percorso democratico ed efficace»: un percorso che includa l'impegno da parte della Commissione e del Consiglio di non decidere in merito a modifiche alla Strategia, proponendo nuove misure, sanzioni efficaci (per gli Stati membri inadempienti) e incentivi (per i Paesi più virtuosi) nei prossimi anni, senza previa consultazione formale delle Assemblee parlamentari, statali e sovrastatali.

Così, il tradizionale binomio Parlamento-sovrani ta popolare e la legittimazione dal basso delle normative assunte a livello europeo potrebbero risultare rinvigoriti.

Da ci  si deduce, altres , che la sfida democratica a livello europeo oggi deve essere giocata sulla capacit  da parte di tutte le istituzioni coinvolte, europee e nazionali, di alimentare virtuosamente un circuito di interscambio politico che risulti adeguato alle grandi questioni oggetto delle varie *policies*⁹².

Tuttavia, la nota azione di riterritorializzazione del potere politico che perseguiva l'obiettivo di garantire *multilevel governance*, inteso quale processo decisionale multilivello (Europa-Stato-Regioni), ha di fatto ulteriormente ampliato i poteri degli esecutivi e dei rispettivi leader, tanto da esser stato elaborato il concetto di marginalizzazione del

⁹² M. Decaro (a cura di), *Dalla strategia di Lisbona a Europa 2020. Fra governance e government dell'Unione europea*, Fondazione Adriano Olivetti, p. 102.

Dall'introduzione di M. Decaro, *Il nuovo ruolo dei Parlamenti e il rafforzamento della legittimit  democratica*, «(...) La nuova configurazione del coordinamento fra le politiche di bilancio nazionali   la migliore dimostrazione dell'evoluzione in corso: dalla tradizionale distinzione fra fase ascendente e discendente di formazione delle decisioni europee, si sta passando ad una dinamica, assai pi  fluida, per cos  dire circolare fra le diverse sedi, nazionali ed europee, di definizione delle politiche di riforma, ma anche di controllo sulla relativa attuazione».

potere parlamentare nazionale. Le ragioni di questo fenomeno sono rintracciabili nel carattere tecnico delle norme di derivazione europea e nella tempestività con cui devono essere attuate le norme europee che richiedono processi decisionali spediti. Il processo decisionale comunitario si fonda sul Consiglio europeo, composto da esponenti dei Governi degli Stati membri e, per la peculiarità delle relazioni internazionali, ha visto *naturaliter* l'affermazione degli esecutivi⁹³.

Poiché però il Consiglio dei ministri dell'Unione europea nomina i membri della Commissione, più importante organo esecutivo, si crea, in base anche a quanto detto fin ora, un meccanismo di responsabilità indiretta e la legittimazione del primo dipenderà dai risultati politici ottenuti dal secondo organo. Questa legittimità orientata all'*output*, come definita da Sharp⁹⁴, ha indotto allora la Commissione a compiere valutazioni delle proprie politiche pubbliche, già dal 1993, relativamente all'individuazione delle politiche di coesione, i Fondi Strutturali⁹⁵.

Infatti, in assenza di adeguate procedure di elaborazione delle nuove proposte normative, il nodo sarebbe rimasto evidente e aperto, e gli effetti negativi che ne derivavano in termini di disconnessione della responsabilità politica rischiavano di incrinare quel buon funzionamento della democrazia europea a cui i Parlamenti nazionali sono chiamati a concorrere, sia mediante i loro "poteri europei", sia mantenendo lungo i giusti binari il rapporto fiduciario con il rispettivo Governo e anche la dialettica con le autonomie territoriali⁹⁶.

Per garantire l'effettività e la garanzia dei diritti stabiliti nella Carta Ue, la Commissione, organo garante dell'attuazione dei Trattati Ue, ha

⁹³ P. Accardi et al., *Dalla centralità del Parlamento alla centralità del Governo: l'evoluzione della forma di Governo a Costituzione invariata*, tesi, Ministero dell'interno, Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno, XXV Corso di formazione dirigenziale per l'accesso alla qualifica di Viceprefetto.

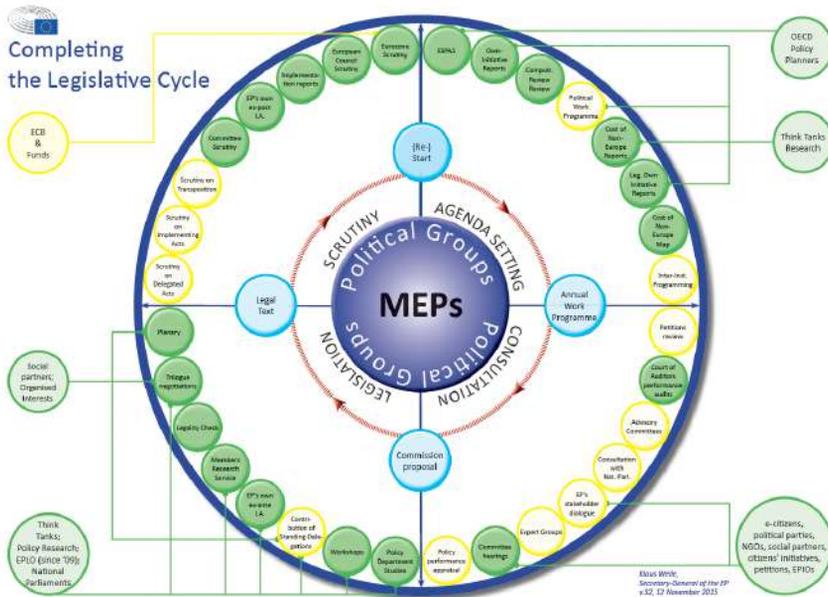
⁹⁴ A. Lippi, *La valutazione delle politiche pubbliche*. Bologna, Il Mulino 2007, pp. 51 ss.

⁹⁵ Si rimanda al Capitolo V, a cura di Marialuisa Palermo, per un approfondimento sulla politica di coesione e sui Fondi Strutturali Ue.

⁹⁶ N. Lupo, *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, in *Rivista elettronica Amministrazione in cammino*, diretta dal Prof. G. Di Gaspare, ISSN 2038 - 3711

allora previsto un nuovo meccanismo di analisi normativa, ovvero la valutazione dell'impatto delle proposte legislative dell'Ue, estendendo tale valutazione anche alla cooperazione con le altre istituzioni durante il processo legislativo, e in particolare al Parlamento.

Le politiche pubbliche di organismi complessi come le moderne società non sono un esempio di *one stop shopping*, non si realizzano *uno actu* ma sono il frutto di una lunga sequenza, le cui fasi principali sono le seguenti: la scelta delle politiche pubbliche, che oggi chiamiamo formazione dell'agenda; la preparazione del progetto, con la formulazione e la decisione della politica (sia essa contenuta in una legge o in altro atto); la sua attuazione concreta in via esecutiva; l'esame dei risultati ottenuti dalla politica una volta posta in esecuzione; l'eventuale correzione o riformulazione, sulla base della lezione che si trae dall'analisi dei risultati. Il processo legislativo – come si vede anche graficamente nell'immagine riportata – è circolare⁹⁷.



⁹⁷ S. Cassese, *La qualità delle politiche pubbliche*, cit. p. 3.

Prima di passare ad osservare come vengono strutturate le valutazioni di politiche pubbliche all'interno del procedimento legislativo dell'Unione europea, si ritiene allora preliminarmente opportuno soffermarsi brevemente sul funzionamento dei c.d. "tre pilastri istituzionali" in esso coinvolti: Commissione europea, Parlamento europeo e Consiglio europeo dei Ministri.

1.1. La Commissione europea

La Commissione europea è composta da un Commissario per Stato membro che rimane in carica per 5 anni, così come il suo Presidente, che dal 2014 è democraticamente eletto dal popolo.

Il Presidente, in attuazione dei trattati dell'Ue, ha il compito di definire gli orientamenti politici, di attribuire ai singoli commissari responsabilità specifiche (per es. mercato interno, politica regionale, trasporti, ambiente, agricoltura, commercio, ecc.) e di cambiare le loro attribuzioni o limitarne la portata, di conferire ai vicepresidenti poteri di delega, guida e coordinamento dei lavori nel loro settore di competenza.

Ai vicepresidenti sono affidati progetti prioritari definiti con chiarezza che possono essere adattati, se necessario, per tenere conto dello sviluppo di nuovi progetti. In questo modo il collegio opera, con flessibilità, in stretta collaborazione.

I componenti della Commissione sono nominati dal Consiglio europeo di comune accordo con il Presidente della Commissione, e devono ricevere in quanto organo collegiale la fiducia del Parlamento europeo.

I commissari non hanno poteri decisionali individuali, tranne quando la Commissione li autorizza ad adottare misure sotto la loro responsabilità nel settore di loro competenza, secondo la cosiddetta "procedura di abilitazione". In questo caso, si assumono la responsabilità politica e giuridica per conto della Commissione.

I commissari aiutano i vicepresidenti a presentare le proposte al collegio, che di solito delibera per consenso. Anche il collegio può votare. In questo caso, le decisioni sono adottate a maggioranza semplice. Ogni commissario dispone di un voto.

La Commissione detiene il monopolio dell'iniziativa legislativa europea su quasi tutte le materie, coordina i lavori per l'attuazione delle politiche Ue e per l'assegnazione dei fondi e, in generale, rappresenta e tutela gli interessi dell'Ue.

Dal punto di vista organizzativo è suddivisa in direzioni generali (DG) e servizi, in base alle politiche di sua competenza. I servizi si occupano di questioni amministrative più generali o hanno un mandato specifico, come la lotta antifrode o l'elaborazione di statistiche.

La Commissione opera secondo il principio della responsabilità collettiva⁹⁸ che determina una maggior qualità delle decisioni, adottate di comune accordo dal collegio dei commissari, poiché ogni proposta è sottoposta all'attenzione di tutti i commissari; l'indipendenza dell'istituzione; la condivisione della responsabilità politica da parte di tutti i commissari, anche quando le decisioni sono adottate a maggioranza.

Il collegio dei commissari è, altresì, collettivamente responsabile dinanzi al Parlamento europeo.

La valutazione sull'attuazione delle politiche e iniziative dell'Ue, che ha come finalità il controllo del raggiungimento degli obiettivi prefissati e il perfezionamento delle stesse, è una competenza attribuita alla Commissione europea.

Una simile valutazione mira ad offrire informazioni utili per programmare, definire ed attuare le politiche dell'Ue, accrescere la legittimità delle decisioni e la responsabilità di coloro che le prendono, migliorare la trasparenza e il controllo democratico, indicare dove l'azione a livello dell'Unione produce un valore aggiunto, individuare dove è possibile semplificare e ridurre gli oneri burocratici.

Ogni proposta significativa di nuove disposizioni o di revisione di quelle esistenti presentata dalla Commissione deve fondarsi su una valutazione della situazione e del quadro normativo esistente, che serve poi da base per la valutazione d'impatto⁹⁹.

⁹⁸ Per maggiori dettagli cfr.: http://ec.europa.eu/about/working-as-college/index_it.htm

⁹⁹ Si rimanda al capitolo III a cura di Livia Lampariello per un approfondimento

1.2. *Il Parlamento europeo*

Il Parlamento europeo è composto dai rappresentanti dei cittadini degli Stati membri eletti a suffragio universale diretto da tutti i cittadini dell'Unione ogni cinque anni, così come il presidente che per prassi rimane in carica due anni e mezzo. Ogni singolo Stato stabilisce le proprie regole elettorali, la ripartizione del territorio in circoscrizioni elettorali e alcuni aspetti della ripartizione dei seggi.

Il Trattato di Lisbona prevede che il Parlamento europeo debba eleggere il presidente della Commissione europea, sulla base di una proposta fatta dal Consiglio europeo, tenuto conto delle elezioni europee (art. 17, par. 7 del TUE¹⁰⁰).

Il Parlamento europeo condivide il potere legislativo con il Consiglio dell'Unione europea, che ha funzioni simili a quelle di una "Camera bassa".

Il Parlamento europeo ha tre funzioni principali: legislazione, supervisione e bilancio. Infatti adotta la legislazione dell'Ue, insieme al Consiglio dell'Ue, sulla base delle proposte della Commissione europea, decide sugli accordi internazionali, decide in merito agli allarga-

sulla valutazione di impatto; si consiglia altresì la consultazione del sito: http://ec.europa.eu/atwork/evaluating/index_it.htm

¹⁰⁰ Articolo 17, par. 7 del Trattato sull'Unione europea (TUE): «Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono. Se il candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone entro un mese un nuovo candidato, che è eletto dal Parlamento europeo secondo la stessa procedura. Il Consiglio, di comune accordo con il presidente eletto, adotta l'elenco delle altre personalità che propone di nominare membri della Commissione. Dette personalità sono selezionate in base alle proposte presentate dagli Stati membri, conformemente ai criteri di cui al paragrafo 3, secondo comma e al paragrafo 5, secondo comma. Il presidente, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione del Parlamento europeo. In seguito a tale approvazione la Commissione è nominata dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata».

menti, rivede il programma di lavoro della Commissione e le chiede di presentare proposte legislative.

Esercita il ruolo di supervisore svolgendo un controllo democratico su tutte le istituzioni dell'Ue, eleggendo il presidente della Commissione e approvando la Commissione in quanto organo. Può votare una mozione di censura, obbligando la Commissione a dimettersi; concede il discarico, vale a dire approva il modo in cui sono stati spesi i bilanci dell'Unione europea; esamina le petizioni dei cittadini e avvia indagini; discute la politica monetaria con la Banca centrale europea; rivolge interrogazioni alla Commissione e al Consiglio; effettua monitoraggio elettorale; elabora il bilancio dell'Unione europea, insieme al Consiglio, approva il bilancio di lungo periodo dell'Ue e il "quadro finanziario pluriennale"¹⁰¹.

Il lavoro del Parlamento europeo si articola nella fase di preparazione ed esame delle proposte legislative e in quella di adozione delle medesime. La prima è compiuta da 20 commissioni e 2 sottocommissioni, ognuna delle quali si occupa di un determinato settore. Gli eurodeputati e i gruppi politici possono presentare emendamenti o respingerli. Le proposte sono anche discusse all'interno dei gruppi politici. La seconda fase si svolge invece nelle sessioni plenarie in cui gli eurodeputati si riuniscono nell'emiciclo per esprimere un voto finale sulla proposta legislativa e gli emendamenti proposti. Di solito si svolgono a Strasburgo, sede ufficiale del Parlamento europeo, per quattro giorni al mese, ma talvolta vengono organizzate sessioni supplementari a Bruxelles, dove invece hanno luogo la maggioranza delle attività svolte dal Parlamento europeo.

A sostegno dei lavori svolti nella fase di esame delle proposte legislative, all'interno del Segretariato del Parlamento è istituita una Direzione generale per i servizi di ricerca parlamentare. Il *Directorate-General for Parliamentary Research Services - EPRS*, è diviso in tre direzioni: – la direzione del servizio di ricerca per i membri; – la direzione della biblioteca; – la direzione della valutazione d'impatto e del valo-

¹⁰¹ Per maggiori dettagli sul Parlamento europeo v.: http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_it.htm#goto_4

re aggiunto europeo (*Directorate for Impact Assessment and European Added Value*), suddivisa in 7 Unità che saranno descritte nei prossimi capitoli e sono così articolate:

1. Unità per la valutazione di impatto *ex ante* (*Ex ante Impact Assessment Unit*);
2. Unità per il valore aggiunto europeo (*European Added Value Unit*);
3. Unità per la valutazione di impatto *ex post* (*Ex post Impact Assessment Unit*);
4. Unità per la valutazione dei risultati delle politiche (*Policy Performance Appraisal Unit*);
5. Unità per la sorveglianza del Consiglio europeo (*European Council Oversight Unit*);
6. Unità per la prospettiva scientifica (*Scientific Foresight Unit*);
7. Unità per le tendenze globali (*Global Trends Unit*).

1.3. Il Consiglio europeo

Il Consiglio europeo, organo la cui funzione è dare un indirizzo generale alle politiche europee, è composto da un rappresentante per ogni Paese, ossia il Capo di Stato per le repubbliche semipresidenziali o presidenziali e il Capo di Governo per monarchie o repubbliche parlamentari, e questi possono decidere di farsi assistere da un Ministro, competente per materia; ne fa parte inoltre il Presidente del Consiglio europeo stesso, e il Presidente della Commissione che, a sua volta, può scegliere di farsi assistere da un membro della Commissione, mentre l'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune partecipa ai lavori.

Il Consiglio detiene, altresì, il potere legislativo insieme al Parlamento europeo, con funzioni simili a quelle di una "Camera alta".

1.4. *La procedura legislativa ordinaria e l'Accordo interistituzionale del 2016*

Da una compiuta analisi storica svolta all'inizio del presente contributo¹⁰², si può trarre la conclusione che il ruolo del Parlamento europeo è cambiato progressivamente nelle procedure decisionali dell'Unione, e ciò è avvenuto al fine di accrescere la legittimazione democratica delle istituzioni politiche europee¹⁰³. L'estensione della procedura di co-decisione, ribattezzata "procedura legislativa ordinaria" (articoli 289 e 294 TFUE¹⁰⁴), a un gran numero di articoli, introdotta dal Trattato di

¹⁰² Si rimanda al Capitolo I, a cura di Chiara Cordova, per la ricostruzione storica delle principali iniziative intraprese dall'Unione europea in questo settore.

¹⁰³ Si rimanda al §1, *supra*, per una riflessione sul deficit democratico europeo.

¹⁰⁴ Articolo 289 TFUE:

«1. La procedura legislativa ordinaria consiste nell'adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione. Tale procedura è definita all'articolo 294.
2. Nei casi specifici previsti dai trattati, l'adozione di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento europeo con la partecipazione del Consiglio o da parte di quest'ultimo con la partecipazione del Parlamento europeo costituisce una procedura legislativa speciale.

3. Gli atti giuridici adottati mediante procedura legislativa sono atti legislativi.

4. Nei casi specifici previsti dai trattati, gli atti legislativi possono essere adottati su iniziativa di un gruppo di Stati membri o del Parlamento europeo, su raccomandazione della Banca centrale europea o su richiesta della Corte di giustizia o della Banca europea per gli investimenti».

Articolo 294 TFUE: «1. Quando nei trattati si fa riferimento alla procedura legislativa ordinaria per l'adozione di un atto, si applica la procedura che segue.

2. La Commissione presenta una proposta al Parlamento europeo e al Consiglio.

Prima lettura

3. Il Parlamento europeo adotta la sua posizione in prima lettura e la trasmette al Consiglio.

4. Se il Consiglio approva la posizione del Parlamento europeo, l'atto in questione è adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Parlamento europeo.

5. Se il Consiglio non approva la posizione del Parlamento europeo, esso adotta la sua posizione in prima lettura e la trasmette al Parlamento europeo.

6. Il Consiglio informa esaurientemente il Parlamento europeo dei motivi che l'hanno indotto ad adottare la sua posizione in prima lettura. La Commissione informa esaurientemente il Parlamento europeo della sua posizione.

Seconda lettura

7. Se, entro un termine di tre mesi da tale comunicazione, il Parlamento europeo:
- approva la posizione del Consiglio in prima lettura o non si è pronunciato, l'atto in questione si considera adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Consiglio;
 - respinge la posizione del Consiglio in prima lettura a maggioranza dei membri che lo compongono, l'atto proposto si considera non adottato;
 - propone emendamenti alla posizione del Consiglio in prima lettura a maggioranza dei membri che lo compongono, il testo così emendato è comunicato al Consiglio e alla Commissione che formula un parere su tali emendamenti.
8. Se, entro un termine di tre mesi dal ricevimento degli emendamenti del Parlamento europeo, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata:
- approva tutti gli emendamenti, l'atto in questione si considera adottato;
 - non approva tutti gli emendamenti, il presidente del Consiglio, d'intesa con il presidente del Parlamento europeo, convoca entro sei settimane il comitato di conciliazione.
9. Il Consiglio delibera all'unanimità sugli emendamenti rispetto ai quali la Commissione ha dato parere negativo.

Conciliazione

10. Il comitato di conciliazione, che riunisce i membri del Consiglio o i loro rappresentanti ed altrettanti membri rappresentanti il Parlamento europeo, ha il compito di giungere ad un accordo su un progetto comune a maggioranza qualificata dei membri del Consiglio o dei loro rappresentanti e a maggioranza dei membri rappresentanti il Parlamento europeo entro un termine di sei settimane dalla convocazione, basandosi sulle posizioni del Parlamento europeo e del Consiglio in seconda lettura.
11. La Commissione partecipa ai lavori del comitato di conciliazione e prende ogni iniziativa necessaria per favorire un ravvicinamento fra la posizione del Parlamento europeo e quella del Consiglio.
12. Se, entro un termine di sei settimane dalla convocazione, il comitato di conciliazione non approva un progetto comune, l'atto in questione si considera non adottato.

Terza lettura

13. Se, entro tale termine, il comitato di conciliazione approva un progetto comune, il Parlamento europeo e il Consiglio dispongono ciascuno di un termine di sei settimane a decorrere dall'approvazione per adottare l'atto in questione in base al progetto comune; il Parlamento europeo delibera a maggioranza dei voti espressi e il Consiglio a maggioranza qualificata. In mancanza di una decisione, l'atto in questione si considera non adottato.
14. I termini di tre mesi e di sei settimane di cui al presente articolo sono prorogati

Lisbona del 2009, ha quindi consacrato il nuovo ruolo del Parlamento europeo che, in qualità di colegislatore, insieme al Consiglio dell'Unione europea, dovrà altresì rendersi garante della buona qualità della normazione¹⁰⁵.

Pertanto la procedura legislativa ordinaria¹⁰⁶ include oggi il voto a maggioranza qualificata (VMQ) in seno al Consiglio (articolo 294 TFUE). Tuttavia, essa non si applica a vari settori importanti, come la politica fiscale in materia d'imposizione diretta o gli aspetti transnazionali del diritto di famiglia, per i quali in Consiglio è richiesta l'unanimità.

Prima di proporre nuove iniziative, la Commissione compie studi di impatto finalizzati all'accertamento delle possibili conseguenze economiche, sociali e ambientali, individuando vantaggi e svantaggi delle alternative plausibili.

A tal fine, in ossequio al principio di massima trasparenza e leale collaborazione, la Commissione consulta le parti interessate come le organizzazioni non governative, le amministrazioni locali e i rappresentanti dell'industria e della società civile, mediante la procedura di consultazione pubblica di cui si parlerà in seguito. Gruppi di esperti danno

rispettivamente di un mese e di due settimane, al massimo, su iniziativa del Parlamento europeo o del Consiglio.

Disposizioni particolari

15. Quando, nei casi previsti dai trattati, un atto legislativo è soggetto alla procedura legislativa ordinaria su iniziativa di un gruppo di Stati membri, su raccomandazione della Banca centrale europea o su richiesta della Corte di giustizia, il paragrafo 2, il paragrafo 6, seconda frase e il paragrafo 9 non si applicano.

In tali casi, il Parlamento europeo e il Consiglio trasmettono alla Commissione il progetto di atto insieme alle loro posizioni in prima e seconda lettura. Il Parlamento europeo o il Consiglio possono chiedere il parere della Commissione durante tutta la procedura, parere che la Commissione può altresì formulare di sua iniziativa. Se lo reputa necessario, essa può anche partecipare al comitato di conciliazione conformemente al paragrafo 11».

¹⁰⁵ https://europa.eu/european-union/index_en

¹⁰⁶ Si rimanda al link seguente per il dettaglio delle fasi del procedimento legislativo: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.4.1.html

indicazioni sugli aspetti tecnici. In questo modo la Commissione si accerta che le proposte legislative soddisfino i bisogni dei diretti interessati ed evitino inutili formalità burocratiche.

I parlamenti nazionali possono esprimere formalmente le loro riserve se ritengono che sarebbe meglio affrontare una questione a livello nazionale piuttosto che europeo, e questo coinvolgimento dei parlamenti nazionali costituisce una novità rilevante dell'Accordo interistituzionale raggiunto nel 2016 dai tre pilastri del processo legislativo, che si impegnano altresì a cooperare secondo i principi di legittimità democratica, sussidiarietà, proporzionalità e certezza del diritto.

Tale *iter* legislativo procede mediante l'esame di Parlamento europeo e Consiglio che, esaminando le proposte della Commissione, possono proporre emendamenti. Se Consiglio e Parlamento non riescono ad accordarsi sugli emendamenti, si passa a una seconda lettura, durante la quale il Parlamento e il Consiglio possono riproporre degli emendamenti sebbene il Parlamento ha il potere di bloccare la normativa proposta se non trova un accordo con il Consiglio. In questo caso, si invoca l'intervento di un comitato di conciliazione che cerca di trovare una soluzione. Quindi, prima di adottare una decisione, il Consiglio deve prendere sempre atto del parere del Parlamento e, se necessario, del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato delle regioni. È obbligato a farlo, dato che l'assenza di tale consultazione rende l'atto illegittimo e passibile di annullamento da parte della Corte di giustizia¹⁰⁷. Qualora il Consiglio intenda modificare la sua proposta in maniera sostanziale, è tenuto a consultare nuovamente il Parlamento¹⁰⁸.

Se le due istituzioni invece si trovano d'accordo sugli emendamenti, la normativa proposta può essere adottata. Sia il Consiglio che il Parlamento possono poi bloccare la proposta legislativa durante la lettura finale¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Si veda la sentenza nelle cause 138/79 e 139/79 Corte di giustizia europea.

¹⁰⁸ Si rimanda alla sentenza nella causa 65/90 della Corte di giustizia europea.

¹⁰⁹ http://europa.eu/eu-law/decision-making/procedures/index_it.htm

L'odierno processo decisionale europeo, è quindi caratterizzato da una forte dinamica interistituzionale tra i tre pilastri descritti e a riprova di ciò è opportuno focalizzare la nostra attenzione sul contenuto dell'intervenuto accordo "Legiferare meglio" del 2016, cui si rimanda per la parte descrittiva al capitolo precedente.

In questa sede, tuttavia, si rilevano alcuni punti salienti che tale accordo ha ribadito relativamente all'iter di formazione delle nuove proposte normative europee:

- le tre istituzioni dovranno infatti rafforzare la cooperazione nella fase di programmazione pluriennale e annuale, ossia nella fase di scambio di opinioni prima e dopo l'adozione del programma di lavoro della Commissione, nonché nelle consultazioni interistituzionali sulle intenzioni della Commissione di ritirare una proposta legislativa che, in questo caso la obbliga ad esplicitare la motivazione dell'eventuale ritiro;
- le richieste d'iniziativa del Parlamento europeo e del Consiglio (in base, rispettivamente, agli articoli 225 e 241 TFUE¹¹⁰) formulate alla Commissione, secondo l'accordo, dovranno essere rapidamente e attentamente da essa considerate entro tre mesi, motivando anche l'eventuale scelta di non formulare ulteriori proposte;
- per salvaguardare le prerogative del Parlamento, l'accordo prevede ora esplicitamente scambi di opinioni trilaterali qualora venga proposta una modifica alla base giuridica che comporta

¹¹⁰ Art. 225 TFUE: «A maggioranza dei membri che lo compongono, il Parlamento europeo può chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati. Se la Commissione non presenta una proposta, essa ne comunica le motivazioni al Parlamento europeo»;

Art. 241 TFUE: «Il Consiglio, deliberando a maggioranza semplice, può chiedere alla Commissione di procedere a tutti gli studi che esso ritiene opportuni ai fini del raggiungimento degli obiettivi comuni e di sottoporli tutte le proposte del caso. Se la Commissione non presenta una proposta, ne comunica le motivazioni al Consiglio».

- un cambiamento dalla procedura legislativa ordinaria alla procedura legislativa speciale o alla procedura non legislativa;
- è previsto, inoltre, che il Parlamento europeo e il Consiglio siano liberi di effettuare valutazioni d'impatto in relazione alle modifiche sostanziali che hanno apportato «se lo ritengono opportuno e necessario», non in modo vincolante;
 - è ribadito l'impegno della Commissione a effettuare sistematicamente valutazioni di impatto in relazione agli atti delegati e di esecuzione aventi un impatto potenziale rilevante¹¹¹.

Mediante tale accordo vengono infatti individuati gli strumenti per legiferare meglio, per migliorare la qualità della normativa, tra cui nel presente contributo si porrà attenzione sulla valutazione d'impatto *ex ante*, strumento che consente di prendere decisioni ben fondate ma che non sostituisce il processo decisionale politico, la consultazione delle parti interessate e la valutazione *ex post* delle norme. Tuttavia, pur non essendo vincolati dagli studi d'impatto della Commissione, il Parlamento e il Consiglio devono comunque prenderli in considerazione nella formazione della loro decisione politica¹¹².

Ogni pilastro istituzionale coinvolto nel *policy making process* si è dotato di strumenti idonei ad effettuare analisi sulla qualità della normazione e delle politiche pubbliche proposte.

Infatti uno studio della qualità della regolazione si è rivelato determinante affinché un organo di rappresentanza, a maggior ragione se espressione di un potere sovranazionale, garantisca l'esercizio dei fondamentali diritti di cittadinanza, incentivando altresì la competitività sul mercato e, di conseguenza, lo sviluppo economico.

¹¹¹ Per un quadro più ampio delle novità introdotte dall'accordo istituzionale del 2016 v.: <http://www.europeiunite.eu/aree-tematiche/il-consiglio-affari-generalis-approva-laccordo-interistituzionale-sulla-better-law-making-26-03-2016/>

¹¹² Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, XVII legislatura, *L'analisi d'impatto della regolamentazione nel processo decisionale europeo*, aprile 2016, p. 16.

2. *Strumenti di partecipazione pubblica all'elaborazione delle politiche europee*¹¹³

Se la valutazione delle politiche pubbliche si rivela infatti uno strumento utile sotto il profilo della legittimazione e del controllo democratico da parte della cittadinanza europea, l'individuazione dei migliori strumenti per coinvolgere il più possibile la cittadinanza nelle scelte politiche dell'Autorità sovranazionale assume ancor più determinante centralità.

In seguito a quanto sin qui osservato, analizziamo allora alcuni strumenti che l'Unione europea mette a disposizione di ogni cittadino, appartenente a qualsiasi Stato membro, che abbia interesse a contribuire all'indirizzo delle politiche europee.

2.1. *Iniziativa dei cittadini europei*¹¹⁴

Dal 1° aprile 2012 i cittadini dell'Ue dispongono di tale iniziativa, istituita dal trattato di Lisbona, che consente a un milione di cittadini di almeno un quarto degli Stati membri dell'Ue di chiedere alla Commissione europea di proporre una normativa in uno qualsiasi dei settori di sua competenza.

Nell'arco di tempo di un anno, un comitato di almeno sette cittadini dell'Ue residenti in almeno sette diversi Stati membri, raccolgono firme e organizzano l'iniziativa dei cittadini.

Le firme, un numero minimo per Paese, devono essere autenticate dalle autorità competenti di ciascuno Stato membro. Gli organizzatori di importanti iniziative partecipano all'incontro organizzato dal Parlamento europeo. La Commissione ha tre mesi per esaminare l'iniziativa e decidere come intervenire.

¹¹³ http://europa.eu/eu-law/have-your-say/index_it.htm#goto_1

¹¹⁴ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts>

Le norme e le procedure che disciplinano questo nuovo strumento figurano in un regolamento dell'Ue adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea nel febbraio 2011.

Quando gli organizzatori dell'iniziativa legislativa raccolgono un milione di firme, la Commissione ne esamina attentamente il contenuto e, entro 3 mesi dalla data in cui l'ha ricevuta, i rappresentanti della Commissione incontrano gli organizzatori per consentire loro di esporre in dettaglio le tematiche sollevate dall'iniziativa; gli organizzatori hanno la possibilità di presentare la loro iniziativa in un'audizione pubblica presso il Parlamento europeo; la Commissione adotta una risposta formale in cui illustra le eventuali azioni che intende proporre a seguito dell'iniziativa dei cittadini e le sue motivazioni per agire o meno in tale senso. La risposta, sotto forma di una comunicazione, è adottata dal Collegio dei commissari e pubblicata in tutte le lingue dell'Unione europea.

Si rileva tuttavia che l'esito della raccolta delle firme, nelle forme previste per l'iniziativa legislativa dei cittadini, non vincola la Commissione a proporre un atto legislativo. Se la Commissione decide però di presentare la proposta, ha inizio la normale procedura legislativa: a seguito dell'esame di Parlamento europeo e Consiglio, oppure in alcuni casi soltanto il Consiglio, se adottata, avrà forza di legge.

2.2. Consultazioni pubbliche

Dal 1° gennaio 2012 la Commissione europea ha prolungato la durata del periodo delle consultazioni, espressione della volontà di tutela della trasparenza nel processo decisionale, concedendo ai cittadini, alle imprese e alle organizzazioni non governative almeno 12 settimane, e non più 8, per formulare osservazioni sulle nuove politiche e normative e agevolandone quindi la partecipazione, fin dalle prime fasi, alla definizione delle politiche dell'Unione.

“La tua voce in Europa” è lo sportello unico della Commissione europea che consente, durante le varie fasi del processo legislativo, di accedere a tutte le consultazioni e offre l'opportunità di formulare commenti e pareri sulle politiche dell'Ue.

All'interno del ciclo legislativo le consultazioni pubbliche proposte possono essere diverse. All'inizio del processo di elaborazione e poi di preparazione, esse si sviluppano mediante la formulazione di commenti e suggerimenti sulle "tabelle di marcia" e sulle "valutazioni d'impatto", con la possibilità di esprimere il proprio parere su aspetti fondamentali delle proposte della Commissione in fase di preparazione, nonché su elementi chiave delle valutazioni e verifiche dell'adeguatezza delle normative vigenti.

A seconda dell'iniziativa, sono previsti diversi tipi di consultazione, come ad esempio quelle pubbliche o quelle mirate.

Al termine dell'elaborazione di una nuova iniziativa legislativa previa adozione del progetto da parte del Collegio, è possibile formulare commenti sulle proposte della Commissione.

Più avanti nel processo legislativo è anche possibile presentare osservazioni sui progetti di atti delegati e importanti atti di esecuzione.

Ad ogni modo, nelle diverse fasi della procedura legislativa, oltre a quanto già detto, la Commissione deve consultare il Comitato economico e sociale europeo (in cui sono rappresentate varie organizzazioni socioeconomiche) e il Comitato delle regioni (in cui siedono rappresentanti delle amministrazioni regionali e locali) e sollecitare il parere dei parlamenti e governi nazionali.

Infine, con lo scopo di incentivare l'interesse della cittadinanza a rendere la normativa europea più efficace ed efficiente, in qualsiasi momento, è possibile esprimere alla Commissione il proprio parere collegandosi alla pagina *Lighten the load – Have your say*.

2.3. Dialoghi con i cittadini¹¹⁵

Sono occasioni di confronto create su impulso del Presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker, che invita i membri del Collegio ad avere un ruolo politicamente attivo negli Stati membri, in

¹¹⁵ http://ec.europa.eu/citizens-dialogues/index_it.htm

cui i rappresentanti delle istituzioni europee illustrano e chiariscono il programma comune, incentivando l'apporto di nuove idee da parte della cittadinanza e invitando ad incontrare tutti gli interlocutori interessati.

2.4. Petizioni al Parlamento europeo

Ai sensi dell'articolo 227 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ogni cittadino europeo gode del diritto di presentare una petizione al Parlamento europeo, individualmente o in associazione con altri, su una materia che rientra nel campo d'attività dell'Unione europea e che lo concerne direttamente. Tale diritto di petizione è riconosciuto anche alle società, organizzazioni o associazioni con sede sociale nell'Unione europea.

Una petizione può assumere la forma di una denuncia o di una richiesta e può fare riferimento a questioni d'interesse pubblico o privato.

Il contenuto della petizione può riguardare una richiesta personale, un reclamo, un'osservazione riguardo all'applicazione della normativa comunitaria o invitare il Parlamento europeo a pronunciarsi su una determinata questione.

Scopo quindi di queste petizioni è quello di offrire al Parlamento europeo la possibilità di attenzionare eventuali violazioni dei diritti dei cittadini europei da parte di uno Stato membro, di autorità locali o di un'istituzione.

2.5. La Commissione al lavoro – notifiche

“La Commissione al lavoro – Notifiche” è un altro strumento che è sorto per consentire a chiunque sia interessato alle politiche europee di partecipare in tempo utile al processo decisionale dell'Ue, ricevendo informazioni sulle tabelle di marcia appena pubblicate e sulle consultazioni pubbliche lanciate sul sito “La vostra voce in Europa”, relativamente a tutti i settori di attività dell'Unione e così di essere meglio

informato e preparato a seguire l'elaborazione e le fasi successive di una proposta di legge.

2.6. Registro per la trasparenza

La Commissione ha altresì istituito un servizio di segnalazione per le iniziative future. Circa un anno prima che queste siano adottate, le organizzazioni, grazie all'iscrizione effettuata precedentemente al registro per la trasparenza, potranno usufruire di questo servizio di segnalazione ricevendo informazioni, nei loro settori di interesse, sulle *roadmap* riguardanti tali nuove iniziative.

2.7. Denunce formali

Lo strumento qui analizzato dispiega i suoi effetti in un ventaglio di situazioni che potrebbero verificarsi. Infatti, a seconda della violazione che sarà invocata sarà opportuno rivolgersi ad un'Autorità piuttosto che ad un'altra. Se si ritiene che la legislazione dell'Unione non sia applicata correttamente, la denuncia sarà destinata alla Commissione europea; se si ritiene che una delle istituzioni dell'Unione europea abbia agito illegalmente o abbia commesso un errore amministrativo, ciò si denuncerà formalmente al Mediatore europeo; nell'ipotesi di frode riguardante i finanziamenti erogati dall'Unione europea, l'ufficio competente a ricevere la denuncia sarà l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

In ogni caso, i cittadini potranno rivolgersi ai centri *Europe Direct*, distribuiti su tutto il territorio dell'Ue, al fine di ricevere ausilio nelle procedure e indicazioni relativamente all'opportunità di presentare la denuncia ad un'istituzione piuttosto che ad un'altra.

Infine, va rammentato che tutte le sedi locali di rappresentanza della Commissione europea e gli *Europe Direct* sono promotori di consultazioni pubbliche online, consultazioni mirate, riunioni, incontri,

seminari, gruppi di rappresentanti delle piccole e medie imprese (PMI) e forum di discussione online.

3. *Metodi e finalità della valutazione delle politiche pubbliche nel procedimento legislativo*

Per quanto sopra descritto, possiamo affermare che la Commissione, il Parlamento e il Consiglio, nella fase di analisi delle nuove norme, effettuano valutazioni d'impatto e consultano ampiamente le parti interessate, fornendo una molteplicità di strumenti, al fine di individuare, con sufficiente attendibilità, le conseguenze economiche, sociali e ambientali che deriverebbero dall'adozione delle stesse.

Sebbene ciascuna delle tre istituzioni è libera di organizzare i propri lavori di valutazione, di individuare quali siano le necessarie risorse organizzative interne e quali standard comuni siano maggiormente idonei per il controllo della qualità, ogni istituzione può scambiare con le altre le *best practices* individuate, per migliorare ulteriormente le procedure e garantire una maggior coerenza dell'attività di valutazione d'impatto nel suo insieme, oltre che favorire lo scambio di informazioni metodologiche relative a valutazioni compiute e a risultati raggiunti.

3.1. *Commissione europea*

Per far sì che gli strumenti di analisi scelti conducano a valutazioni trasparenti, indipendenti e uniformi sotto il profilo dei metodi adottati si è ritenuto di istituire un nuovo comitato per il controllo normativo presso la Commissione europea (*Regulatory Scrutiny Board*) e di individuare metodologie comuni da applicare.

Questa esigenza è sorta poiché si era consolidata presso la Commissione europea, istituzione che storicamente ha effettuato la maggior parte delle valutazioni delle politiche pubbliche, una tendenza alla frammentazione delle metodologie utilizzate, che spazia-

vano dall'analisi quantitativa costi-benefici sostenuta dal Segretariato Generale all'analisi a criteri multipli delle diverse Direzioni generali, con l'adozione di criteri anche molto eterogenei.

Per quanto riguarda il metodo, oggi la Commissione europea ha redatto un elenco di quesiti chiave ai quali una valutazione d'impatto deve assicurare una risposta:

1. *What is the problem and why is it a problem?*
2. *Why should the EU act?*
3. *What should be achieved?*
4. *What are the various options to achieve the objectives?*
5. *What are their economic, social and environmental impacts and who will be affected?*
6. *How do the different options compare in terms of their effectiveness and efficiency (benefits and costs)?*
7. *How will monitoring and subsequent retrospective evaluation be organised?*¹¹⁶

Tali quesiti confermano la scelta da parte della Commissione del modello integrato di valutazione d'impatto, che prende in considerazione gli effetti sociali e ambientali insieme a quelli economici. Le diverse opzioni devono essere confrontate sotto il profilo dell'efficacia e dell'efficienza in termini di rapporto costi/benefici¹¹⁷.

La Sezione III delle nuove *Better Regulation Guidelines*¹¹⁸ e le Sezioni II e III del *Better Regulation Toolbox*¹¹⁹ descrivono analitica-

¹¹⁶ «1.Qual è il problema e perché è un problema? 2.Perché dovrebbe agire l'Unione europea? 3.Cosa dovrebbe essere raggiunto? 4.Quali sono le varie opzioni per raggiungere gli obiettivi? 5.Quali sono i loro impatti economici, sociali e ambientali, e su chi ricadranno? 6.Come comparare le diverse opzioni in termini di efficacia e di efficienza (costi e benefici)? 7.Come saranno organizzati il monitoraggio e la successiva valutazione retrospettiva?»

¹¹⁷ Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, XVII legislatura, *L'analisi d'impatto della regolamentazione nel processo decisionale europeo*, aprile 2016.

¹¹⁸ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm

¹¹⁹ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm#

mente la procedura e i metodi utilizzati dalla Commissione nelle analisi d'impatto.

Alcune acquisizioni metodologiche si rinvencono nelle più recenti indicazioni della Commissione europea¹²⁰, in particolare con riferimento alle valutazioni da compiere sulla gestione dei Fondi Strutturali¹²¹.

Si riafferma che dalla valutazione deriva l'elemento di apprendimento della situazione attuale e potenziale di un determinato settore della società e quindi della legislazione da adottare o migliorare e, valutare una politica pubblica non significa compiere un giudizio insindacabile. La necessità di una pluralità di approcci metodologici a seconda del quesito di interesse risulta anzi fondamentale per una osservazione completa, e da più punti di vista, della realtà sulla quale la norma in formazione andrebbe ad incidere. Poiché la valutazione è un'attività che richiede risorse e tempo e va progettata scegliendo con ponderazione su cosa concentrarsi (il piano delle valutazioni) assume importanza la pianificazione delle attività. L'avvio della valutazione di impatto contemporaneamente all'attività di programmazione contribuirà a rendere la valutazione e i suoi esiti parametri di valutazione delle scelte e di confronto sulle azioni pubbliche intraprese.

Altrettanto fondamentale per un approccio metodologico coerente è indagare il nesso empirico tra azioni e risultati, riferendosi anche a valutazioni compiute su esperienze di intervento concluse ma di interesse tematico attuale, anche se formalmente appartenenti a un ciclo di programmazione diverso e pregresso (la valutazione *ex post* è quella da cui si impara di più).

Per questi motivi, esplicitare le azioni in congiunzione a risultati specifici migliora il campo anche per gli esercizi di valutazione *ex ante* sui progetti, perché dà un segnale chiaro sulla utilità economica e so-

¹²⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-documents/2013/the-programming-period-2014-2020-guidance-document-on-monitoring-and-evaluation-european-regional-development-fund-and-cohesion-fund

¹²¹ http://www.dps.tesoro.it/view.asp?file=2012/133620_comunicato27dicembre.htm&img=new

ziale da raggiungere e disciplina e orienta per questa via anche le analisi costi benefici o altra metodologia applicativa.

3.2. Parlamento europeo

Il Parlamento europeo svolge, oggi, un ruolo attivo rispetto agli studi d'impatto, sia nella forma del controllo delle analisi *ex ante* ed *ex post* della Commissione europea, sia con autonomi approfondimenti degli effetti delle misure in discussione. A tal fine utilizza vari strumenti: sintesi e disamine delle analisi d'impatto che accompagnano le proposte della Commissione; analisi d'impatto complementari o sostitutive rispetto a quelle della Commissione, nel caso siano ritenute incomplete o insoddisfacenti; analisi d'impatto di modifiche sostanziali che il Parlamento intende adottare e studi sul funzionamento della legislazione vigente. Si rimanda ai capitoli successivi per un *focus* sull'esercizio di tale valutazione da parte del Parlamento europeo.

3.3. Consiglio dell'Unione europea

Il Consiglio dell'Unione europea ha tradizionalmente prestato scarsa attenzione allo strumento delle analisi d'impatto. Più recentemente, nelle Conclusioni del Consiglio Competitività del 4 dicembre 2014, è stata affermata l'esigenza di prendere in considerazione le analisi d'impatto della Commissione europea nella fase iniziale del dibattito all'interno dei gruppi di lavoro sulla base di una *check list* indicativa, così da consentire alla Commissione di spiegare e alle delegazioni di comprendere meglio gli obiettivi e gli effetti delle proposte legislative. Nelle stesse conclusioni, il Consiglio ha ribadito il proprio sostegno al rafforzamento della valutazione *ex post* della legislazione europea, con riguardo agli esiti attesi in base all'analisi di impatto della proposta legislativa iniziale, ricorrendo a dati e contributi forniti dagli Stati membri e dalle parti interessate. È stata, invece, respinta la proposta, presen-

tata da oltre un terzo dei Governi, di istituire presso il Segretariato del Consiglio un'unità amministrativa per l'analisi d'impatto.

Nel complesso, il Consiglio sta sviluppando nei confronti degli studi d'impatto un approccio a più livelli. Innanzitutto, nei propri lavori fa un uso più attento delle analisi d'impatto della Commissione. Ha sviluppato un dialogo più stretto con il Parlamento europeo come colegislatore, ai fini della presa in considerazione dell'impatto delle modifiche alle proposte legislative della Commissione europea. Infine, presta maggiore considerazione alle informazioni fornite dagli Stati membri ai fini della valutazione dell'impatto delle proposte.

4. Riflessioni conclusive

Dall'analisi condotta si può concludere, alla luce di quanto scritto, che la diffusione e accessibilità degli studi valutativi sono risultate vantaggiose per alimentare la discussione del pubblico, il dibattito politico e una creatività inaspettata nella formulazione delle proposte normative.

La valutazione di politiche pubbliche è un esercizio applicato di scienza sociale utile a controllare gli standard di qualità della legislazione, da monitorare *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, secondo procedure e metodologie individuate.

Oggi, a livello europeo, tale competenza è distribuita tra tutti gli attori istituzionali coinvolti nel procedimento legislativo. Il Parlamento europeo ha acquisito uno spazio maggiore nello svolgimento di questi studi di impatto della legislazione, e quel deficit democratico europeo che la cittadinanza percepiva appare ridotto.

L'attribuzione del ruolo di valutatori alle assemblee rappresentative, nonostante queste abbiano vissuto un depauperamento in termini di iniziativa politica, mira a ricostituire il tradizionale rapporto di rappresentanza democratica poiché mediante la formulazione e la verifica competente dell'attendibilità degli studi svolti e delle proposte formulate dal potere esecutivo, i Parlamenti possono dar voce all'elettorato.

Valutare una politica pubblica è diventato quindi per i Parlamenti, nazionali e sovranazionale, non solo uno strumento fondamentale per migliorare la qualità della legislazione, ma anche per vigilare su adeguatezza ed efficacia dell'intervento normativo, soprattutto se di iniziativa governativa, rispetto agli obiettivi prefissati politicamente e alle aspettative espresse dai cittadini mediante gli strumenti di partecipazione pubblica al *policy making process*.

Capitolo III

Il Parlamento europeo e la valutazione ex ante

Livia LAMPARIELLO

1. INTRODUZIONE - 2. IL RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO NELLA VALUTAZIONE DI IMPATTO EX ANTE - 3. LE UNITÀ DEPUTATE ALLA VALUTAZIONE DI IMPATTO EX ANTE - 3.1. L'UNITÀ PER LA VALUTAZIONE DI IMPATTO EX ANTE - 3.2. L'UNITÀ PER IL VALORE AGGIUNTO EUROPEO E IL C.D. COSTO DELLA "NON-EUROPA" - 4. MODELLI E TENDENZE DELLA VALUTAZIONE - 5. LA PARTECIPAZIONE DEGLI STATI MEMBRI AL PROCESSO VALUTATIVO - 6. IL PARLAMENTO EUROPEO E LA VALUTAZIONE IN ITINERE - 6.1. L'UNITÀ PER LA PROSPETTIVA SCIENTIFICA E L'UNITÀ PER LE TENDENZE GLOBALI

1. Introduzione

La qualità della legislazione è un tema di centrale importanza nell'architettura istituzionale dell'Unione europea.

Numerosi studi internazionali hanno da tempo individuato nelle analisi di impatto dei veri e propri strumenti atti a migliorare la qualità della normazione, sia per quanto riguarda la verifica dell'adeguatezza e dell'efficacia dell'intervento normativo rispetto agli obiettivi perseguiti, sia sotto il profilo della legittimazione e del controllo democratico delle decisioni.

All'interno del ciclo politico dell'Unione europea, lo strumento dell'analisi d'impatto svolge una funzione importante, sia nella fase dell'elaborazione della proposta legislativa da parte della Commissione europea, sia in quella di approvazione dell'atto da parte del Parlamento europeo e del Consiglio. L'analisi d'impatto *ex ante*, in particolare, nel consentire la verifica dei risultati attesi da una certa politica, permette inoltre una migliore attuazione ed un più efficace controllo del recepimento della normativa europea da parte degli Stati membri.

Tra le varie istituzioni dell'Unione quella che per prima ha rivolto attenzione al tema dell'analisi di impatto è stata senza dubbio la Commissione, tale interesse si inseriva nella più generale esigenza di implementare le politiche di *better regulation*¹²², basate sulla convinzio-

¹²² Per un approfondimento dettagliato si rinvia al Capitolo I, a cura di Chiara Cordova.

ne secondo cui una cattiva regolamentazione influisce in modo negativo oltre che sulla certezza del diritto, sull'osservanza della legge, sull'efficienza della giustizia e sull'uso efficiente delle risorse di un paese¹²³.

Il presente contributo sarà, però, incentrato sul Parlamento europeo che, solo di recente, è stato coinvolto nel processo valutativo *ex ante*.

2. Il ruolo del Parlamento europeo nella valutazione di impatto *ex ante*

Se, come abbiamo visto, è stata la Commissione ad interessarsi in primo luogo alle tematiche relative alla *better regulation*, tuttavia negli ultimi anni anche il Consiglio dell'Unione europea¹²⁴ ed il Parlamento

¹²³ È inoltre interessante notare come il perseguimento di una normazione qualitativa è tanto più importante in un sistema multilivello come quello dell'Unione europea. Infatti, la cura della qualità redazionale dei testi legislativi è considerata dalle istituzioni europee indispensabile affinché la legislazione possa essere compresa meglio e attuata correttamente da ciascuno Stato membro. Gli atti emanati dalle istituzioni europee devono essere formulati in modo comprensibile, coerente e secondo regole uniformi di presentazione e di tecnica legislativa affinché ciascuno Stato possa procedere, ove necessario, ad un'attuazione del diritto interno corretta e tempestiva.

¹²⁴ Com'è noto, il Consiglio dell'Unione europea si riunisce in diverse formazioni a seconda dell'argomento da trattare. Il tema della qualità della regolamentazione compete alla formazione competitività (c.d. COMPET) creata già a partire dal 2002. Evidentemente tale tema ha natura piuttosto trasversale, quindi non di rado viene affrontato anche da altre formazioni dello stesso Consiglio. Lo strumento utilizzato dalla formazione competitività per fornire indicazioni e raccomandazioni alle altre istituzioni europee e agli Stati membri è un documento di "conclusioni". Queste vengono adottate all'unanimità e forniscono indicazioni sulla qualità della normazione. A partire dal 2010 il Consiglio ha individuato quali strumenti per garantire una migliore qualità della regolamentazione, l'utilizzo del test PMI e l'analisi di impatto. Il Consiglio si è anche soffermato sul principio del *Think small first* e sul generale problema della trasparenza e dell'accessibilità della normazione, sulla necessità di evitare il fenomeno del *gold-plating* nella fase di trasposizione delle norme europee negli ordinamenti nazionali. È bene sottolineare che le raccomandazioni, le richieste o gli inviti sono indirizzati per lo più alla Commissione, in misura minore verso gli Stati membri e solo marginalmente al Parlamento europeo. Inoltre, non bisogna dimenticare che, nel corso degli anni l'interesse del Consiglio per la valutazione *ex ante* si è mano a mano spostato verso la valutazione *ex post* e

europeo hanno posto maggiore attenzione verso questo specifico ambito.

In particolare, il Parlamento europeo anche a causa del suo rinnovato ruolo di co-decisore legislativo¹²⁵ ha, negli ultimi anni, rivolto specifica attenzione ai temi della *better regulation* ed in particolare all'analisi di impatto della legislazione.

Infatti, nel giugno 2011, il Parlamento ha adottato il c.d. *Niebler report*¹²⁶, il quale partendo dal preliminare assunto secondo cui le valutazioni d'impatto rappresentano uno strumento fondamentale di cui il legislatore dovrebbe servirsi per poter meglio apprezzare le conseguenze delle varie possibilità di intervento, analizza alcuni punti problematici a queste legati. Il *report* è suddiviso in quattro sezioni. Nella prima vengono presentati i requisiti generali che devono possedere le valutazioni d'impatto a livello europeo. Il Parlamento ritiene che quest'ultime debbano essere realizzate in maniera totalmente indipendente e trasparente, debbano essere applicate a tutte le categorie di proposte legislative ed infine debbano seguire una metodologia chiara. Sottolinea, inoltre, la necessità di valutazioni d'impatto approfondite come condizione preliminare per una legislazione di elevata qualità e per un recepimento, un'applicazione e un'esecuzione corretti e precisa, inoltre, che tali valutazioni non possano in alcun caso sostituirsi al dibattito politico e al processo decisionale del legislatore, contribuendo semplicemente

verso il collegato programma REFIT. A tal proposito cfr. l'approfondimento del Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato della Repubblica, *Better regulation for better results*, disponibile online <https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/921083/index.html>.

¹²⁵ Il trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, rafforza il ruolo del Parlamento europeo, conferisce ai parlamenti nazionali maggiore responsabilità nel determinare l'indirizzo delle politiche europee e attribuisce ai cittadini dell'Unione europea il potere d'iniziativa. Esso, inoltre, rafforza le attribuzioni del Parlamento in qualità di colegislatore a pieno titolo, dotato di maggiori poteri di bilancio, e attribuisce inoltre a questo un ruolo determinante nell'elezione del Presidente della Commissione europea.

¹²⁶ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 giugno 2011 su come garantire valutazioni d'impatto indipendenti (2010/2016 (INI)).

alla preparazione tecnica delle decisioni. Infine si rimarca la circostanza per cui gli elementi fondamentali di una buona valutazione d'impatto consistono nell'identificazione dei problemi, nella consultazione delle parti interessate, nella definizione degli obiettivi da raggiungere e nell'elaborazione di opzioni d'intervento strategiche.

La seconda sezione, dedicata alle valutazioni d'impatto della Commissione, ne indica i possibili miglioramenti¹²⁷, essa non è però rilevante ai fini della presente indagine.

Passando alla terza parte del rapporto, in essa si rinviene un approfondimento sulle valutazioni d'impatto realizzate dal Parlamento europeo. Questo, infatti, ha già la facoltà di elaborare le proprie valutazioni e di sottoporre ad un esame approfondito quelle della Commissione¹²⁸. Nella prassi parlamentare, tuttavia, questo si verifica solo di rado. Il Parlamento invita pertanto le sue commissioni competenti ad utilizzare maggiormente lo strumento delle valutazioni d'impatto, al fine di accrescere la qualità dell'intero processo legislativo.

A tal proposito, nella quarta ed ultima sezione, si chiede l'istituzione di una struttura autonoma di valutazione d'impatto all'interno del Parlamento europeo che possa essere utilizzata da tutte le commissioni al fine di migliorare ulteriormente il processo legislativo e creare sinergie fra le varie istituzioni.

¹²⁷ Il Parlamento riconosce che la Commissione, soprattutto grazie all'istituzione del Comitato interno per la valutazione d'impatto (*Impact Assessment Board* - IAB), ha migliorato sostanzialmente la qualità delle proprie valutazioni. Le esperienze dirette, il *feedback* dei deputati al Parlamento e, non da ultimo, la relazione della Corte dei conti europea dimostrano tuttavia che esiste un ulteriore margine di miglioramento per le valutazioni d'impatto attualmente realizzate dalla Commissione. Ad esempio la Commissione dovrebbe coinvolgere maggiormente le commissioni del Parlamento europeo e fornire le ragioni dettagliate che la inducono, per talune proposte legislative, a rinunciare alla valutazione d'impatto. Inoltre, dovrebbe impegnarsi a prendere posizione sulle valutazioni d'impatto commissionate dal Parlamento al fine di rendere proficua la dialettica interistituzionale sul tema.

¹²⁸ Inizialmente, però, le prime analisi di impatto effettuate dal Parlamento consistevano semplicemente in note informative o ricerche e non analisi strutturate e complete.

Proprio per queste ragioni nel 2013 viene creata la Direzione generale per i servizi di ricerca parlamentare (*Directorate-General for Parliamentary Research Service- EPRS*), dotata di uno staff di circa duecento persone, la quale offre ai deputati analisi e studi sulle questioni politiche inerenti l'Unione allo scopo di affiancarli ed aiutarli nello svolgimento della loro attività parlamentare¹²⁹. Tale Direzione mira, inoltre, ad accrescere la capacità di controllo e sorveglianza da parte di deputati e commissioni parlamentari nei confronti della Commissione e di altri organi dell'esecutivo dell'Ue. Tra i vari servizi offerti dalla Direzione rilevano analisi e ricerche personalizzate in risposta a richieste specifiche formulate da singoli deputati, riguardanti le politiche, le problematiche e la legislazione dell'Ue, nonché sessioni di *briefing* personalizzate.

A sua volta il summenzionato organismo si ripartisce in tre direzioni:

1. La Direzione del servizio di ricerca per i membri (*Directorate for Member's Research Service*)
2. La Direzione della biblioteca (*Directorate for the Library*)¹³⁰
3. La Direzione della valutazione d'impatto e del valore aggiunto europeo (*Directorate for Impact Assessment and European Added Value*)

Quest'ultima direzione è quella che più interessa ai fini della nostra analisi¹³¹. La direzione della valutazione d'impatto e del valore aggiunto contribuisce a valutare la necessità di un'azione legislativa a livello

¹²⁹ A tal proposito si veda il *dossier* redatto dal Senato della Repubblica, *Le iniziative del Parlamento europeo*, disponibile al seguente link https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/921083/index.html?stampa=si&part=dossier_dossier1-sezione_sezione1-h2_h26?part

¹³⁰ Offre, tramite servizi *in loco* ed *online* l'accesso alle pubblicazioni su questioni europee e nazionali, alle banche dati, nonché circa le notizie e i servizi di informazione.

¹³¹ Nel 2014 la Direzione ha prodotto 69 pubblicazioni di vario tipo e solo nella prima metà del 2015 ha prodotto 64 pubblicazioni. Queste permettono alle commissioni parlamentari di meglio analizzare le varie opzioni legislative da adottare e, più in generale, al Parlamento di esercitare un esame e una sorveglianza sull'esecutivo dell'Unione europea, contribuendo inoltre a migliorare la qualità della regolamentazione.

europeo, nonché a controllare e supervisionare l’attuazione della normativa. Essa è composta da sette unità, di queste sette due si occupano di valutazione c.d. *ex ante*: l’Unità per la valutazione di impatto *ex ante* (*Ex-Ante Impact Assessment Unit*) e l’Unità per il valore aggiunto europeo (*European Added Value Unit*), queste verranno esaminate nel proseguo del presente contributo.

In seguito alla creazione della Direzione, il Parlamento oltre a dotarsi di Linee guida per l’analisi di impatto¹³² ha evidenziato, in un’apposita risoluzione¹³³, alcuni possibili miglioramenti del sistema valutativo. In particolare, ha sottolineato l’esigenza di garantire che gli aspetti economici, sociali, amministrativi e ambientali siano tutti valutati dalla Commissione europea con la stessa accuratezza e di utilizzare il test PMI per valutare l’impatto della futura normativa e delle future iniziative amministrative sulle piccole e medie imprese. Ha ribadito inoltre l’importanza di consultare tutti i soggetti interessati in una fase precoce del processo di valutazione di modo che i loro contributi possano essere presi in considerazione nella fase di elaborazione delle valutazioni d’impatto e prima della loro pubblicazione.

Da ultimo, di grande importanza risulta il nuovo accordo interistituzionale “Legiferare meglio” entrato in vigore il 16 aprile 2016. Nello specifico, per quanto riguarda la valutazione *ex ante* l’accordo non introduce riforme radicali rispetto al precedente quadro normativo; insieme ai tradizionali elementi costitutivi delle valutazioni, si sottolinea però la necessità di determinare ove possibile il “costo della non-Europa”. Quanto all’ambito di applicazione delle valutazioni, l’accordo ha esteso l’obbligo

¹³² Cfr. European Parliament, Conference of Committee Chairs, *Impact Assessment Handbook: Guidelines for Committees*, consultabile al seguente link:

https://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja-&uact=8&ved=0ahUKEwjw7PiH04LNAhVJrxoKHdPsCU0QFggfMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.europarl.europa.eu%2FEPRS%2Fimpact_assesement_handbook_en.pdf&usg=AFQjCNE3nI4mEbDemCzoM_6MQEjqsGibDw&sig2=Z5V-DNIOkdkGI-lreZMYRZw&bvwm=bv.123325700,d.d24

¹³³ Risoluzione del Parlamento europeo del 27 novembre 2014 sulla revisione degli orientamenti della Commissione in materia di valutazione d’impatto e sul ruolo del “test PMI” (2014/2967(RSP)).

di valutazione *ex ante* a tutte le iniziative legislative e non legislative, a tutti i progetti di atti delegati e agli atti di esecuzione aventi un impatto socio-economico-ambientale significativo, adottati dalla Commissione.

3. Le Unità deputate alla valutazione di impatto *ex ante*

3.1. L'Unità per la valutazione di impatto *ex ante*

L'Unità per la valutazione di impatto *ex ante* supporta le commissioni del Parlamento nel vagliare la qualità, la completezza e l'imparzialità delle analisi di impatto effettuate dalla Commissione, tramite una serie di servizi. In primo luogo l'Unità elabora valutazioni iniziali sulle analisi di impatto della Commissione (*Initial appraisals of European Commission Impact Assessments*), brevi note di circa 4-8 pagine che, oltre a fornire un'introduzione della proposta stessa, esaminano tutte le analisi di impatto realizzate dalla Commissione identificandone i punti di forza e di debolezza e segnalando i problemi che gli Stati membri potrebbero voler indagare ulteriormente. Il Parlamento, al fine di redigere questo tipo di valutazioni, giustifica opportunamente le opzioni selezionate, tenendo conto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e non tralasciando l'analisi ponderata dell'impatto delle proposte in campo economico, sociale e ambientale. Inoltre si serve di consultazioni pubbliche effettuate con il coinvolgimento delle autorità regionali e locali e dei principali *stakeholders*.

Alle valutazioni iniziali si può dare il merito di contribuire a potenziare sia il ruolo del Parlamento come controllore dell'esecutivo che di co-legislatore, garantendo lo sviluppo di una coerente legislazione. È inoltre evidente, la funzione di controllo che esercita il Parlamento sulla Commissione per il tramite di queste valutazioni, infatti esse rappresentano un secondo controllo di qualità rispetto a quello che viene già svolto dal *Regulatory Scrutiny Board* (RSB), organismo interno alla Commissione ma, nonostante questo, indipendente¹³⁴.

¹³⁴ Il Comitato per il controllo normativo (*Regulatory scrutiny board* - RSB) svolge una funzione centrale di controllo e supporto della qualità per le valutazioni d'impat-

Il lavoro svolto finora dall'Unità per valutazione d'impatto *ex ante* nel generare valutazioni iniziali suggerisce che negli ultimi anni c'è stato un costante miglioramento della qualità complessiva di quest'ultime. Le debolezze tipiche individuate nella qualità delle valutazioni d'impatto della Commissione sono generalmente rappresentate da una scarsa definizione del problema, una scelta limitata delle opzioni praticabili e da un orientamento troppo marcato verso l'opzione preferita. Inoltre si rileva la mancanza di informazioni sufficienti per quanto riguarda la situazione o le esperienze dei singoli Stati membri, la valutazione inadeguata del probabile impatto dell'iniziativa sugli stessi, la tendenza a far prevalere l'analisi economica sulla considerazione degli impatti sociali e ambientali ed infine la presentazione deboli dei punti vista delle parti interessate su ciascuna opzione considerata. D'altro canto, però, sembrano aumentare gli sforzi compiuti in materia di consultazione delle parti interessate e di utilizzo del test PMI per valutare l'impatto di una politica anche sulle imprese di piccole e medie dimensioni; nonostante da un'analisi approfondita non sembra esservi spazio per ulteriori miglioramenti per quanto riguarda la sistematizzazione e la profondità delle analisi compiute dalla Commissione¹³⁵.

to della Commissione e le sue attività di valutazione. È stato istituito il 1° luglio 2015 e ha sostituito il Comitato per la valutazione d'impatto. Esamina e formula pareri su tutti i progetti di valutazioni d'impatto della Commissione e sulle principali valutazioni e controlli dell'adeguatezza (*check-up*) della normativa esistente. In linea di principio, affinché la Commissione adotti un'iniziativa accompagnata da una valutazione d'impatto, il Comitato deve emettere un parere positivo. Il parere accompagna il progetto di iniziativa, insieme alla valutazione d'impatto, lungo l'intero processo decisionale politico della Commissione. Le valutazioni d'impatto e i relativi pareri del Comitato sono pubblicati dopo l'adozione della proposta da parte della Commissione. Il Comitato è indipendente dai servizi incaricati dell'elaborazione delle politiche. Oltre al presidente, si compone di tre alti funzionari della Commissione e tre membri, selezionati dall'esterno della Commissione in base alle loro competenze. Tutti i membri lavorano per il Comitato a tempo pieno, senza altre responsabilità politiche.

¹³⁵ Per un approfondimento esaustivo si rinvia all'analisi di J. Dunne, W. Hiller, *European Parliament work in the fields of Impact Assessment and European Added Value*

In base alle risultanze delle valutazioni iniziali le commissioni possono accettare le conclusioni a cui è giunta la Commissione europea oppure richiedere gli approfondimenti di cui ai seguenti punti:

- valutazioni dettagliate sulla qualità e l'indipendenza di alcune analisi di impatto della Commissione (*Detailed appraisal of European Commission IAs*)
- analisi di impatto sostitutive o complementari sugli aspetti di una proposta non trattate adeguatamente nella valutazione d'impatto iniziale della Commissione (*Substitute or complementary IAs*). Queste analisi, consistenti nel rispondere a preoccupazioni o identificare omissioni segnalate dal Parlamento, possono senza dubbio aiutare la Commissione ad ottenere un quadro più completo delle potenziali implicazioni di una proposta non considerate in sede di prima analisi.
- analisi di impatto su emendamenti proposti dal Parlamento europeo (*IAs on substantive amendments*). Le analisi sugli emendamenti sostanziali spesso contribuiscono a rafforzare la posizione del Parlamento nei negoziati trilaterali e a confermare i presupposti per la presentazione di un emendamento. In altri casi, invece, l'esito di tali valutazioni può portare a riconsiderare se mantenere o meno gli emendamenti in questione, oppure se riconsiderarli creando degli emendamenti c.d. "di compromesso" che tengano conto dei risultati delle analisi di impatto.

Escluse le valutazioni iniziali, che sono realizzate in maniera sistematica, per la realizzazione di tutte le altre valutazioni ed analisi è necessaria una richiesta formale della commissione di merito del Parlamento all'unità per la valutazione di impatto *ex ante*. Le analisi di impatto sugli emendamenti sono solitamente commissionate ad esperti esterni.

Activity Report for July 2014 - December 2015, in <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/home.html>.

3.2. *L'Unità per il valore aggiunto europeo ed il c.d. "costo della non Europa"*

L'Unità per il valore aggiunto europeo supporta le commissioni del Parlamento nell'identificare i settori nei quali un'azione legislativa a livello europeo potrebbe risultare vantaggiosa e apportare maggiori benefici rispetto all'opzione del non intervento o alle azioni dei singoli Stati.

Essa produce in primo luogo valutazioni sul valore aggiunto europeo (*European Added Value Assessments - EAVAs*) atte a stabilire il potenziale impatto ed identificare i vantaggi delle proposte di iniziativa legislativa del Parlamento alla Commissione.

Tale Unità si occupa, inoltre, della redazione di rapporti sul "costo della non-Europa" (CoNE) tendenti a verificare in quali settori potrebbe essere più efficiente un intervento a livello di Unione europea sebbene tale intervento sia, al momento della verifica, assente. Infine, l'Unità svolge analisi del valore aggiunto relativo alle politiche europee già messe in atto.

Durante il periodo che va dal giugno 2014 al dicembre 2015 l'Unità per il valore aggiunto europeo ha sostenuto le commissioni parlamentari producendo otto rapporti sul costo della non Europa e due valutazioni sul valore aggiunto europeo¹³⁶.

I rapporti sono stati principalmente incentrati in settori di fondamentale importanza quali quello del mercato unico, dell'Unione monetaria europea, dell'unione bancaria, dell'occupazione, dei trasporti, dei diritti dei passeggeri e dell'ambiente e sono stati effettuati al fine di preparare il terreno per future iniziative legislative.

L'Unità ha inoltre prodotto una valutazione del valore aggiunto europeo sulle politiche fiscali aziendali nella Ue (*corporate tax policies*) come pure una valutazione sulla riforma della legge elettorale europea che ha accompagnato la relazione d'iniziativa legislativa redatto dalla

¹³⁶ Ivi, p. 20 ss.

commissione per gli affari costituzionali nell'ambito della procedura legislativa speciale di cui all'articolo 223 del TFUE¹³⁷.

Come si può intuire, strettamente collegato al ruolo dell'Unità sopra esaminata rileva il concetto di "costo della non-Europa". Questo è stato sviluppato per la prima volta, di fatto, proprio in Parlamento più di 30 anni fa da due relazioni, la prima firmata dagli economisti Michel Albert e James Ball e redatta nel 1983¹³⁸ e la seconda stilata da Paolo

¹³⁷ L'art. 223 del TFUE, infatti, prevede che «Il Parlamento europeo elabora un progetto volto a stabilire le disposizioni necessarie per permettere l'elezione dei suoi membri a suffragio universale diretto, secondo una procedura uniforme in tutti gli Stati membri o secondo principi comuni a tutti gli Stati membri. Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo che si pronuncia alla maggioranza dei membri che lo compongono, stabilisce le disposizioni necessarie. Tali disposizioni entrano in vigore previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. Previa parere della Commissione e con l'approvazione del Consiglio, il Parlamento europeo, di sua iniziativa, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, stabilisce lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni dei suoi membri. Per le norme o le condizioni relative al regime fiscale dei membri o ex membri è richiesta l'unanimità in sede di Consiglio».

¹³⁸ La relazione Albert-Ball, presentata nell'agosto 1983, si rivela una lettura sorprendentemente attuale anche oggi. Anticipa le sfide e le scelte che l'Unione affronta oggi, anche se nel contesto dell'epoca in cui è stata scritta. Sostiene che «l'ostacolo principale alla crescita economica dei paesi europei è quello che si deve chiamare "non-Europa", che scivola lungo il pendio scosceso della non-crescita» e descrive come il mercato che doveva essere comune stava invece diventando "non-comune". La relazione ha dipinto un quadro dell'economia europea in cui il futuro è stato sacrificato sull'altare del presente, dando la priorità a considerazioni nazionali e a breve termine, a scapito di obiettivi collettivi di lungo periodo. L'analisi Albert-Ball suggeriva che «l'assenza di un autentico mercato comune e tutti gli altri ostacoli al commercio equivalgono a un sovrapprezzo finanziario sicuramente pari a circa una settimana di lavoro all'anno in media per famiglia in Europa, o circa 800 ECU all'anno» (costo espresso nell'Unità monetaria europea utilizzata all'epoca). In altri termini, ogni lavoratore in Europa lavorava «una settimana ogni anno per pagare la non-Europa, con un costo aggiuntivo nell'ordine del 2% del prodotto nazionale lordo (PNL)». Per approfittare del potenziale effetto moltiplicatore dell'azione comune, la ripresa avrebbe dovuto emergere «a livello comunitario, in caso contrario non ve ne sarebbe stata alcuna».

Cecchini nel 1988¹³⁹, le quali identificarono e cercarono di quantificare i potenziali vantaggi economici derivanti dal completamento di un mercato unico europeo, introducendo il concetto del “costo della non-Europa” nell’uso politico comune. Da questi due studi emerge chiaramente come l’assenza di un’azione comune a livello europeo può comportare che, in un settore specifico, si verifichi una perdita di efficienza per l’economia nel suo insieme e/o che un bene pubblico collettivo che potrebbe altrimenti esistere non sia disponibile.

Il concetto è strettamente legato a quello di “valore aggiunto europeo”, in quanto il secondo cerca di identificare i vantaggi economici dell’intraprendere, e il primo il costo economico del non intraprendere, un’azione politica a livello europeo in un ambito specifico.

I potenziali vantaggi economici dell’azione possono essere misurati in termini di prodotto interno lordo (PIL) aggiuntivo generato o di risparmi in termini di spesa pubblica o di altro genere, attraverso un’allocazione più efficiente delle risorse all’interno dell’economia.

Per non fare che un esempio, il PIL aggiuntivo potrebbe essere rappresentato dal potenziale effetto moltiplicatore nel tempo dell’allargamento del mercato unico digitale su scala europea; la maggiore efficienza nella spesa pubblica, invece, potrebbe essere illustrata dal migliore coordinamento delle politiche di sviluppo o di difesa nazio-

¹³⁹ Il concetto di “costo della non-Europa” era il *leitmotiv* della relazione Cecchini dell’aprile 1988, un punto di riferimento che contribuì a formare una logica economica solida per il programma di completamento del mercato unico entro la fine del 1992. Fu stimato che il possibile vantaggio per il PIL comunitario derivante dal programma del 1992 sarebbe stato dell’ordine del 4,5% (e potenzialmente fino a un massimo del 6,5%). L’analisi contenuta nella relazione Cecchini favorì l’intensificazione degli sforzi per il completamento del mercato unico, che sono proseguiti da allora, ma l’idea centrale su cui si fondava sembra essere gradualmente scomparsa dal dibattito, proprio come gli effetti positivi di un mercato più approfondito e più ampio sono ormai considerati scontati. Negli ultimi anni, il dibattito pubblico si è concentrato più spesso sul “costo dell’Europa” invece che sui benefici continuativi per il PIL che si sarebbero potuti ottenere grazie a politiche adeguate a livello europeo. Il potenziale effetto moltiplicatore dell’approfondimento dell’azione europea esistente o della realizzazione di nuove azioni in determinati ambiti resta forte ancora oggi.

nali ed europee, dove attualmente esistono duplicazioni o disfunzioni notevoli.

Anche il principio di sussidiarietà sancito dall'art. 5 del TUE¹⁴⁰ si ricollega ai concetti appena esaminati, è proprio la sua applicazione che obbliga a considerare anche la c.d. "opzione zero", cioè impone di prendere in considerazione l'opportunità di non adottare nessun provvedimento normativo in un determinato campo e di lasciare la regolazione di una materia ai singoli Stati membri.

Recentemente il Parlamento europeo ha riservato grande attenzione al tema del "costo della non-Europa", commissionando un approfondito studio intitolato "Mappatura del costo della non-Europa 2014-2019"¹⁴¹.

Tale documento riguarda un progetto a lungo termine intrapreso dall'Unità del valore aggiunto europeo del Parlamento, in collaborazione con il Gabinetto del Segretario generale e l'Unità di assistenza alla *governance* economica, teso ad identificare e analizzare il "costo della non-Europa" in determinati ambiti politici. Lo studio è inteso come un contributo alla crescente discussione riguardo alle priorità politiche dell'Unione europea nel ciclo istituzionale quinquennale che va dal 2014 al 2019.

L'analisi si basa in gran parte su una serie di lavori più dettagliati elaborati per le singole commissioni parlamentari dall'Unità del valore aggiunto europeo negli ultimi due anni, sotto forma di valutazioni sul valore aggiunto europeo (riguardo alle iniziative legislative proposte dal Parlamento) e di relazioni sul costo della non-Europa in determinati ambiti politici. Il documento in oggetto analizza l'opportunità di un

¹⁴⁰ Com'è noto la delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità. Quest'ultimo mira ad inquadrare le azioni delle istituzioni dell'Ue entro certi limiti. In virtù di principio, l'azione dell'Ue deve limitarsi a quanto è necessario per raggiungere gli obiettivi fissati dai trattati. In altre parole, il contenuto e la forma dell'azione devono essere in rapporto con la finalità perseguita.

¹⁴¹ Cfr. J. Dunne, *Mappatura del "costo della non-Europa" 2014-2019*, in http://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document.html?reference=IPOL-EA-VA_ET%282014%29510983.

intervento europeo in svariati settori che spaziano dal mercato unico digitale, all'unione bancaria, dal partenariato transatlantico su commercio e investimenti (TTIP), allo spazio unico europeo dei trasporti.

Esso contiene una serie di stime riguardo ai possibili benefici economici, in termini di PIL aggiuntivo generato oppure di allocazione più razionale delle risorse pubbliche attraverso un migliore coordinamento della spesa ai livelli nazionale ed europeo, che potrebbero contribuire in modo significativo a stimolare nel tempo l'economia europea. Finora l'analisi suggerisce che l'economia europea potrebbe ottenere, nel tempo, miglioramenti pari a circa 800 miliardi di euro, ovvero il 6% del PIL corrente, grazie a tali misure.

4. *Modelli e tendenze della valutazione ex ante*

L'analisi della revisione dettagliata delle prime valutazioni della Commissione, intrapresa dal Parlamento tra il giugno 2012 e giugno 2015, permette di analizzare e di evidenziare alcune criticità del sistema ma anche di indicarne i punti di forza¹⁴².

Ai sensi delle Linee guida per la *better regulation* varate dalla Commissione, ogni valutazione di impatto inizialmente dovrebbe verificare l'esistenza di un problema, identificarlo nella maniera più precisa possibile, rinvenirne cause e conseguenze e valutare la sua probabilità di persistere in assenza di un intervento da parte dell'Ue.

La risposta a queste domande dovrebbe fornire ai politici le informazioni necessarie per decidere se vi è un problema e con quale soluzione sia meglio rispondere. Alla luce di quanto detto la descrizione del problema, nella valutazione d'impatto, dovrebbe essere chiara e specifica, concentrarsi sulle questioni da affrontare per l'iniziativa in esame ed evitare lunghe presentazioni di questioni generali. Nonostante quanto sopra affermato possa risultare piuttosto ovvio,

¹⁴² Cfr. J. Dunne, W. Hiller, *European Parliament work in the fields of Impact Assessment and European Added Value Activity Report for July 2014 - December 2015*, in <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/home.html>.

generalmente è proprio questo che viene evidenziato nelle valutazioni effettuate dai servizi del Parlamento. Infatti, solo il 40% delle valutazioni d'impatto analizzate tra il giugno 2012 e il giugno 2015 sono stati considerati in grado di presentare una definizione del problema del tutto soddisfacente.

Secondo gli orientamenti della Commissione, è importante consultare ampiamente tutte le alternative, senza tralasciare alcuna opzione. Risulta essere questa una delle funzioni principali di un processo di valutazione e, quando correttamente eseguito, probabilmente rappresenta la componente della valutazione più apprezzata dagli *stakeholders* esterni. D'altro canto, nell'ipotesi opposta, tende ad essere il più criticato e contribuisce a minare in maniera significativa la credibilità dell'intero esercizio valutativo e la sua utilità per il processo di decisione politica. Dall'analisi esperita dal Parlamento europeo viene evidenziato che, nella stragrande maggioranza dei casi vengono presentate circa tre alternative rispetto alla c.d. "opzione zero", in molti casi però le opzioni risultano essere più simili a varianti di quella prescelta piuttosto che a valide alternative. Questa impressione è ulteriormente rafforzata dal fatto che in molti casi le varie opzioni non sono presentate in maniera equilibrata ed anzi suggeriscono una certa propensione verso l'opzione "preferita". Un altro punto debole spesso identificato nelle valutazioni d'impatto della Commissione è la mancanza di informazioni dettagliate per quanto attiene le situazioni e le esperienze dei singoli Stati membri, specialmente quando una proposta è tesa a modificare una legislazione vigente.

Inoltre, secondo le linee guida della Commissione, tutte le conseguenze rilevanti dovrebbero essere valutate quantitativamente, se possibile, oltre che qualitativamente; allo stesso modo, l'impatto di una legislazione dovrebbe essere "monetizzato". Quando viene eseguita un'analisi costi-benefici, è importante che le ipotesi su cui è basata la valutazione, e la metodologia utilizzata, vengano chiaramente definite e giustificate. È inoltre utile indagare se la modifica di un particolare presupposto potrebbe portare a risultati molto diversi anche in termini puramente economici. L'esperienza fino ad oggi suggerisce che questo approccio non è sempre stato applicato. Bisogna

però tener presente che l'analisi costi-benefici non è necessariamente il metodo più adatto per stabilire la fattibilità delle varie opzioni, non a caso, solo un terzo delle valutazioni d'impatto effettuate dalla Commissione ed esaminate dal Parlamento durante il periodo in esame hanno utilizzato l'analisi costi-benefici a supporto del calcolo degli impatti.

L'analisi della completezza delle valutazioni di impatto esaminate rivela che c'è ancora una certa tendenza a far prevalere l'analisi dei potenziali effetti economici su quella di quelli sociali e ambientali. Ad esempio, gli impatti economici sono stati valutati nel 95% dei casi rilevanti stimati durante il periodo in questione, tale analisi è stata considerata insufficiente solo nel 14% dei casi. L'analisi degli impatti sociali, d'altra parte, è stata presa in considerazione nell'88% dei casi ma la valutazione non è stata ritenuta soddisfacente nel 25% di esse. Allo stesso modo, gli impatti ambientali sono stati valutati nel 79% dei casi rilevanti, con un'analisi giudicata insufficiente nel 31% di essi.

A parte le tendenze specifiche sopra individuate, l'analisi delle valutazioni prodotte nel periodo in esame mostra anche come l'operato del Parlamento nel processo valutativo sia decisamente migliorato anche grazie alla crescente specializzazione del personale coinvolto nell'elaborazione delle valutazioni. Inizialmente queste tendevano a concentrarsi su una presentazione dei punti principali della valutazione in questione e sulla misura in cui alcuni criteri fondamentali venivano o meno rispettati. Nonostante questi aspetti rimangano cruciali, sempre in misura maggiore il Parlamento si è adoperato per sviluppare una costruttiva analisi critica della qualità della valutazione d'impatto tenendo conto non solo delle linee guida della Commissione, ma anche delle priorità del Parlamento, in particolare per quanto riguarda questioni come il potenziale impatto di una politica sulle PMI, la tutela dei consumatori e dei diritti umani, per citare solo alcuni esempi, e più attivamente segnalando i punti di potenziale preoccupazione. Gli obiettivi, gli interessi e le esigenze del Parlamento sono sempre più presenti alle Unità che redigono le valutazioni, insieme alla piena consapevolezza che le valutazioni di

impatto *ex ante* rappresentino uno strumento essenziale per aiutare a definire le politiche pubbliche europee.

5. *La partecipazione degli Stati membri al processo valutativo*

L'assenza di un coinvolgimento degli Stati membri nell'elaborazione delle valutazioni d'impatto è stata spesso ritenuta un fattore di debolezza per l'Unione europea ed in particolare per il processo valutativo. In effetti, senza il contributo di questi le valutazioni dell'Unione sull'efficienza e l'effettività delle misure di attuazione e la verifica dei costi e degli oneri amministrativi connessi alla legislazione europea rischiano di non essere sufficientemente affidabili. Anche il rafforzamento del sistema delle valutazioni d'impatto attraverso l'inclusione della dimensione territoriale, più volte sollecitato dal Parlamento europeo, presuppone il coinvolgimento degli Stati membri. Senza questi ultimi, infatti, non è possibile apprezzare adeguatamente le conseguenze finanziarie e amministrative per le autorità nazionali, regionali e locali. Del resto, molti degli strumenti introdotti negli ultimi anni riflettono richieste avanzate proprio dai Paesi membri. Tra queste si può per esempio annoverare la misurazione degli oneri amministrativi¹⁴³ o l'implementazione dei test territoriali a livello infrastatale.

Per questa ragione il nuovo Accordo interistituzionale¹⁴⁴ ha previsto l'obbligo a carico della Commissione di mettere a disposizione dei Parlamenti nazionali i risultati finali delle valutazioni d'impatto; dal canto loro gli Stati membri sono invitati a cooperare con la Commissione nella raccolta delle informazioni e dei dati necessari per monitorare e valutare l'attuazione del diritto dell'Unione. A tal

¹⁴³ Tale obiettivo è stato realizzato per il tramite del programma per la riduzione degli oneri amministrativi (c.d. *ABR plus – Administrative Burden Reduction Programme*).

¹⁴⁴ Cfr. il punto 13 dell'Accordo "Legiferare meglio", in:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0039+0+DOC+XML+V0//IT>.

proposito si sottolinea che se nella fase di valutazione *ex ante* agli Stati membri è riconosciuto solo un diritto di informazione, in quella *ex post* è previsto un loro coinvolgimento attivo ai fini della verifica dell'efficacia della legislazione rispetto agli obiettivi perseguiti¹⁴⁵.

Per quanto riguarda la valutazione *ex ante* bisogna rilevare che in questo ambito le modalità di partecipazione degli Stati membri non sono state ancora formalizzate; ciononostante varie opzioni sono già percorribili in ciascuna fase del processo decisionale. In particolare, gli Stati membri possono partecipare all'elaborazione della valutazione d'impatto della Commissione europea, presentando osservazioni alla valutazione d'impatto iniziale. Possono, inoltre, fornire contributi utili per l'esercizio delle prerogative del Parlamento europeo, in particolare per il controllo e per le richieste di integrazioni e approfondimenti delle valutazioni d'impatto della Commissione, ma anche per l'elaborazione delle valutazioni d'impatto delle modifiche sostanziali delle proposte legislative. Infine, gli Stati membri possono svolgere un ruolo particolarmente importante per l'utilizzo e lo sviluppo delle valutazioni d'impatto in sede di Consiglio. Questi possono, infatti, trasmettere informazioni preziose per verificare o integrare le valutazioni d'impatto della Commissione, oltre che per predisporre la valutazione delle modifiche sostanziali.

Non bisogna inoltre dimenticare il ruolo degli Stati membri e dei parlamenti nazionali nel tempestivo e corretto recepimento della normativa dell'Unione europea. La trasposizione della normativa europea si pone invero come elemento fondamentale di ogni valutazione anche al fine di raccogliere elementi valutativi per analizzare l'iter dell'atto e le sue eventuali conseguenze sul tessuto normativo di riferimento.

Da ultimo bisogna anche considerare il ruolo dei Parlamenti nazionali per ciò che attiene la verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Tale verifica è strettamente connessa ai principi della *better regulation*, sia nella loro dimensione *ex ante* che

¹⁴⁵ Per un'analisi più approfondita di tale coinvolgimento si rimanda al Capitolo IV, a cura di Ilenia Scarlato.

nella loro dimensione retrospettiva ed *ex post*. Il ruolo dei Parlamenti, infatti, si gioca sia per ciò che attiene il principio di sussidiarietà, che impone di valutare la necessità e il valore aggiunto della regolazione europea rispetto all'azione degli Stati membri, che il principio di proporzionalità, che impone di considerare che la legislazione europea sia ispirata al minor onere possibile¹⁴⁶.

Oltre al costante coinvolgimento degli Stati nell'ambito della valutazione, negli ultimi anni si è registrata anche una tendenza, per certi versi, positiva ad includere nel processo di partecipazione i cittadini ed i portatori di interessi.

Tale tendenza, più che dal Parlamento è stata però sviluppata dalla Commissione che ha ideato vari strumenti utili allo scopo tra i quali si evidenziano il sito *Lighten the load – Have your say*¹⁴⁷ in cui i cittadini possono esprimere opinioni e suggerire modifiche riguardo un qualsiasi settore delle politiche europee.

A questo si aggiunge anche la previsione secondo la quale i portatori di interessi e i cittadini potranno inviare nelle otto settimane successive alla presentazione di una proposta legislativa della Commissione i loro contributi che andranno sottoposti ai co-legislatori.

Nonostante l'alto grado di democraticità delle iniziative in esame esse appaiono, però, molto onerose e forse non sempre utili per l'individuazione di input partecipativi chiari e precisi, che costituiscano un reale supporto al processo decisionale.

Il rischio infatti è quello di garantire maggiore visibilità ed efficacia alle realtà associative strutturate e ai singoli, e poco invece alle istituzioni rappresentative.

¹⁴⁶ Si veda l'art. 5 del Protocollo n. 2, secondo cui «I progetti di atti legislativi tengono conto della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sull'Unione, sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici e sui cittadini siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire».

¹⁴⁷ La consultazione dei cittadini avviene per il tramite di un questionario disponibile al seguente link: http://ec.europa.eu/priorities/democratic-change/better-regulation/feedback/index_en.htm.

6. Il Parlamento europeo e la valutazione in itinere

La valutazione *in itinere* (*mid-term evaluation*), come si può facilmente intuire, si colloca in un momento intermedio dello sviluppo di una qualsiasi politica. Essa consente di rimodulare, modificare o rettificare il sistema progettuale di un intervento, nel caso in cui nel corso del tempo venissero rilevate incongruenze. È quindi quella fase nella quale l'intervento comincia a generare quei risultati e quegli effetti che consentiranno poi in un momento successivo una valutazione *ex post*¹⁴⁸.

Nell'ambito dell'Unione europea la Commissione intraprende spesso le c.d. *mid-term or interim evaluation* specialmente riguardo a quei programmi politici di spesa che possono durare alcuni anni¹⁴⁹. Lo scopo, come dicevamo, è quello di modificare la progettazione di una determinata politica in base ai risultati raggiunti all'esito della valutazione.

In astratto, non c'è nulla che impedisca anche al Parlamento europeo di esperire questa tipologia di valutazione, fino ad ora però questo non è mai accaduto, non essendovi nessuna struttura deputata espressamente a tal fine.

Nonostante quanto sopra affermato, esistono alcune unità, all'interno della Direzione per la valutazione d'impatto e del valore aggiunto europeo, che latamente si occupano di valutazioni di questo genere e più in generale analizzano le tendenze a lungo termine, fornendo consulenze strategiche in ambiti specifici. Queste unità possono essere classificate come *forsight units*, unità "di lungimiranza", in grado di fornire "un ampio supporto orizzontale" alle commissioni parlamentari ed ai deputati.

¹⁴⁸ Cfr. A. La Spina, E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 207.

¹⁴⁹ Al seguente link è possibile consultare il database che raccoglie tutte le valutazioni della Commissione, tra cui anche quelle *in itinere*: <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/search.do>

6.1. *L'Unità per la prospettiva scientifica e l'Unità per le tendenze globali*

La società europea beneficia enormemente dei progressi della scienza e della tecnologia.

La velocità di sviluppo di questi settori pone sfide anche nello sviluppo delle politiche ad essi legate. Infatti, oltre a influire su ogni aspetto della vita quotidiana, la scienza svolge oggi un ruolo di primo piano nella determinazione della legislazione.

Un'efficace interfaccia scienza-politica è fondamentale per assicurare che i legislatori ed i responsabili politici siano equipaggiati con le competenze necessarie atte a fornire risposte efficaci alle opportunità e alle sfide della società europea.

In questa ottica si colloca il ruolo dell'Unità per la prospettiva scientifica (*Scientific Foresight Unit*) la quale effettua ricerche interdisciplinari e fornisce consulenze strategiche nel campo della valutazione delle opzioni scientifiche e tecnologiche e della prospettiva scientifica¹⁵⁰. Sostiene il Parlamento europeo in una vasta gamma di settori chiave, tra cui l'agricoltura, la sicurezza alimentare, la robotica, la mobilità, l'istruzione e la salute.

L'Unità realizza studi approfonditi e organizza seminari sullo sviluppo di tali settori, sotto la guida del Comitato STOA (*Science and Technology Options Assessment* – Valutazione delle opzioni scientifiche), composto da 24 membri, che contribuisce al dibattito e all'esame legislativo di questioni scientifiche e tecnologiche con prospettive a lungo termine di particolare importanza politica.

A tal fine lo STOA:

- fornisce alle commissioni parlamentari e agli altri organi parlamentari interessati studi e informazioni indipendenti, di elevata qualità e scientificamente imparziali per la valutazione dell'impatto dell'eventuale introduzione o promozione di

¹⁵⁰ Per un approfondimento sulle pubblicazioni e sui *focus* svolti dallo STOA si rimanda al sito istituzionale: <http://www.europarl.europa.eu/stoa/>.

nuove tecnologie e individua, sotto il profilo tecnico, le migliori opzioni operative;

- organizza *forum* in cui esponenti politici e rappresentanti delle comunità o organizzazioni scientifiche esaminano e raffrontano gli sviluppi scientifici e tecnologici di rilevanza politica per la società civile;
- sostiene e coordina iniziative finalizzate al rafforzamento delle attività di valutazione parlamentare delle opzioni tecnologiche negli Stati membri dell'Unione europea.

Infine, le attività di tale unità sono poste sotto la sorveglianza di un apposito gruppo di deputati, nominati da sei commissioni parlamentari¹⁵¹.

La seconda unità cui si accennava in precedenza è l'Unità per le tendenze globali (*Global Trend Unit*), istituita soltanto nell'aprile 2015. Questa si occupa di identificare, rintracciare e analizzare le tendenze globali a medio e lungo termine ed in particolare i cambiamenti internazionali, i contesti economici, sociali e politici, che possono influenzare l'Unione europea negli anni a venire e dunque le sue prossime politiche. L'obiettivo dell'Unità è di mantenere i suoi utenti informati su queste tendenze e sulle loro potenziali implicazioni, pubblicando *briefing* e organizzando seminari.

L'Unità per le tendenze globali, inoltre, supporta la partecipazione del Parlamento al dialogo con le altre istituzioni dell'Ue e facilita il contatto con organizzazioni esterne, quali le università, che lavorano in questi campi. In particolare funge da contatto del Parlamento all'interno del *think tank* interistituzionale ESPAS (*European Strategy and Policy Analysis System*). L'ESPAS fornisce una struttura per la cooperazione e la consultazione a livello amministrativo, su base volontaria, tra il Parlamento europeo, la Commissione europea, il Consiglio dell'U-

¹⁵¹ Per un approfondimento circa le tendenze dell'ultimo anno si rinvia al report annuale, *Science and Technology Options Assessment, annual report 2015*, EPRS European Parliamentary Research Service, Scientific Foresight Unit (STOA), in <http://www.europarl.europa.eu/stoa/cms/home/studies>.

nione europea ed il Servizio europeo per l'azione esterna, avvalendosi del supporto del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale europeo in qualità di osservatori. Questa struttura si propone di lavorare sull'individuazione delle tendenze di medio e lungo termine relative all'Unione europea, di fornire analisi comuni di esiti probabili sulle principali questioni e di promuovere la più stretta collaborazione tra i servizi delle varie istituzioni dedicati all'analisi di queste tendenze.

In conclusione, sebbene tali unità non possano, come dicevamo, essere classificate come deputate alla valutazione *in itinere*, esse svolgono comunque una funzione importante all'interno del ciclo politico-legislativo dell'Unione europea. Nondimeno data la funzione strategica della valutazione *in itinere* soprattutto per quanto riguarda politiche di ampie dimensioni e durevoli nel corso del tempo, nulla ostando al suo espletamento anche da parte del Parlamento europeo, si auspica l'introduzione di sistematiche valutazioni *in itinere* anche presso il suddetto organo.

Capitolo IV

La partecipazione del parlamento europeo alla fase di valutazione ex post

Ilenia SCARLATO

1. IL RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO NELLA VALUTAZIONE *EX POST* - 2. IL NUOVO CONTROLLO DELL'ADEGUATEZZA DELLA REGOLAMENTAZIONE: DAL PROGRAMMA REFIT ALLA PIATTAFORMA REFIT - 3. LA *BETTER LAW-MAKING*: IL NUOVO ACCORDO INTERISTITUZIONALE "LEGIFERARE MEGLIO" - 4. LA PARTECIPAZIONE DEGLI STATI MEMBRI ALLA FASE DELLA VALUTAZIONE *EX POST* - 5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

1. Il ruolo del Parlamento europeo nella valutazione ex post

Dopo il Trattato di Lisbona il ruolo del Parlamento europeo è cambiato in modo sostanziale diventando, insieme al Consiglio dell'Unione europea, colegislatore¹⁵². In base all'articolo 14 TUE «il Parlamento europeo esercita, congiuntamente al Consiglio, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di controllo politico e consultive alle condizioni stabilite dai Trattati. Elegge il Presidente della Commissione»¹⁵³.

¹⁵² Originariamente, il trattato di Roma del 1957 attribuiva al Parlamento un ruolo consultivo nell'ambito del processo legislativo; la Commissione proponeva la legislazione, che veniva poi adottata dal Consiglio. L'Atto unico europeo (1986) e i Trattati di Maastricht, Amsterdam, Nizza e Lisbona hanno progressivamente ampliato le prerogative del Parlamento. Quest'ultimo è ora colegislatore su un piano di parità con il Consiglio nella stragrande maggioranza dei settori, mentre la consultazione è divenuta una procedura legislativa speciale, utilizzata in un numero limitato di casi. Questa procedura si applica ormai a un numero ridotto di settori legislativi, come ad esempio le esenzioni del mercato interno e il diritto della concorrenza. La consultazione del Parlamento è parimenti obbligatoria, in quanto procedura non legislativa, in caso di adozione di accordi internazionali nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC).

¹⁵³ Oggi il Parlamento europeo, in virtù del Trattato di Lisbona, svolge tre funzioni fondamentali:

Collabora con il Consiglio, nella cosiddetta procedura legislativa ordinaria, nell'approvazione delle norme europee su alcune materie specifiche, come *governance* economi-

Assistiamo, quindi, ad un passaggio da una partecipazione meramente consultiva al processo legislativo ad una codecisione in modo paritario con il Consiglio¹⁵⁴. Tra i principali effetti del cambiamento del ruolo del Parlamento europeo abbiamo quello di verifica dell'attuazione della legislazione europea. Oggi il Parlamento, con la sua nuova funzione di codecisore legislativo¹⁵⁵, ha accresciuto il suo interesse ai temi della *Better Regulation*¹⁵⁶. In passato, infatti, era scarsamente coin-

ca, immigrazione, energia, trasporti, ambiente, protezione dei consumatori. La grande maggioranza delle norme europee è ormai approvata con questa procedura, che di fatto mette sullo stesso piano Consiglio e Parlamento, ed ha assunto un ruolo di primo piano nel complicato meccanismo decisionale della Ue. In più, con l'introduzione del cosiddetto Semestre europeo, che è una sorta di *check-up* dei conti pubblici dei singoli paesi realizzato nei primi sei mesi di ogni anno (da non confondersi con il semestre di presidenza Ue), il Parlamento è chiamato a svolgere una funzione nuova, votando a fine giugno il progetto di raccomandazioni specifiche per ogni paese. Anche l'adesione di nuovi paesi membri alla Ue passa necessariamente per un voto dell'assemblea.

Il Parlamento inoltre esercita un controllo democratico sulle altre istituzioni. Ad esempio, elegge a maggioranza qualificata il Presidente della Commissione e del Consiglio, su designazione dei capi di stato e di governo; esamina, in apposite audizioni, i futuri commissari europei e dà il via libera formale alla nuova Commissione europea. Può inoltre interrogare nel corso delle sedute parlamentari i singoli commissari e può richiedere le dimissioni dell'intera Commissione nel corso del mandato, attraverso una mozione di censura. Infine, esamina le petizioni presentate dai cittadini e può istituire commissioni d'inchiesta.

Una terza, fondamentale funzione del Parlamento è la facoltà di adottare, insieme al Consiglio Ue, il bilancio annuale dell'Unione europea. Inoltre vigila, attraverso un'apposita commissione parlamentare, sul modo in cui la Commissione ha speso i soldi assegnati dal *budget* annuale e vota un documento di verifica su queste spese.

¹⁵⁴ La procedura legislativa ordinaria conferisce lo stesso peso al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione in numerosi ambiti (ad esempio, *governance* economica, immigrazione, energia, trasporti, ambiente, protezione dei consumatori). La stragrande maggioranza delle leggi comunitarie è adottata congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

¹⁵⁵ La procedura di codecisione, introdotta dal Trattato di Maastricht sull'Unione europea (1992), è stata ampliata e adeguata dal Trattato di Amsterdam (1999) per rafforzarne l'efficacia. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, tale procedura, ribattezzata procedura legislativa ordinaria, è diventata la principale procedura legislativa del sistema decisionale dell'Ue.

¹⁵⁶ La *Better Regulation* è la strategia di semplificazione amministrativa adottata dalla

volto nell'elaborazione di politiche volte al miglioramento della qualità della regolamentazione. L'attenzione del Parlamento si incentra principalmente sugli aspetti dell'analisi d'impatto e della valutazione *ex post*.

L'8 giugno 2011, il Parlamento adotta una risoluzione su come garantire valutazioni d'impatto indipendenti. In questa risoluzione emerge lo sviluppo e l'interesse per la valutazione d'impatto nelle istituzioni europee. Inoltre il Parlamento ha espresso l'esigenza di dotarsi di un organo di supporto alla ricerca delle commissioni. Per questo motivo, nell'ambito del Segretariato del Parlamento è stata istituita, nel 2013, l'EPRS¹⁵⁷, una Direzione generale per i servizi di ricerca parlamentare (*Directorate-General for Parliamentary Research Services*)¹⁵⁸. I servizi offerti dall'EPRS in materia di valutazione di impatto e valore aggiunto europeo contribuiscono a rafforzare la capacità del Parlamento per il controllo e la supervisione del potere esecutivo nelle fasi successive dei cicli legislativi e politici, oltre a contribuire alla qualità del processo legislativo stesso. Lo fanno fornendo supporto tempestivo e mirato alle commissioni parlamentari, anche sostenendo l'identificazione, quantificazione e la giustificazione di iniziative parlamentari. Una delle novità

Commissione europea per ridurre gli oneri burocratici a carico delle imprese, al fine di aumentarne la competitività. Poiché nella vita di ogni impresa assume un ruolo centrale il contesto normativo entro cui essa opera, la Commissione ha fatto della Better Regulation uno dei punti cardine del proprio programma di lavoro. Il *corpus* normativo che l'Unione europea ha sviluppato nel corso degli anni, assicura, infatti, lo sviluppo economico, la tutela dell'ambiente e il miglioramento delle normative sociali, ma con l'esperienza acquisita nel perseguire questi obiettivi è diventato chiaro che la capacità di raggiungerli in modo efficiente dipende anche in buona misura dal modo in cui vengono impostate le norme.

¹⁵⁷ *Directorate-General for Parliamentary Research Services*- EPRS è composto da uno staff di circa duecento persone ed offre ai deputati analisi indipendenti, imparziali e autorevoli delle tematiche politiche inerenti l'Unione europea, nonché studi in materia, allo scopo di aiutarli nello svolgimento della loro attività parlamentare.

¹⁵⁸ Al suo interno è composta da ulteriori tre direzioni: la Direzione del servizio di ricerca per i membri (*Directorate for Members' Research Service*); la Direzione della biblioteca (*Directorate for the Library*); la Direzione della valutazione d'impatto e del valore aggiunto europeo (*Directorate for Impact Assessment and European Added Value*).

più importanti dell'EPRS è la Direzione della valutazione d'impatto e del valore aggiunto europeo (*Directorate for Impact Assessment and European Added Value*)¹⁵⁹, che fornisce uno dei servizi più innovativi all'interno dell'EPRS ed è composta da sette unità. Di queste sette unità tre sono riservate alla valutazione *ex post*:

1. Unità per la valutazione di impatto *ex post* (*ex-post Impact Assessment Unit*); la valutazione *ex post* dell'impatto del Parlamento europeo si concentra sulla valutazione degli attuali programmi di spesa dell'Ue. Fonti di informazioni sulla loro attuazione, applicazione ed efficacia comprendono in particolare petizioni, richieste di cittadini e risoluzioni adottate. Queste informazioni vengono compilate, analizzate e messe a disposizione dei membri e dei comitati e dovrebbero consentire di decidere se occorrono modifiche. In questo modo, il Parlamento europeo può rafforzare la propria posizione in fase di impostazione dell'agenda politica ed influenzare le nuove proposte anche prima di essere redatti. Unità tematiche possono commissionare studi approfonditi o ricerche sull'attuazione, l'impatto o l'efficacia della legislazione europea esistente. Le valutazioni *ex post* previste dalla politica dei Dipartimenti sono principalmente svolte da esperti esterni, ma sono accuratamente preparati e strettamente monitorati dai loro esperti. Dal settembre del 2013, uno, e ora due unità sono dedicate alla Direzione per la valutazione d'impatto e valore aggiunto, le quali hanno iniziato a sviluppare una valutazione più dettagliata¹⁶⁰.
2. Unità per la valutazione dei risultati delle politiche (*Policy Performance Appraisal Unit*), fornisce valutazioni iniziali del funzionamento nella pratica della legislazione in vigore ogniqualvolta il programma di lavoro annuale della

¹⁵⁹ Contribuisce a valutare la necessità di un'azione legislativa a livello europeo, nonché a controllare e supervisionare l'attuazione della normativa.

¹⁶⁰ http://www.europarl.europa.eu/the-secretary-general/resource/static/files/Documents%20section/SPforEP/EP_own_ex-post_impact_assessment.pdf

Commissione preveda un aggiornamento. Tali valutazioni si basano sui contributi provenienti dalle altre istituzioni dell'Ue, dai Governi e dai Parlamenti nazionali, nonché sulle consulenze e sui contatti esterni¹⁶¹.

3. Unità per la sorveglianza del Consiglio europeo¹⁶² (*European Council Oversight Unit*). Le novità principali di questa unità, che si fonda sul rapporto tra il Consiglio europeo e il Parlamento, sono:

- Il Consiglio europeo non è formalmente responsabile rispetto al Parlamento europeo;
- Il Presidente del Consiglio europeo consegna dei *reports* al Parlamento dopo ogni sua riunione;
- All'inizio delle riunioni i membri del Consiglio europeo hanno uno scambio di opinioni con il Presidente del Parlamento europeo;
- I membri del Consiglio possono chiedere di fare una dichiarazione scritta al Parlamento europeo;
- Possibilità per i deputati di porre quesiti sul da farsi con le attività politiche del Presidente del Consiglio europeo – e non sulle sue attività come Istituzione;
- Incontri mensili informali tra i membri del Consiglio europeo e il Presidente del Parlamento europeo;
- Comunicazione informale con il Presidente del Consiglio europeo e altri attori chiave del Parlamento.

¹⁶¹ https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/921083/index.html?-stampa=si&part=dossier_dossier1-sezione_sezione1-h2_h26

¹⁶² In base all'art.15 TUE il Consiglio europeo definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali dell'Unione europea. È l'organo supremo dell'Unione. Non esercita funzioni legislative. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009 è diventato un'istituzione. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la presidenza del Consiglio europeo non è più a rotazione e per un mandato semestrale, ma con elezione a maggioranza qualificata del Consiglio europeo per un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile una volta. Il Consiglio europeo è composto dai capi di Stato o di Governo degli Stati membri, dal suo Presidente e dal Presidente della Commissione. L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza partecipa ai lavori.

L'Unità per la sorveglianza del Consiglio europeo si basa sull'analisi e il monitoraggio delle decisioni prese dal Consiglio europeo rispetto agli impegni presi nelle conclusioni delle sue riunioni, nonché sull'analisi delle sue varie responsabilità rispetto agli accordi intergovernativi. Questa Unità prepara un *database* di tutti gli impegni presi dal Consiglio e fornisce note informative sul loro grado di raggiungimento, si impegna infine a fornire una ricerca dettagliata nei settori connessi a quest'ultimo.

2. *Il nuovo controllo dell'adeguatezza della regolamentazione: dal programma REFIT alla piattaforma REFIT*

La Commissione ha più volte sottolineato che la responsabilità di una buona regolamentazione debba ricadere non solo sulla Commissione stessa, ma anche sulle istituzioni co-legislative come il Parlamento ed il Consiglio. È in questo contesto che nasce la proposta di un accordo interistituzionale, ove si prevede che il Parlamento ed il Consiglio dovranno includere in ogni nuova legge disposizioni che prevedano un meccanismo di monitoraggio e di valutazione delle stesse, sembra assumere un nuovo ruolo anche per il Parlamento europeo il tema della valutazione *ex post*.

Il nuovo pacchetto della Commissione europea sul tema "Legiferare meglio" è stato adottato il 19 maggio 2015 e, come spiegato in una comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, mediante questa agenda la legislazione dell'Unione potrà concentrarsi sui settori in cui risiede il maggiore valore aggiunto. La normativa diventerà efficiente ed efficace nel raggiungimento degli obiettivi strategici comuni, sarà chiara, semplice e di facile comprensione, ridurrà al minimo l'onere normativo per le parti interessate e rafforzerà la competitività e la sostenibilità dell'economia europea¹⁶³.

¹⁶³ COM(2015) 216/2.

“Legiferare meglio” significa elaborare politiche e iniziative legislative dell’Ue tali da conseguire gli obiettivi fissati riducendo al minimo i costi. L’obiettivo è garantire che la strategia sia elaborata, attuata e riesaminata in modo aperto e trasparente, sulla base dei migliori dati disponibili e coinvolgendo le parti interessate.

Per garantire l’efficacia dell’azione dell’Ue, la Commissione valuta l’impatto previsto e quello effettivo delle politiche, della legislazione e di altre misure importanti in tutte le fasi del ciclo politico, dalla pianificazione all’attuazione, fino al riesame e alla successiva revisione.

Rafforzando la programmazione annuale e pluriennale dell’Unione¹⁶⁴, le tre istituzioni concorderanno ogni anno un elenco di proposte che saranno trattate in via prioritaria nel quadro dell’iter legislativo, comprese le proposte di aggiornamento o semplificazione della legislazione vigente e di riduzione dell’onere normativo per le piccole e medie imprese. Tale pianificazione sarà costantemente aggiornata durante tutto l’anno. Nell’interesse di una migliore collaborazione fra le tre istituzioni, saranno stabiliti calendari rigorosi e la procedura legislativa sarà accelerata. Per la prima volta, i progetti degli atti delegati e degli atti di esecuzione importanti saranno consultabili dai cittadini per quattro settimane.

Allo scopo di aggiornare e semplificare costantemente la legislazione, oltre che per alleggerire l’onere normativo su imprese, amministrazioni e cittadini, la Commissione ha deciso di utilizzare programmi come REFIT¹⁶⁵ (il programma di controllo dell’adeguatezza e dell’efficacia della regolamentazione¹⁶⁶) allo scopo di individuare gli atti legislativi che devono essere semplificati, ridurre gli oneri, abrogare gli atti obsoleti e – ove necessario – rifondere e sostituire gli atti¹⁶⁷. Il 19 maggio 2015 la

¹⁶⁴ Articolo 17, paragrafo 1, del Trattato.

¹⁶⁵ *Regulatory Fitness and Performance Programme*.

¹⁶⁶ COM (2015) 3261/2.

¹⁶⁷ Più concretamente, sin dal suo avvio nel 2012, nel quadro del programma REFIT la Commissione ha proposto 58 iniziative legislative, che prevedono 17 esenzioni o regimi agevolati per le PMI, e ha ritirato 141 proposte che stavano già seguendo l’iter

Commissione ha deciso di creare una piattaforma REFIT¹⁶⁸ incaricata di fornirle consulenze su come semplificare la normativa dell'Ue e renderla più efficiente ed efficace (la Commissione pubblica regolarmente le date provvisorie per l'adozione delle sue iniziative)¹⁶⁹.

REFIT, il programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione, che è stato lanciato dalla Commissione europea nel 2012, con l'obiettivo di «eliminare i costi superflui della regolamentazione» e «garantire che il *corpus* legislativo europeo resti idoneo allo scopo», individua le possibilità concrete di riduzione degli oneri normativi e di semplificazione della legislazione in vigore per conseguire gli obiettivi della normativa o della politica nel modo più efficace ed efficiente possibile¹⁷⁰. Il programma REFIT si propone dunque di quantificare «costi e

legislativo; inoltre, le iniziative nel quadro del programma di riduzione degli oneri amministrativi (ABR) hanno generato notevoli risparmi per le imprese in 11 settori.

¹⁶⁸ La Commissione può consultare la piattaforma su ogni questione connessa ai lavori per una migliore regolamentazione e al programma REFIT, allo scopo di consentire una misurazione dell'impatto potenziale delle proposte REFIT oppure dell'impatto derivante dall'applicazione delle iniziative nel quadro del programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione.

¹⁶⁹ REFIT è il programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione della Commissione europea. Si stanno adottando misure per rendere la legislazione dell'Ue più semplice e ridurre i costi della regolamentazione, contribuendo in tal modo a creare un contesto normativo chiaro, stabile e prevedibile per sostenere la crescita e l'occupazione.

¹⁷⁰ Nel programma REFIT sono confluite varie iniziative avviate dalla Commissione a partire dal 2005, quali: - Il programma per legiferare meglio nell'Unione (COM(2006)689): la Commissione ha proceduto «alla semplificazione della legislazione già pubblicata per mantenerla aggiornata e renderla più accessibile, alla diminuzione della burocrazia e all'attuazione di un programma per ridurre gli oneri amministrativi gravanti sulle imprese». Inoltre, «per assicurare la migliore qualità possibile della nuova normativa e delle nuove politiche», la Commissione ha messo a punto un sistema di valutazione d'impatto (COM(2009)15, par. I, p. 1). In particolare, è stato creato un organo interno centrale (il Comitato per la valutazione d'impatto: incaricato di esercitare un controllo sulla qualità delle valutazioni d'impatto elaborate dalla Commissione. Il parere positivo del suddetto organo è, in linea di massima, obbligatorio affinché la Commissione possa presentare una proposta "I metodi di lavoro della Commissione 2010-2014"). La Commissione ha tentato di sviluppare, insieme agli Stati membri, approcci più efficaci per garantire la corretta applicazione del di-

benefici, nella misura del possibile, in tutto il ciclo normativo, mediante l'applicazione di validi quadri di monitoraggio e valutazione, riveduti e adeguati ad ogni revisione significativa della legislazione»¹⁷¹. Occorre inoltre soppesare i costi di transizione (costi del cambiamento normativo) e confrontarli con i costi della mancata azione¹⁷². La Commissione è intervenuta anche per rafforzare il sistema di valutazione *ex post* della legislazione europea. Tramite questa valutazione vengono verificate: l'effettività dell'intervento legislativo Ue (gli obiettivi sono stati raggiunti?), la sua efficienza (i costi sostenuti sono giustificati alla luce dei risultati raggiunti?), la sua coerenza (l'intervento completa o contraddice altre azioni dell'Ue?), la sua rilevanza (l'intervento è ancora necessario?), il valore aggiunto dell'intervento (gli obiettivi raggiunti avrebbero potuto essere raggiunti senza un intervento dell'Ue?)¹⁷³. La Commissione auspica che i risultati della valutazione *ex post* siano considerati nelle valutazioni d'impatto delle sue future iniziative.

ritto dell'Unione ("Un'Europa dei risultati", COM (2007) 502). L'obiettivo del programma era quello di «garantire che il quadro regolamentare contribuisca a stimolare l'imprenditorialità e l'innovazione, e permetta alle imprese di essere più competitive e sfruttare appieno le potenzialità del mercato interno» (COM(2009)15, par. I, p. 1). - Il programma "Legiferare con intelligenza nell'Unione europea" (COM(2010)543): si intende semplificare e migliorare la legislazione in vigore, prendendo in esame l'intero «ciclo politico: dall'ideazione di un atto alla sua attuazione, applicazione, valutazione e revisione» (COM(2010)543, par. 1, p. 3); ridurre gli oneri amministrativi. Si sottolinea l'importanza della valutazione costi-benefici della legislazione in vigore. A tal fine, si invitano gli Stati membri «ad avvalersi delle possibilità di esenzione offerte dalla normativa dell'Unione per determinate imprese come le PMI» (COM(2010)543, par. 2.1, p. 6). Per migliorare l'attuazione della legislazione, la Commissione ha rafforzato l'efficacia dei dispositivi EU Pilot, volto ad offrire risposte rapide ed esaurienti alle domande dei cittadini e delle imprese sulla legislazione dell'Unione, e Solvit. È proseguita l'attività di codificazione, rifusione e consolidamento dei testi legislativi in vigore (COM(2010)543, par. 2.4, p. 9), avviata con il "programma modulato di semplificazione". - I progetti pilota di valutazione delle politiche avviati nel 2010 (c.d. "controlli di idoneità"), diretti a verificare se il quadro legislativo è idoneo allo scopo e, in caso negativo, come dovrebbe essere modificato.

¹⁷¹ COM(2014)368, par. VI, p. 20

¹⁷² COM(2014)368, par. VI, p.20

¹⁷³ COM(2013)686, par. 2, p. 3

Nel programma REFIT vengono inoltre considerati:

- Il principio “pensare anzitutto in piccolo” e gli strumenti normativi (come le consultazioni rafforzate, le valutazioni d’impatto, uno specifico monitoraggio dell’attuazione) per adattare la regolamentazione Ue alle necessità delle micro-imprese.
- La consultazione “TOP 10”: nel corso del 2012 la Commissione ha chiesto alle PMI di individuare i settori e gli atti legislativi dell’Ue considerati maggiormente gravosi. Sulla base delle risposte ricevute, la Commissione ha compilato un elenco degli atti legislativi che le PMI e le organizzazioni interessate considerano più gravosi.

Il programma REFIT include il programma ABR Plus, ovvero il seguito del programma per la riduzione degli oneri amministrativi (*Administrative Burden Reduction Programme-ABR*)¹⁷⁴. A differenza del programma ABR, il programma REFIT non riguarda solo gli oneri amministrativi, ma tutti gli oneri normativi.

Il programma REFIT, quindi, intende creare un quadro regolamentare semplice, chiaro, stabile e prevedibile per le imprese, i lavoratori e i cittadini. Esso «mira a ridurre la burocrazia, eliminare oneri normativi, semplificare e migliorare la formulazione e la qualità della legislazione, in modo da raggiungere gli obiettivi strategici e godere dei vantaggi offerti dalla normativa dell’Unione al prezzo più basso possibile e con il minimo possibile di oneri amministrativi»¹⁷⁵.

¹⁷⁴ Il programma ABR è stato lanciato nel 2007, durante la presidenza tedesca dell’Ue, con il fine di ridurre del 25% entro il 2012 gli oneri gravanti sulle imprese derivanti dalla legislazione Ue e dalle misure nazionali che la applicano o la attuano (“Programma d’azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell’Unione europea”, COM(2007)23). Nel programma ABR è stato definito il metodo per misurare i costi degli oneri amministrativi. Sono stati individuati 13 settori prioritari di intervento, settori in cui «insorgono le esigenze legislative responsabili della maggior parte dei costi amministrativi gravanti sulle imprese» (COM(2007) 23, par. 1, p. 4).

¹⁷⁵ *REFIT – Regulatory Fitness and Performance Programme. Stato dell’arte e prospettive*. Segretariato per l’Europa - Ufficio giuridico e vertenze legali- Roma, 2 settembre 2014. Cgil

Per riuscire in questo compito REFIT richiede uno sforzo congiunto tra il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, la Commissione europea, gli Stati membri e le parti interessate. Occorre coinvolgere tutti i livelli di governo affinché cittadini e imprese ottengano benefici al minor costo possibile. La Commissione accoglie con interesse contributi, dati e osservazioni concrete per la sua agenda sull'adeguatezza della regolamentazione.

La piattaforma REFIT, avviata nel 2015, si basa sulla valutazione dell'efficacia della legislazione in vigore e, ogniqualvolta si renda conto che i costi della regolamentazione sono sproporzionati rispetto agli obiettivi perseguiti, cerca metodi alternativi per raggiungere gli stessi scopi. Tutti i documenti importanti che vengono elaborati sono resi di dominio pubblico.

Tale piattaforma è formata da due grandi gruppi, ossia il gruppo governativo composto di rappresentanti degli Stati membri (ciascuno Stato nomina un esperto di alto livello, proveniente dai ranghi della sua pubblica amministrazione, competente in materia di migliore regolamentazione) e il gruppo delle parti interessate, composto di esperti che hanno acquisito esperienza sul campo in settori strategici dell'Unione. Questo secondo gruppo è formato al massimo da venti persone, di cui due in rappresentanza del CESE e del CdR e le altre provenienti dal mondo imprenditoriale (comprese le PMI), dalle parti sociali e dalle organizzazioni della società civile. Spetta alla Commissione nominare i membri del gruppo delle parti interessate; il CESE e il CdR saranno tuttavia invitati a designare i loro rappresentanti. Tutti i membri saranno nominati per la durata dei lavori della piattaforma, ossia per la durata del mandato della Commissione, e benché la loro partecipazione non sia retribuita, le spese di viaggio saranno rimborsate. Le proposte o le osservazioni aggiuntive formulate da un gruppo dovrebbero essere trasmesse all'altro gruppo. Ciascun gruppo può invitare esperti e creare gruppi di lavoro. Il Segretariato generale della Commissione fungerà da segreteria della piattaforma e le sue attività saranno sostenute dal sito *web* CIRCABC (Centro risorse di comunicazione e informazione per amministrazioni, imprese e cittadini).

Per quanto riguarda il funzionamento della piattaforma si prevede che i due gruppi che la compongono si incontrino con scadenze regolari e che al loro interno, con l'accordo del Presidente, vengano istituiti dei gruppi di lavoro che agiscano in stretto coordinamento con i gruppi di esperti per settore esistenti all'interno della Commissione. Nonostante la presidenza della Piattaforma sarà assunta dalla Commissione e malgrado la Commissione agirà come segretariato della Piattaforma, l'impulso ai lavori dovrà provenire dai membri dei gruppi e la gestione dei singoli *dossier* verrà affidata a dei membri guida che agiranno da relatori per le diverse proposte. I componenti dei gruppi non riceveranno alcun tipo di remunerazione per i compiti svolti all'interno della piattaforma ed il loro mandato scadrà contemporaneamente a quello della Commissione.

I compiti principali di questa piattaforma consistono nel sollecitare e raccogliere proposte da ogni fonte per quel che riguarda la riduzione degli oneri normativi e amministrativi derivanti dalla legislazione dell'Unione e dalla sua attuazione negli Stati membri (prestando un'attenzione speciale alle necessità e agli interessi delle microimprese e delle piccole e medie imprese), nel valutare se tali proposte mettono a rischio gli obiettivi perseguiti dagli atti legislativi criticati, nel filtrare tali proposte, nel trasmettere alla Commissione e agli Stati membri quelle più degne di attenzione e nel rispondere alle istanze dei cittadini. Le proposte, le osservazioni e i commenti ricevuti dagli Stati membri o dalla Commissione vengono pubblicati.

Il programma REFIT, quindi, è volto a verificare che la legislazione europea risponda allo scopo per cui è stata introdotta e sia in grado di produrre i risultati attesi dai legislatori. Come parte dello sforzo di migliorare la qualità e l'efficacia della regolamentazione europea, la Commissione ha quindi deciso di rafforzare il programma REFIT rendendolo:

- Più specifico, con un *focus* maggiore a specifiche fonti di inefficienza regolamentare;
- Maggiormente legato ai dati attraverso la predisposizione di analisi volte a definire anche in termini quantitativi i benefici e le riduzioni nei costi connesse ad ogni iniziativa REFIT;

- Maggiormente partecipativo attraverso la costruzione di una specifica piattaforma dedicata alla raccolta di *input* in merito alle miglitorie da apportare alla regolamentazione;
- Politicamente prioritario ponendolo al centro del lavoro della Commissione¹⁷⁶.

All'interno della comunicazione "La piattaforma REFIT, struttura e funzionamento" la Commissione fa un passo in avanti ponendo le basi per la costruzione di una piattaforma all'interno della quale far convergere gli *input* degli *stakeholder* sulle modalità per migliorare la normativa europea nel contesto del programma REFIT. Secondo le intenzioni della Commissione, alla piattaforma REFIT spetteranno diversi compiti tra i quali:

- Raccogliere i suggerimenti formulati dagli *stakeholders* e dagli Stati Membri per la riduzione degli oneri connessi alla regolamentazione europea prestando particolare attenzione alle norme che producono oneri eccessivi per le imprese (in particolare per le PMI);
- Valutare la qualità dei suggerimenti ricevuti sulla base della loro chiarezza, specificità e capacità di riduzione degli oneri connessi alla regolamentazione, senza perdere di vista il perseguimento degli obiettivi delle politiche comunitarie;
- Stabilire quali dei suggerimenti raccolti debbano essere sottoposti alla Commissione e alle autorità responsabili a livello nazionale e locale per la riduzione degli oneri individuati.

Tale piattaforma si comporrà di due *cluster*: un *Government cluster* ed uno *Stakeholders cluster*. Il *Government cluster* rappresenterà gli Stati membri e sarà composto da 28 esperti di alto livello in tema di *Better Regulation* provenienti da ogni Stato dell'Unione. Gli esperti saranno nominati dai singoli Governi al livello di direttori generali nei

¹⁷⁶ Fino ad oggi, nella raccolta di *input* sulla riduzione degli oneri amministrativi, la Commissione si è avvalsa del supporto di due gruppi di alto livello, l'uno composto da esperti provenienti dagli Stati membri e l'altro composto da imprese ed altri *stakeholders*.

Ministeri collegati al mondo dell'economia, delle imprese o della semplificazione. Mentre lo *Stakeholders cluster* sarà composto da un massimo di 20 rappresentanti provenienti da diversi settori quali il mondo delle imprese e delle Ong. La selezione avverrà mediante una *public call* mentre la nomina spetterà al Presidente della piattaforma¹⁷⁷.

3. *La Better law-making: il nuovo Accordo interistituzionale "Legiferare meglio"*

Il 15 marzo 2016 si è riunito il Consiglio affari generali. Presieduto dal ministro degli affari esteri olandese, Bert Koenders, il Consiglio ha adottato decisioni in diversi settori, ma senz'altro la più importante ha riguardato l'accordo interistituzionale su un migliore processo decisionale (*better law-making*) a livello di Unione europea. Il 13 aprile 2016, con la firma dei Presidenti del Parlamento europeo (M. Schulz), del Consiglio (semestre di presidenza olandese) e della Commissione europea (J.-C. Juncker), è entrato in vigore il nuovo Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" (in seguito: AII o accordo).

L'AII aggiorna il quadro normativo alle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona, sostituendo il precedente accordo interistituzionale del 2003¹⁷⁸ – di fatto inattuato –, l'approccio interistituzionale comune per le valutazioni d'impatto del 2005¹⁷⁹ e l'intesa comune sugli atti delegati del 2011¹⁸⁰.

L'accordo intende, inoltre, rilanciare l'omonimo programma "Legiferare meglio", vincolando le tre istituzioni firmatarie al rispetto

¹⁷⁷ file:///C:/Users/User/Downloads/Lente%20sull'UE%20n%20%2034%20-%20Better%20Regulation%20-%20maggio%202015%20(2)%20(2).pdf

¹⁷⁸ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:-32003Q1231\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:-32003Q1231(01)&from=EN)

¹⁷⁹ http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/ii_common_approach_to_ia_en.pdf

¹⁸⁰ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%208640%202011%20INIT>

dei principi dettati dall'Agenda europea¹⁸¹, adottata in materia dalla Commissione contestualmente alla proposta di AII. L'Agenda si propone, in particolare, di rendere più efficace ed efficiente il diritto europeo nel conseguire gli "obiettivi politici" dell'Unione. L'AII, pertanto, mira a promuovere la qualità della normativa dell'Ue, la trasparenza del processo legislativo e, più in generale, si propone di favorire e regolamentare la leale cooperazione tra le tre istituzioni firmatarie lungo tutto il corso del processo di produzione e attuazione del diritto dell'Unione.

L'AII conferma innanzitutto la discrezionalità dei co-legislatori nella scelta di conferire alla Commissione un potere delegato o un potere di esecuzione (art. 26 AII). Sono Parlamento e Consiglio a determinare, caso per caso, l'estensione della riserva di legge e il confine tra delega ed esecuzione, salvo il rispetto dei "limiti dei trattati". Nel corso dei negoziati, infatti, le tre istituzioni hanno stralciato dalla "bozza" di Convenzione d'intesa i criteri – obbligatori, anche se non esaustivi – che avrebbero dovuto determinare la linea di demarcazione tra poteri delegati e di esecuzione, impegnandosi a negoziare in un secondo tempo dei criteri non vincolanti (art. 28 AII).

La decisione del Consiglio chiude un percorso politico-istituzionale e decisionale iniziato ufficialmente nel 2013 con le conclusioni del Consiglio competitività del 29 maggio¹⁸² e il 4 ottobre sulla *smart regulation*¹⁸³, componente significativa della più ampia *better regulation*.

¹⁸¹ <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

¹⁸² Con l'adozione delle proprie conclusioni sulla regolamentazione intelligente, il Consiglio Competitività del 29 maggio 2013 ha esortato tutti gli attori coinvolti ad implementare urgentemente le misure contenute nella comunicazione della Commissione del marzo 2013, intitolata «Legiferare con intelligenza: rispondere alle esigenze delle piccole e medie imprese», realizzando progressi concreti e trasparenti che portino a riduzioni tangibili della regolamentazione per le imprese. I Ministri hanno inoltre invitato la Commissione europea e gli Stati membri ad aumentare la reciproca collaborazione al fine di sviluppare metodologie comparabili, trasparenti e flessibili per tutte le istituzioni dell'Ue e degli Stati membri.

¹⁸³ Questo lavoro analizza le decisioni in materia di qualità della regolazione assunte negli ultimi anni a livello europeo. L'obiettivo è duplice. Per un verso, se ne vogliono ricostruire i principali orientamenti, evidenziando le tematiche affrontate in modo prioritario e la relativa evoluzione nel tempo. Per un altro verso, si vuole osservare

Nel 2014 la Commissione indicò, tra le sue 23 priorità strategiche del suo programma di lavoro per il 2015, la proposta relativa a un accordo interistituzionale “Legiferare meglio”, con la quale si sarebbe dovuto superare, aggiornandolo e rendendolo idoneo al nuovo quadro politico e istituzionale successivo alla riforma di Lisbona, il precedente accordo del 31 dicembre 2003 (2003/C 321/01)¹⁸⁴.

Nel maggio 2015, finalmente, la Commissione presentò la comunicazione “Legiferare meglio per ottenere risultati migliori”¹⁸⁵. L’agenda fu discussa dai ministri degli Stati membri nel Consiglio Affari generali del 23 giugno 2015 e il 15 dicembre dello stesso anno il Consiglio approvò un accordo provvisorio su un migliore processo legislativo

in quale modo tali orientamenti si sono prodotti nelle interazioni tra le istituzioni che coordinano gli indirizzi e le politiche espresse dagli Stati membri (il Consiglio europeo e il Consiglio dell’Unione europea), da un lato, e quella che rappresenta gli interessi dell’Unione europea nel suo complesso (la Commissione europea), dall’altro. L’analisi si riferisce al quinquennio 2010-2014 (fino al mese di luglio 2014 compreso). Si tratta di un periodo che si distingue dai precedenti in relazione sia ai contenuti che al grado di interesse per le politiche di *smart regulation*.

¹⁸⁴ Il 4 dicembre 2014 il Consiglio dell’Unione europea ha approvato le sue conclusioni sulla Smart regulation, necessaria a garantire che l’Ue raggiunga i suoi obiettivi politici, tra cui il buon funzionamento del mercato unico. La normativa europea dovrà essere trasparente e semplice, inoltre, dovrà comportare costi minimi e un carico normativo ridotto, al fine di promuovere la competitività, la crescita e l’occupazione, e sempre tenendo conto della protezione dei consumatori, la salute, l’ambiente e i lavoratori. È fondamentale promuovere strumenti regolamentari e non regolamentari più efficaci, come ad esempio l’armonizzazione e il mutuo riconoscimento, al fine di evitare che le imprese e i consumatori debbano affrontare i costi dell’esistenza di 28 mercati nazionali. La legislazione europea dovrà essere necessariamente più comprensibile e facile da usare per i cittadini, le amministrazioni pubbliche a tutti i livelli e le imprese, la Commissione pertanto è invitata ad andare avanti con le iniziative di semplificazione, anche attraverso il programma REFIT, utilizzato proprio per il controllo dell’adeguatezza e dell’efficacia della regolamentazione dell’Ue; in particolare, gli Stati membri e le parti interessate dovranno dare il loro contributo attivo a questo programma. Tutte le istituzioni dell’Ue dovranno applicare rigorosamente il principio “Pensare anzitutto in piccolo” nell’approvazione di strumenti di regolamentazione intelligente e nel test di valutazione di impatto di questi sulle PMI, per tener conto dei bisogni concreti e dei vincoli di queste imprese.

¹⁸⁵ *Agenda dell’Ue*, COM(2015) 215.

(*better law-making*) raggiunto nel frattempo dalla Commissione e dal Parlamento europeo. Infine, quest'ultima tappa decisiva che ha portato a compimento l'intero iter. In generale, l'accordo interistituzionale¹⁸⁶ si fonda giuridicamente sulla base delle disposizioni contenute nell'art. 295 TFUE¹⁸⁷, inserito dal Trattato di Lisbona, il quale appunto concede a Parlamento, Consiglio e Commissione la facoltà di concludere accordi di questo tipo al fine di realizzare nel concreto forme di cooperazione strutturata e organica. In quanto non previsti dall'art. 288 TFUE¹⁸⁸ – al pari di regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri – gli accordi interistituzionali sono considerati atti atipici, ossia atti che, seppur non contemplati nei trattati, si sono affermati nella prassi e che, anzi, possono anche assumere carattere vincolante.

¹⁸⁶ La conclusione di accordi interistituzionali da parte del Parlamento è disciplinata dall'articolo 140 del regolamento dell'Istituzione, che prevede che tali accordi siano «firmati dal Presidente previo esame da parte della commissione competente per gli affari costituzionali e previa approvazione del Parlamento». Il 23 febbraio 2016 la commissione AFCO ha approvato una relazione sulla conclusione dell'accordo interistituzionale, redatta dal suo presidente, Danuta Hübner (PPE, Polonia). Oltre ad approvare il nuovo accordo (Servizio Ricerca del Parlamento europeo 03/03/2016 PE 579.061 3) e i miglioramenti che ne derivano, la relazione illustra anche i settori in cui sono necessari ulteriori interventi. Tra questi figurano, tra l'altro, questioni aperte concernenti i criteri di demarcazione per gli atti delegati e di esecuzione, le modalità pratiche della cooperazione interistituzionale, la trasparenza dei negoziati trilaterali, nonché la revisione degli elementi pertinenti del regolamento del Parlamento europeo ai fini di un eventuale adeguamento. L'accordo entrerà in vigore a decorrere dalla firma a opera delle parti ed è vincolante solo per queste ultime.

¹⁸⁷ Art. 295 TFUE: «Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione procedono a reciproche consultazioni e definiscono di comune accordo le modalità della cooperazione. A tale scopo, nel rispetto dei trattati, possono concludere accordi interistituzionali che possono assumere carattere vincolante».

¹⁸⁸ Art. 288 TFUE: «Per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni adottano regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri. Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri. La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi. Se designa i destinatari è obbligatoria soltanto nei confronti di questi. Le raccomandazioni e i pareri non sono vincolanti».

Il contenuto dell'accordo riguarda obiettivi comuni, programmazione, strumenti per legiferare meglio (valutazione d'impatto, consultazione delle parti interessate e valutazione *ex post*), strumenti legislativi, atti delegati e atti di esecuzione, trasparenza, attuazione e semplificazione. In primo luogo, l'accordo definisce l'impegno comune delle tre istituzioni a promuovere la semplicità, la chiarezza e la coerenza della normativa dell'Unione nonché la "massima trasparenza" nell'iter legislativo. L'accordo prevede il rafforzamento della cooperazione tra le tre istituzioni per quanto riguarda la programmazione pluriennale e annuale. La programmazione annuale prevede (rapidi) scambi di opinioni prima e dopo l'adozione del programma di lavoro della Commissione, nonché consultazioni interistituzionali sulle intenzioni della Commissione di ritirare una proposta legislativa. L'accordo impone alla Commissione di spiegare i motivi di un eventuale ritiro e, in tale sede, di tenere debitamente conto delle posizioni dei colegislatori. L'accordo chiede inoltre alla Commissione di prestare "rapida e attenta considerazione" alle richieste d'iniziativa del Parlamento europeo e del Consiglio (in base, rispettivamente, agli articoli 225 e 241 TFUE) e di rispondere a tali richieste entro tre mesi, motivando anche l'eventuale scelta di non formulare ulteriori proposte. L'accordo sottolinea il contributo positivo degli strumenti per legiferare meglio alla qualità della normativa, tra cui la valutazione d'impatto *ex ante*, la consultazione delle parti interessate e la valutazione *ex post* delle norme.

Al momento di proporre strumenti legislativi, la Commissione dovrebbe spiegare e giustificare, tra le altre cose, la scelta della base giuridica e la conformità delle proposte ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Per salvaguardare le prerogative del Parlamento, l'accordo prevede ora esplicitamente scambi di opinioni trilaterali qualora venga proposta una modifica alla base giuridica.

Un elemento rilevante dell'AII è costituito dalle norme in materia di valutazioni d'impatto (*impact assessments, IAs*), ovvero le analisi – *ex ante* ed *ex post* – dei costi e dei benefici socio-economico-ambientali delle iniziative della Commissione.

Sotto l'aspetto del contenuto, l'AII non introduce riforme radicali rispetto al precedente quadro normativo: insieme ai tradizionali ele-

menti costitutivi delle valutazioni, le IAs dovranno determinare “ove possibile” il “costo della non-Europa” (art. 12 AII).

Quanto all’ambito di applicazione delle valutazioni, l’accordo ha esteso l’obbligo di valutazione *ex ante* a tutte le iniziative legislative e non legislative, a tutti i progetti di atti delegati e agli atti di esecuzione aventi un impatto socio-economico-ambientale significativo adottati dalla Commissione (art. 13 AII), consolidando la prassi istituzionale. Il tentativo della Commissione di imporre l’esercizio delle IAs anche ai co-legislatori, nel caso di “modifiche sostanziali” apportate alla proposta di atto, tuttavia, si è scontrato con l’apposizione di condizioni oggettive e soggettive da parte di questi ultimi nel testo dell’accordo, che consentono di fatto a Parlamento e Consiglio di sfuggire all’obbligo di valutazione (art. 15 AII).

Anche riguardo al profilo della pubblicità delle IAs, d’altra parte, l’AII si limita a confermare i precedenti orientamenti in materia di valutazione d’impatto del 2009. L’accordo prevede che i “risultati finali” delle valutazioni e il parere del comitato per il controllo normativo siano pubblicati contestualmente all’adozione della proposta della Commissione (art. 13 AII) e che l’intero IA e gli eventuali “lavori supplementari” siano resi pubblici entro la fine dell’iter legislativo (art. 18 AII). L’AII consolida così il principio affermato dal Tribunale nella causa *ClientEarth c. Commissione*, in base al quale la Commissione può legittimamente presumere che richieste di accesso a valutazioni d’impatto presentate prima dell’adozione della proposta di atto della Commissione pregiudichino gravemente il processo decisionale, comprimendo il “margine di manovra” e l’indipendenza della Commissione, e dunque può legittimamente opporre un diniego d’accesso a tali documenti.

Infine, l’AII non ha accolto la proposta della Commissione di istituire un obbligo di valutazione *ex post* dell’efficienza, efficacia, pertinenza, coerenza e del valore aggiunto di un atto legislativo, preliminare ad una modifica o ad uno sviluppo significativo dello stesso. Tali valutazioni devono svolgersi infatti solo qualora i co-legislatori lo ritengano “opportuno” (art. 22 AII).

Nell'intento di tutelare gli interessi del Consiglio, l'accordo interistituzionale vincola la Commissione a svolgere consultazioni con gli esperti degli Stati membri, nonché consultazioni pubbliche prima dell'adozione di atti delegati. Il Parlamento e il Consiglio hanno pari accesso alle informazioni relative a dette consultazioni di esperti e, cosa ancora più importante, godono di un accesso sistematico alle riunioni di tali gruppi di esperti. Inoltre, l'accordo interistituzionale ribadisce il principio di leale cooperazione tra le istituzioni, ivi compresi lo scambio di informazioni e il dialogo, e sottolinea che il Parlamento e il Consiglio, in qualità di colegislatori, esercitano i loro poteri su un piano di parità. L'accordo contiene l'impegno ad accrescere la trasparenza.

Come noto, il Trattato di Lisbona ha distinto i poteri delegati – funzioni “quasi legislative” finalizzate a integrare o modificare gli “elementi non essenziali” di un atto legislativo, disciplinate dall'art. 290 TFUE¹⁸⁹ – dalle vere e proprie competenze di esecuzione del diritto dell'Ue, normate dall'art. 291 TFUE¹⁹⁰. La formulazione ambigua delle due norme, però, ha sollevato alcuni problemi interpretativi, che riguardano il discrimine tra gli atti delegati e di esecuzione e le modalità di controllo sull'esercizio dei due poteri. Se si eccettua la norma

¹⁸⁹ L'art. 290 del TFUE stabilisce che: «un atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo». Il Trattato, in pratica, conferisce al legislatore (congiuntamente al Parlamento europeo ed al Consiglio in caso di procedura legislativa ordinaria, ad una sola delle due Istituzioni in caso di procedura legislativa speciale) la possibilità di delegare alla Commissione, a determinate condizioni, l'adozione di atti giuridici vincolanti non legislativi.

¹⁹⁰ Oltre alla forma delegata, gli atti non legislativi possono assumere il carattere di atti di esecuzione. L'articolo 291 del TFUE prevede infatti, al paragrafo 1, che l'adozione di misure di diritto interno per l'attuazione di atti vincolanti dell'Unione sia competenza degli Stati membri. Qualora, tuttavia, sia necessario garantire condizioni uniformi di esecuzione in tutta l'Unione, i Legislatori – attraverso gli atti di base – conferiscono alla Commissione il potere di adottare tali misure. Tale disposizione riconosce formalmente all'Esecutivo europeo un potere che, con il precedente Trattato che istituisce la Comunità europea - TCE, era invece assegnata al Consiglio, il quale poteva decidere di conferire alla Commissione le competenze esecutive, ovvero, in casi specifici, di mantenerle a sé.

riguardante l'istituzione di un «registro funzionale comune degli atti delegati» (art. 29 AII), tuttavia, l'AII e la Convenzione d'intesa tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione sugli atti delegati, allegata all'accordo, non contribuiscono a risolvere tali problemi¹⁹¹.

L'AII conferma innanzitutto la discrezionalità dei co-legislatori nella scelta di conferire alla Commissione un potere delegato o un potere di esecuzione (art. 26 AII)¹⁹².

La principale innovazione dell'AII in materia di atti delegati riguarda l'istituzionalizzazione di procedure di consultazione di esperti nazionali prima dell'adozione degli atti delegati. L'intesa comune del 2011, a tal proposito, si limitava a prevedere che la Commissione potesse effettuare «opportune considerazioni in modo trasparente e con largo anticipo, anche a livello di esperti». L'AII, invece, rende detta consultazione preliminare obbligatoria per tutti i progetti di atti delegati, mentre è solo facoltativa per quelli di esecuzione.

I co-legislatori hanno ottenuto, inoltre, l'affermazione del principio della parità dei co-legislatori nella partecipazione alla preparazione degli atti delegati¹⁹³. Tale principio si realizza, da un lato, mediante

¹⁹¹ Sotto il profilo dell'esercizio dei poteri delegati, l'AII opera un bilanciamento tra l'effettività del controllo esercitato da parte di Parlamento e Consiglio attraverso il potere di opposizione – che ispira le restrizioni temporali alla trasmissione degli atti da parte della Commissione e il decorso del termine per l'obiezione dalla trasmissione di tutte le versioni linguistiche (parr. 14 e 15, Convenzione d'intesa) – e le garanzie di efficienza e certezza del diritto. Queste ultime, in particolare, sono tutelate tramite: (i) la previsione di deleghe legislative aventi durata indeterminata e l'impegno dei co-legislatori a concedere una proroga tacita della delega a tempo determinato, salva opposizione da esercitarsi entro un termine perentorio (parr. 16 e 17); (ii) la possibilità per la Commissione di adottare un unico atto delegato fondato su una pluralità di clausole di delega contenute nel medesimo atto legislativo, nel caso di “collegamento sostanziale” tra i vari poteri (art. 31 AII); (iii) l'apposizione di termini ordinatori per l'opposizione, pari “in linea di massima” a due mesi (par. 18, Convenzione d'intesa) e (iv) l'introduzione di una procedura d'urgenza di adozione degli atti delegati, che consente l'immediata entrata in vigore dell'atto, salva la sua abrogazione nel caso di esercizio dell'opposizione (parr. 20-23 Convenzione d'intesa).

¹⁹² Già riconosciuta dalla Corte di giustizia nelle cause Commissione c. Parlamento e Consiglio (biocidi) e Commissione c. Parlamento e Consiglio (reciprocità dei visti).

¹⁹³ Art. 28 AII e parr. 10 e 11 Convenzione d'intesa.

l'accesso sistematico degli esperti del Parlamento (e del Consiglio) alle riunioni dei gruppi di esperti della Commissione alle quali siano stati invitati gli esperti nazionali e, dall'altro, attraverso la parità di accesso alle informazioni, in particolare mediante la trasmissione di tutti i documenti al Parlamento europeo¹⁹⁴.

4. *La partecipazione degli Stati membri alla fase della valutazione ex post*

Se, dunque, nella fase di valutazione *ex ante* agli Stati membri è riconosciuto soltanto un diritto di informazione, in quella *ex post* è previsto un loro coinvolgimento attivo ai fini della verifica dell'efficacia della legislazione rispetto agli obiettivi perseguiti.

Ad oggi il ruolo del Parlamento europeo, nella valutazione *ex post* delle politiche pubbliche, è ancora da potenziare. Ma, in base alla Risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 2016 sul programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT): situazione attuale e prospettive (2014/2150(INI)), il Parlamento europeo «plau-
de al fatto che la Commissione stia rendendo l'analisi *ex post* una parte integrante del miglioramento della regolamentazione; sottolinea che, nell'interesse della certezza giuridica per i cittadini e le imprese, tali analisi dovrebbero essere effettuate entro un sufficiente periodo di tempo, preferibilmente alcuni anni dopo il termine ultimo per il recepimento nel diritto nazionale; ricorda, tuttavia, che le valutazioni *ex post* non dovrebbero mai sostituirsi al dovere della Commissione, nel suo ruolo di custode dei trattati, di monitorare in modo efficace e tempestivo l'applicazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri e di adottare tutte le misure necessarie per garantire una sua buona applicazione¹⁹⁵».

¹⁹⁴ C. Tovo, *I nuovi equilibri tra potere esecutivo e legislativo nell'Unione europea: l'accordo interistituzionale "Legiferare meglio"*, <http://rivista.eurojus.it/i-nuovi-equilibri-tra-potere-esecutivo-e-legislativo-nellunione-europea-laccordo-interistituzionale-legiferare-meglio/>, aprile 2016.

¹⁹⁵ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0104+0+DOC+XML+V0//IT>.

Con il Trattato di Lisbona l'informazione passa dalle mani dei governi a quella delle istituzioni europee, in particolare della Commissione con cui si consolida un legame iniziato già nel periodo precedente l'entrata in vigore della nuova normativa¹⁹⁶. Il Trattato di Lisbona (2009) ha introdotto il meccanismo di sussidiarietà di controllo, che permette ai Parlamenti nazionali dell'Ue di emettere un parere motivato se ritengono che un progetto di atto legislativo dell'Ue non è conforme al principio di sussidiarietà. Il meccanismo di controllo di sussidiarietà si applica nei settori in cui l'Ue ha condiviso la competenza con gli Stati membri. Essa non si applica nei settori in cui l'Ue ha competenza esclusiva (come ad esempio la politica commerciale comune), né ai documenti non legislativi, quali comunicazioni o libri verdi. Nei loro pareri motivati, i Parlamenti nazionali devono illustrare le ragioni per le quali ritengono che il progetto di atto legislativo in questione non è conforme al principio di sussidiarietà¹⁹⁷. I pareri motivati possono essere inviati al Presidente del Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione entro un termine di otto settimane¹⁹⁸. Tuttavia come

¹⁹⁶ Dall'inizio del mandato nel 2004, la Commissione Barroso ha mostrato di dare grande importanza alle relazioni con i Parlamenti degli Stati membri. Il fatto che un vicepresidente sia esplicitamente incaricato delle relazioni con i Parlamenti nazionali ha costituito un punto di partenza e un approccio inedito. Il principale scopo della Commissione è quello di avvicinare maggiormente l'Unione europea ai cittadini, attraverso un maggior coinvolgimento dei Parlamenti nazionali alla preparazione delle politiche europee e sottolineare l'importanza dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Nella comunicazione "Un'agenda dei cittadini" del 10 maggio 2006, la Commissione annuncia l'avvio di un nuovo meccanismo di dialogo con i Parlamenti nazionali che anticipa le disposizioni del Trattato di Lisbona. Tale iniziativa prevede che vengano trasmessi ai Parlamenti nazionali non solo i documenti di consultazione elaborati dalla Commissione (libri verdi, libri bianchi e comunicazioni), come già contemplato dal protocollo accluso al trattato di Amsterdam, ma anche tutte le nuove proposte. Inoltre i Parlamenti nazionali vengono invitati a reagire e a contribuire a migliorare il processo di elaborazione delle politiche comunitarie.

¹⁹⁷ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/subsidiarity_en.htm

¹⁹⁸ Entro otto settimane dalla comunicazione da parte della Commissione ogni Parlamento nazionale può presentare un parere motivato affermando che un progetto di atto legislativo non è conforme al principio di sussidiarietà. Ogni Parlamento na-

emergeva già dalle proposte precedenti l'approvazione e dalle relazioni della COSAC le otto settimane a disposizione del Parlamento per lo scrutinio non sembrano essere sufficienti. Inoltre considerando l'aumento delle procedure chiuse dopo la prima lettura non si può pensare di posporre il contributo dei Parlamenti nazionali in un'altra fase del *decision making*.

La Commissione risponde a tutti i pareri motivati ricevuti dai Parlamenti nazionali. Tuttavia, l'effetto formale dei pareri motivati sulla procedura legislativa dipende dal numero di essi presentato su una data proposta entro il termine di otto settimane. In tale contesto, il protocollo n. 2 opera con varie soglie, che sono stati chiamati "cartellini gialli" e "cartellini arancione".

Procedura di "cartellino giallo": se i pareri motivati corrispondono ad almeno un terzo dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali – o un quarto se il progetto di atto legislativo è presentata all'interno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia – la procedura di cartellino giallo viene attivata. Ciò significa che la Commissione riesamina la sua proposta. Sulla base di tale riesame, la Commissione può decidere di mantenere, modificare o ritirare la proposta. La Commissione deve motivare la sua decisione.

Procedura "cartellino arancione": se i pareri motivati costituiscono la maggioranza dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, e il progetto è presentato secondo la procedura legislativa ordinaria, la procedura di cartellino arancione viene attivata. Ciò significa che la Commissione deve esaminare la proposta. Sulla base di tale riesame, la Commissione può decidere di mantenere, modificare o ritirare la proposta.

Se la Commissione decide di mantenere la sua proposta, si deve giustificare, in un parere motivato al Parlamento europeo e al Consiglio, per cui la proposta è conforme al principio di sussidiarietà.

In tali circostanze il Parlamento europeo e il Consiglio valutano se la proposta è conforme al principio di sussidiarietà prima della conclu-

zionale dispone di due voti e in caso di sistemi bicamerali, ciascuna delle due camere ha un voto. Il numero totale dei voti è attualmente 56 (il doppio del numero degli Stati membri).

sione della prima lettura. Se la proposta viola il principio di sussidiarietà, la proposta non sarà oggetto di ulteriore esame;

- «Sottolinea l'importanza della valutazione *ex post* e della valutazione relativa alle prestazioni delle politiche per quanto concerne l'esame dell'attuazione e dell'efficienza della legislazione e delle politiche dell'Ue alla luce dei risultati previsti dall'autorità legislativa»¹⁹⁹;
- «Reputa che i Parlamenti nazionali dovrebbero essere coinvolti nella valutazione *ex post* delle nuove normative, in quanto ciò sarebbe vantaggioso anche per le relazioni della Commissione e contribuirebbe a esaminare le diverse sfide nazionali poste dalle singoli leggi e normative»²⁰⁰.

Nel 2002 il PE adotta la risoluzione di iniziativa sul ruolo dei Parlamenti nazionali nel sistema europeo identificando se stesso non come l'unico rappresentante dei cittadini europei e sostenendo la necessità di una maggiore partecipazione dei Parlamenti nazionali al *policy making* europeo attraverso una maggiore partecipazione alle decisioni dei governi in materia comunitaria come complementare all'aumento dei poteri del Parlamento europeo al fine di contribuire a sanare il deficit democratico di cui l'Ue soffre. Invita inoltre i Parlamenti nazionali ad utilizzare i loro poteri di controllo ove non fosse consentito farlo al Parlamento europeo proponendo in pratica una sorta di controllo parlamentare congiunto e complementare delle azioni dei governi nazionali²⁰¹. A partire da Maastricht e ancora di più dopo Amsterdam le relazioni tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali hanno conosciuto un considerevole arricchimento e sviluppo in termini di scambi di visite e delegazioni, incontri di tipo bilaterale tra Commissioni omologhe del Parlamento europeo e di singoli Parlamenti nazionali, incontri di tipo multilaterale tra Commissioni omologhe del Parlamento europeo e di

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ M. Bigatto, *Le relazioni pericolose: i Parlamenti nazionali nel nuovo assetto di Lisbona*. <https://www.sisp.it/files/papers/2010/milena-bigatto-750.pdf>

tutti i Parlamenti nazionali, incontri periodici tra la Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo e delegazioni dei Parlamenti nazionali nel corso delle CIG²⁰². Il Trattato di Lisbona²⁰³ segna una svolta nel ruolo formale dei Parlamenti all'interno del *policy making* del sistema europeo. Il primo elemento da segnalare è l'introduzione dei Parlamenti nazionali quali attori all'interno del Trattato e non nelle dichiarazioni e nei protocolli. Questo elemento testimonia la volontà dei Governi di inserire la rappresentanza nazionale all'interno del sistema con il ruolo di assicurare un ulteriore controllo sulla sussidiarietà e il buon funzionamento del sistema (Artt. 5 e 12 TUE). Fino al 1979, i Parlamenti nazionali agivano direttamente all'interno del sistema come delegazioni nazionali all'interno del Parlamento europeo, tuttavia, non solo non agivano a nome dei Parlamenti nazionali, ma l'istituzione non aveva quasi alcun peso nel sistema. Quando il sistema si è consolidato e

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ La novità introdotta nel Trattato di Lisbona rispetto al Trattato Costituzionale, è l'inserimento di un nuovo articolo (art.12) specificatamente dedicato ai PN. In sintesi con questo articolo i PN divengono interlocutori diretti delle istituzioni dell'Unione, acquisendo un ruolo formalmente indipendente dallo stato membro a cui appartengono. In particolare nel nuovo Trattato ai Parlamenti nazionali vengono riconosciuti:

- il diritto di ricevere documenti direttamente dalle istituzioni europee in particolare le proposte di legge dalla Commissione, in tempi utili ad una efficace azione (modifiche al protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Ue);
- un ruolo nel controllo di sussidiarietà;
- il diritto di essere informati sulla valutazione dell'attuazione da parte delle autorità degli Stati membri delle politiche dell'Ue relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia;
- il diritto di essere informati sul lavoro del Comitato Permanente del Consiglio, responsabile per la promozione e il rafforzamento della cooperazione in materia di sicurezza interna;
- i diritti nella valutazione delle attività di Eurojust e di controllo delle attività dell'Europol;
- la rappresentanza all'interno delle future convenzioni incaricate di presentare proposte per le eventuali riforme dei trattati;
- il controllo, sul piano politico e tramite sollecitazione del ricorso giurisdizionale alla Corte di Giustizia, sul rispetto del principio di sussidiarietà (e/o di attribuzione);
- il diritto di veto sull'applicazione del Consiglio della cosiddetta passerella.

il Parlamento europeo ha acquisito maggiori poteri dall'eleggibilità diretta dei suoi deputati, vista anche la necessità della costruzione di una identità parlamentare dell'istituzione europea, il ruolo dei Parlamenti nazionali è stato emarginato a quello di ratificatori dei trattati (sebbene in alcuni casi i Parlamenti nazionali abbiano influenzato i governi durante i negoziati) e alla traduzione a livello statale delle norme comunitarie. Il Parlamento europeo nel suo regolamento interno dedica un intero Titolo alle relazioni con i Parlamenti nazionali. In particolare le norme evidenziano la sua volontà di agire non solo come informatore, ma anche di facilitatore delle relazioni tra i Parlamenti degli Stati membri e l'Ue. In particolare la Conferenza dei presidenti è l'organo competente per le questioni relative alle relazioni con le altre istituzioni e gli altri organi dell'Unione europea nonché con i Parlamenti nazionali degli Stati membri.

5. *Considerazioni conclusive*

In conclusione, ciò che si evince è l'importanza del negoziato pre-legislativo, in cui si dispiega il potere di *agenda-setting*; il Parlamento, finora poco coinvolto in questo cruciale momento della produzione giuridica, cerca di guadagnare terreno reclamando precisi diritti di informazione e partecipazione, in forza del principio per cui i co-legislatori stanno su di un piede di parità. Sempre sul merito, inoltre, si gioca la portata delle valutazioni d'impatto della regolazione (sia *ex ante*, sia *ex post*) cui la Commissione è tenuta e che vedono altresì impegnato considerevolmente il Parlamento europeo. Il significato di tali valutazioni si coglie sul duplice aspetto della qualità contenutistica della regolazione e dei rapporti politico-istituzionali fra Stati e Unione. Se da un lato esse presentano un'analisi costi-benefici e un'analisi delle conseguenze, sul piano giuridico, che la disciplina proposta comporterebbe, d'altro lato devono esplicitare il valore aggiunto dell'intervento normativo europeo, ivi compresa l'ipotesi della non-regolazione, ossia del mancato intervento dell'Unione. In tale modo, i principi di sussidiarietà e proporzionalità vedono crescere uno spazio autonomo per

un apprezzamento politico che coinvolga in modo sempre più intenso i Parlamenti nazionali²⁰⁴.

L'accordo interistituzionale approvato dal Consiglio, da una parte dovrebbe permettere alle istituzioni politiche e legislative dell'Unione di attuare un processo decisionale più coerente, efficiente, efficace, aperto e trasparente, dall'altra parte dovrebbe costituire un vantaggio per cittadini e imprese (soprattutto PMI) che potranno interpretare meglio e quindi attuare le azioni e le politiche dell'Unione nei suoi vari settori. Questa modalità innovativa, consensuale e cooperativa di intendere il processo decisionale e legislativo, dovrebbe permettere di raggiungere tale risultato perché l'approccio si applica all'intero ciclo di vita della *policy*, quindi dall'elaborazione e preparazione delle politiche fino alla valutazione e revisione (sulla base dei risultati della stessa valutazione), passando ovviamente per l'adozione e l'attuazione. Per ognuna di queste fasi sono contemplati principi, obiettivi, procedure e strumenti specifici per fare in modo che l'Ue abbia la migliore regolamentazione possibile²⁰⁵.

²⁰⁴ Cfr. *Dentro l'Europa in arrivo il nuovo accordo interistituzionale "Legiferare meglio"*, in <http://dream.luiss.it/2016/02/28/dentro-leuropa-in-arrivo-il-nuovo-accordo-interistituzionale-legiferare-meglio/>

²⁰⁵ <http://www.europeiunite.eu/aree-tematiche/il-consiglio-affari-general-approva-laccordo-interistituzionale-sulla-better-law-making-26-03-2016/>

Capitolo V

Un esempio di valutazione delle politiche pubbliche europee: un'agenda per la riforma della politica di coesione

Marialuisa PALERMO

1. LA VALUTAZIONE DEI FONDI STRUTTURALI EUROPEI QUALE ESEMPIO DI VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE: SUA GENESI E RILEVANZA - 2. IL RAPPORTO INDIPENDENTE REDATTO DA FABRIZIO BARCA: UN *REPORTAGE* SULL'ATTUALE STATO DELLA POLITICA DI COESIONE EUROPEA - 2.1. BILANCIO DEI SUCCESSI E DEI FALLIMENTI DELLA POLITICA DI COESIONE EUROPEA: PROSPETTIVE DI OTTIMIZZAZIONE - 2.2 IL RUOLO DELL'*EVALUATION* PER UN UTILIZZO COERENTE E PROFICUO DEI FONDI STRUTTURALI - 2.3. L'EREDITÀ DEL RAPPORTO BARCA NELL'AGENDA DEL PARLAMENTO EUROPEO

1. La valutazione dei Fondi Strutturali europei quale esempio di valutazione delle politiche pubbliche: sua genesi e rilevanza

I Fondi Strutturali dell'Unione europea rappresentano una consistente voce del bilancio europeo²⁰⁶ che viene destinata agli Stati membri, nonché alle loro istituzioni subnazionali, al fine di finanziare, incentivare e stimolare la realizzazione di programmi e progetti di sviluppo delle politiche pubbliche. L'articolo 119, comma 5, della Costituzione italiana rappresenta la base giuridica "interna" dalla quale la politica di coesione territoriale trae legittimazione²⁰⁷ mentre, a livello europeo, è l'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea che

²⁰⁶ Si consideri, a titolo esemplificativo, che per il ciclo di programmazione 2007-2013 l'Unione europea ha assegnato all'Italia 28,8 miliardi di euro di Fondi Strutturali, ai quali vanno aggiunte le risorse discendenti dal cofinanziamento nazionale, per un ammontare totale pari a 60,5 miliardi di euro. Di questi, ben 43,6 sono destinati esclusivamente alle c.d. Regioni "Convergenza" (Puglia, Campania, Basilicata, Sicilia).

²⁰⁷ Il dettato della nostra Carta Costituzionale, all'articolo citato, testualmente afferma che «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni».

cristallizza la «promozione di uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione[...]» da realizzarsi tramite un'«azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale.». Le aree di intervento spaziano dal settore delle infrastrutture, a quello della formazione professionale²⁰⁸, a quello di natura strettamente sociale. Alla luce di ciò, è sin da subito intuibile la consistenza e preminenza che i Fondi Strutturali, nel corso dei decenni, sono andati acquisendo nei diversi contesti nazionali. Tanto premesso, la valutazione di questa specifica dimensione di politica pubblica risulta quanto mai opportuna ed utile al fine di verificare l'effettivo conseguimento degli obiettivi prefissi, le modalità attraverso cui gli stessi sono stati conseguiti, nonché la soddisfazione dei destinatari dei Fondi Strutturali. Allorquando si discute di Fondi Strutturali bisogna acquisire quale premessa metodologica quella secondo la quale i portatori di interessi, i cosiddetti *stakeholders*, coincidono con i destinatari diretti degli interventi, avendone essi stessi pianificato e propugnato l'adozione. Questa specificità rende ancor più lampante la rilevanza nevralgica che la valutazione assume, oltre che all'esito dell'attuazione dei programmi (cosiddetta valutazione *ex post*), anche nel corso dello svolgimento del programma stesso (cosiddetta valutazione *in itinere*) al fine di monitorare, già nella fase di concreta realizzazione del piano, lo stadio evolutivo dello stesso rispetto agli obiettivi prefissati²⁰⁹. Una valutazione di tipo preliminare (cosiddetta valutazione *ex ante*) è quella che invece viene realizzata nella fase antecedente l'adozione dei programmi da presentare alla Commissione europea²¹⁰.

²⁰⁸ In Italia, nel periodo 2007-2012, la spesa per i circa 70.000 progetti finanziati tramite i FSE ammonta a circa 13,5 miliardi di euro, di cui circa 7,4 miliardi sono stati destinati esclusivamente al finanziamento di corsi di formazione professionale. Sono questi i dati riportati dall'analisi critica compiuta da R. Perotti, F. Teoldi, *Il disastro dei Fondi Strutturali Europei*, lavoce.info, luglio 2014.

²⁰⁹ P. Riganti, *La valutazione dei Fondi Strutturali dell'Unione europea*, in *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione*, a cura di M. Morisi e A. Lippi. Torino, Giappichelli 2001, pp. 319 ss.

²¹⁰ La procedura di "negoziazione" che si realizza fra la Commissione europea e gli Stati membri consta di varie fasi che prendono il via con l'adozione, da parte

Queste tre forme di valutazione, come si evince, sia per l'oggetto della valutazione che per le finalità cui mirano, sono tra loro difforni. In particolare, nello specifico, la valutazione *ex ante* si occupa di verificare la coerenza fra obiettivi globali, specifici e misure predisposte; di valutare la pertinenza delle modalità di attuazione e di sorveglianza previste, nonché la coerenza con la strategia sottesa alla politica di coesione europea. In occasione della predisposizione del Regolamento per i Fondi Strutturali 2000-2006, la valutazione *ex ante* è divenuta parte integrante dei programmi, ivi definita quale «elemento chiarificatore della strategia, volto ad esplicitare le motivazioni e la portata delle scelte operate [...]»²¹¹. Di recente, nella proposta di modifica apportata al Regolamento adottato dalla Commissione e dal Parlamento europeo relativamente al periodo di programmazione dei Fondi Strutturali 2014-2020, all'art. 48, comma 1, quanto già precedentemente predisposto viene rafforzato affermando che «gli Stati membri effettua-

del Consiglio europeo, sulla base delle proposte della Commissione, delle *Strategic Community Guidelines*, cui segue la predisposizione, da parte degli Stati membri, di appositi programmi corredati di tutte le analisi e i prospetti informativi necessari alla realizzazione concreta degli stessi. A questo punto la Commissione valuta i programmi presentati da ogni singolo Stato membro ed eventualmente li approva. A seguito dell'approvazione dei programmi, la regia delle operazioni passa all'apposita istituzione cui ciascuno Stato membro ha demandato la sorveglianza circa la realizzazione degli specifici Programmi le quali cooperano con la cabina di regia europea (la Commissione Ue), responsabile dell'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea. In Italia, ad oggi, gli attori nazionali della politica di coesione sono rispettivamente rappresentati da: l'Autorità politica (da ultimo, la Legge di stabilità 2015, (n. 190/2014), ha confermato che essa è rappresentata anzitutto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, in sua vece, dal Ministro con la delega alla politica di coesione), dal Dipartimento per le politiche di coesione, dall'Agenzia per la Coesione Territoriale, dai Nuclei di Valutazione, dalla Cabina di Regia, dal CIPE (Comitato Interistituzionale per la programmazione economica), dal Gruppo di Azione Coesione, dal Gestore Unico delle Risorse.

²¹¹ Sono i primi anni 2000 gli anni in cui la valutazione *ex ante* nell'ambito della politica di coesione comincia a dare i primi frutti tangibili al punto da aver contribuito a condurre la politica di coesione europea all'apice dell'Agenda dell'Unione europea in termini di *budget*. *Amplius* si rimanda a F. Barca, *European Union Evaluation between Myth and Reality: Reflection on the Italian Experience*, in *Regional studies*, Vol. 40.2, p. 275, aprile 2006.

no valutazioni *ex ante* per migliorare la qualità della progettazione di ciascun programma»²¹². Questa *species* di valutazione viene effettuata dall'autorità competente preposta da ciascuno Stato membro alla predisposizione dei programmi²¹³.

La valutazione *in itinere*²¹⁴, partendo da quanto analizzato dalla valutazione *ex ante*, considera i risultati dati dai primi interventi attuati, la loro pertinenza ed il grado di conseguimento degli obiettivi; valuta altresì l'impiego dei fondi, lo svolgimento della sorveglianza e della realizzazione²¹⁵. È anch'essa demandata alle istituzioni all'uopo predisposte dagli Stati membri²¹⁶, i quali la sottopongono successivamente all'esame del Comitato di sorveglianza il quale, a sua volta, la trasmette alla Commissione europea²¹⁷.

²¹² Il comma 3 del citato articolo specifica, in ben 13 punti, gli aspetti che la valutazione *ex ante* prende in considerazione (rispetto a quelli già complessivamente esposti vi è esplicito riferimento altresì alla motivazione di sostegno proposta, all'adeguatezza delle risorse rimane e della capacità amministrativa predisposte per la gestione del programma, nonché all'inserimento di apposite misure volte rispettivamente a combattere la discriminazione di genere e a promuovere uno sviluppo sostenibile).

²¹³ Il nostro sistema nazionale ha all'uopo appositamente predisposto il Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui compete, in aggiunta alla valutazione della programmazione comunitaria, altresì il fondamentale compito di coordinamento del Sistema nazionale di valutazione della politica regionale, nonché di controllo del rispetto del principio di addizionalità comunitaria.

²¹⁴ Come per la valutazione *ex ante*, anche quella *in itinere* ha iniziato a produrre effetti tangibili nei primi anni 2000, allorquando entrambe furono disciplinate da una serie di *National Guidelines*, a seguito della istituzione di un Sistema nazionale di valutazione creato al fine di diffondere i metodi di valutazione e di supportare il processo di valutazione stesso. *Amplius* si rimanda a F. Barca, *European Union Evaluation*, cit., p. 275.

²¹⁵ P. Riganti, *La valutazione dei Fondi Strutturali dell'Unione europea*, cit., p. 327.

²¹⁶ In Italia il monitoraggio sistematico e continuo dei programmi operativi e degli interventi della politica di coesione spetta anzitutto all'Autorità per la coesione territoriale, sottoposta alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

²¹⁷ Questo passaggio procedurale è stato scandito, da ultimo, nell'art. 49, comma 3, del già citato Regolamento adottato per il settennato relativo ai Fondi Strutturali 2014-2020.

Da ultimo, la valutazione *ex post* valuta l'efficacia e l'efficienza degli interventi ed il loro impatto sui territori, analizzando punti di forza e punti di debolezza della politica messa in pratica²¹⁸. Quest'ultima fondamentale forma di valutazione viene realizzata dalla Commissione europea, in collaborazione con le autorità istituite dagli Stati membri²¹⁹. Essa è generalmente riconducibile a tre livelli di obiettivi, riferiti rispettivamente: agli esiti dei programmi (obiettivi operativi), a loro effetti di breve periodo (obiettivi specifici), ai loro effetti di lungo periodo (obiettivi generali)²²⁰.

2. *Il Rapporto indipendente redatto da Fabrizio Barca: un reportage sull'attuale stato della politica di coesione europea*

Il Commissario europeo alla politica regionale Danuta Hübner nel 2009 ha commissionato all'economista Fabrizio Barca la redazione di un Rapporto indipendente intitolato *Un'Agenda per la Riforma della Politica di Coesione* al fine di predisporre un elaborato programma di riforma della politica di coesione europea. Esso rappresenta un prezioso esempio di valutazione delle politiche pubbliche ad oggetto della quale vi è la complessiva e dettagliata analisi del funzionamento della politica di coesione europea, alla luce degli obiettivi raggiunti e di quelli

²¹⁸ La proposta modificata del Regolamento adottata dalla Commissione e dal Parlamento europeo in relazione ai Fondi di coesione relativi agli anni 2014-2020, all'art. 50 dispone che «Le valutazioni *ex post* prendono in esame l'efficacia e l'efficienza dei Fondi dei QSC e il loro contributo alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva conformemente ai requisiti specifici stabiliti nelle norme specifiche di ciascun Fondo». Questa forma di valutazione, in relazione ai Fondi Strutturali, fu introdotta con le riforme comunitarie del 1974 e del 1984.

²¹⁹ In Italia il Nucleo di valutazione e controllo, istituito presso l'Agenzia per la coesione territoriale, annovera fra le sue funzioni in tema di verifiche anche quella che gli consente, ove ritenuto necessario, di emanare proposte di revoca dei finanziamenti.

²²⁰ P. Riganti, *La valutazione dei Fondi Strutturali dell'Unione europea*, cit., p. 335 ss. L'autore sottolinea inoltre quanto sia più complicata la valutazione *ex post* degli obiettivi di lungo periodo, rispetto a quella degli obiettivi di breve periodo, soprattutto allorquando vengono sottoposti a valutazione progetti infrastrutturali.

mancati nel corso dei decenni durante i quali la stessa è stata messa in pratica.

Oggetto dell'analisi sono i due Fondi Strutturali – il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e il Fondo Sociale Europeo (FSE) – e il Fondo di Coesione²²¹, i cui finanziamenti sono diretti a tre tipi di unità territoriali:

1. Le regioni e i paesi in ritardo di sviluppo (c.d. *lagging regions/countries*);
2. Le regioni e i paesi non sottosviluppati (c.d. *non-lagging regions*²²²);
3. Tutte le aree che hanno diritto ad ottenere gli interventi destinati alla cooperazione territoriale²²³.

Il rapporto analizza i fondi e le risorse destinate alle prime due categorie di aree territoriali, che rappresentano, del resto, la voce più consistente dei finanziamenti relativi ai Fondi Strutturali²²⁴. Per quel che concerne la ripartizione di compiti e responsabilità fra le istituzioni nazionali e quelle europee, vale il sistema di “negoziazione” descritto nel paragrafo precedente²²⁵ il quale, secondo l'analisi confluita in questo Rapporto indipendente, al momento lascia ancora troppo poco spazio

²²¹ Essi rappresentano rispettivamente il 58%, il 22% ed il 20% del bilancio complessivo della politica di coesione.

²²² L'obiettivo associato alla categoria di regioni sottosviluppate è la convergenza, mentre quelli associati alla categoria dei territori non sottosviluppati sono la concorrenzialità e l'occupazione. Per quanto riguarda, invece, la terza *species* di aree territoriali, l'obiettivo cui la politica di coesione ambisce è quello della Cooperazione Territoriale Europea.

²²³ F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_it.htm, aprile 2009, pp. 61 ss.

²²⁴ *Ibid.* Le risorse destinate alle regioni ed ai paesi sottosviluppati ammontano all'81,6%, mentre quelle relative alle altre due categorie territoriali ammontano, rispettivamente, al 15,9 ed al 2,5% del *budget* complessivamente destinato alla politica di coesione tramite i Fondi Strutturali.

²²⁵ *Amplius* v. P. Riganti, *La valutazione dei Fondi Strutturali dell'Unione europea*, cit.

di manovra alle istituzioni sub-nazionali. Seppur, infatti, in tempi più recenti, la strategia di utilizzo dei Fondi Strutturali *place-based* sia stata potenziata, essa non ha ancora assunto dimensioni tali da consentire la realizzazione di interventi calati completamente nella reale dimensione territoriale²²⁶. In particolare, alla luce dei dati analizzati e dei risultati ottenuti²²⁷, la politica di coesione su base territoriale risulta ancora troppo imbrigliata nelle maglie della burocrazia e delle farraginosità amministrative per poter sviluppare il suo potenziale al massimo²²⁸. Oltre a questi impedimenti, la falla che viene messa in evidenza è quella relativa all'insufficiente ed irrisoria considerazione rivolta dagli Stati membri all'equità quale obiettivo della politica di coesione: nel tentativo di realizzare una politica specificamente tarata sui territori, le Regioni hanno infatti spesso consentito che l'obiettivo dell'efficienza fosse prevalente, a totale detrimento di quello altrettanto fondamentale dell'equità, arrivando finanche a sostituire del tutto il primo con il secondo²²⁹.

Circa l'utilizzo dei Fondi Strutturali a livello nazionale, viene tuttavia rilevato che, rispetto al passato, essi vengono ad oggi spalmati a vantaggio di una platea che va oltre le zone svantaggiate (c.d. *lagging regions*), rivelandosi una proficua fonte di sviluppo per tutte le aree territoriali bisognose di un supporto che consenta loro di superare le sfide messe in campo dall'evoluzione. Al contrario, le politiche regionali fi-

²²⁶ F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, cit., pp. 78 ss.

²²⁷ Con riferimento al periodo 2000-2006, la Programmazione Regionale, realizzata perlopiù attraverso Accordi di Programma Quadro (APQ), ha consentito di finanziare oltre 23.000 interventi di cui, a fine 2011, soltanto il 27% risultava concluso. *Amplius* si rimanda alla *Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato del Ministro per la Coesione Territoriale* predisposta dall'allora Ministro per la coesione territoriale Fabrizio Barca il 6 Dicembre 2011, www.camera.it

²²⁸ F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, cit., pp. 78 ss. Inoltre, spesso interessi personali si frappongono alla realizzazione di obiettivi di coesione.

²²⁹ *Ibid.* I settori di investimento che hanno risentito di questo fenomeno sono rappresentati, in particolare, dal settore delle infrastrutture, della formazione di vario tipo e da quello del *business* ambientale. L'autore precisa tuttavia come delle virtuose eccezioni in tal senso esistano nei paesi del Nord Europa, nei quali si è riusciti a portare a termine fruttuosi esperimenti di una politica di coesione *place-based* in grado di raggiungere tanto l'efficienza quanto l'equità.

nora messe in campo, non sono riuscite ad andare oltre il sostegno alle aree svantaggiate e periferiche, nel tentativo di evitare che il fossato con le aree più sviluppate si allargasse in maniera esorbitante²³⁰.

Queste lacune ed inefficienze, strettamente connesse ad un insufficiente coordinamento fra i diversi livelli di governo (nazionale e sub-nazionale) comportano conseguenze che vengono drasticamente acuite dalla scarsa diffusione della valutazione quale strumento metodologico da abbinare alla messa in pratica delle politiche europee di coesione²³¹. La sottovalutazione degli strumenti di *evaluation* ha trovato tra l'altro, per molti anni, terreno fertile nei risultati falsati che spesso produce la convergenza del reddito pro-capite la quale, stando al Rapporto *de quo*, «non è condizione né necessaria né sufficiente per il successo di una politica che voglia perseguire l'efficienza o l'inclusione sociale. È un'etichetta fuorviante»²³². Il tallone d'Achille di questo “misuratore” sta nel fatto che essa si fonda sull'assunto in base al quale tutti i territori, nel lungo periodo, hanno lo stesso potenziale. Ciò comporta una dose ineliminabile di arbitrarietà²³³. Tale approdo risulta poi confermato dai dati Eurostat che, con riferimento al periodo 1995-2005, rilevavano il persistere di una disuguaglianza di reddito fra le varie fasce di popolazione esistenti nell'ambito di una stessa nazione²³⁴.

²³⁰ *Ibid.* Molte risorse sono state ad esempio destinate alle zone sottoposte a serio rischio di spopolamento.

²³¹ *Ibid.* Rispetto all'anno di redazione del Rapporto (2009), come sarà confermato nei prossimi paragrafi, il ruolo della valutazione sta man mano prendendo piede, in maniera sempre più consistente, anche nel nostro Paese il quale, come riportato nel §1, con riguardo alla valutazione da effettuarsi in relazione ai Fondi Strutturali europei, ha all'uopo predisposto una pluralità di organi *ad hoc*.

²³² F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, cit., pp. 39 ss. Questo risultato è frutto del fatto che spesso la convergenza può risolversi in una “corsa al ribasso” nella quale la politica in atto non ha alcun effetto positivo nelle regioni arretrate, e nelle regioni avanzate rallenta o scende.

²³³ *Ibid.* Il Rapporto Barca segnala che la convergenza ha preso piede in Europa a partire dagli ultimi 25 anni, ampliando il suo raggio di azione man mano che l'adesione all'Ue delle diverse nazioni andava aumentando.

²³⁴ *Ivi*, p. 88.

Nell'ambito del contesto politico dell'Unione europea, gli sforzi profusi verso l'elaborazione della piattaforma attraverso la quale consentire l'elaborazione di una costruttiva *multilevel governance*, hanno visto e tuttora registrano quale protagonista indiscussa la Commissione europea in veste di vero e proprio architetto, tanto della metodologia profusa nell'allocatione delle risorse fra gli Stati membri, quanto della programmazione delle strategie da adottare nella progettazione e nell'applicazione concreta della *cohesion policy*, le cui più recenti declinazioni volgono verso un potenziamento della politica territoriale, nonché verso un allargamento della platea degli attori da coinvolgere nell'ambito della stessa²³⁵. Tuttavia, troppo spesso sinora l'approccio *place-based* è stato relegato in un angolo a causa di inadeguate interpretazioni che dello stesso sono state date, interpretato quale motore di sviluppo potenziale che tratta separatamente le prospettive sociale ed economica, anziché combinarle in maniera proficua e sinergica²³⁶. Per via di questi macroscopici limiti che hanno accompagnato l'adozione e la valutazione della strategia *place-based*, si è persa l'occasione di introdurre delle apposite *Community Strategic Guidelines* o un *National Strategic Reference Framework* per gli Stati Membri nell'ambito delle strategie di Lisbona²³⁷, rinunciando altresì alla possibilità di mettere in pratica un metodo in grado di combinare condizionalità e sussidiarietà, ad oggi del tutto insoddisfacente²³⁸. Tuttavia, l'esperimento

²³⁵ Ivi, pp. 91 ss. Tuttora si tratta di un percorso in continua e graduale evoluzione. Alla luce di quanto già anticipato, queste rilevazioni portano a concludere che gli Stati Membri che hanno adottato un modello di integrazione fra l'Europa e le strategie di sviluppo nazionale avanzato hanno raggiunto risultati efficienti in termini di implementazione delle potenzialità della politica di coesione. Ove, invece, così non è, il risultato è «una coerenza politica interna inadeguata fra la politica di coesione e le strategie di sviluppo domestiche e un limitato sfruttamento della sua portata per le sinergie strategiche».

²³⁶ *Ibid.* Ciò ha comportato che esso fosse applicato esclusivamente per determinati programmi, e mai adottato quale paradigma generale della politica di coesione.

²³⁷ *Ibid.* L'autore sviluppa questo ragionamento affermando che gli Stati Membri hanno considerato la politica di coesione piuttosto come un fondo "redistributivo" di finanziamento per le loro politiche. Il fallimento degli obiettivi di integrazione politica cui ambisce il modello di *multilevel governance* è particolarmente evidente nella relazione che esiste fra politica di coesione e sviluppo rurale.

²³⁸ Ivi, p. 95. La rilevanza di questi obiettivi è tanto più lampante se si considera che

di politica territoriale intrapreso a partire dal 1988, effettuato in alcuni Stati membri meglio che in altri, ha dimostrato che essa è in grado di mobilitare attori pubblici e privati a più livelli, che è possibile promuovere lo sviluppo attraverso idee innovative e basate sulle specifiche esigenze dei singoli territori, coinvolgendo nuovi *stakeholders* in grado di trasferire, anziché disperdere, i risultati di queste politiche²³⁹.

2.1. Bilancio dei successi e dei fallimenti della politica di coesione europea: prospettive di ottimizzazione

Il cambio di passo che, secondo Barca, deve essere posto alla base di una rinnovata politica di coesione è rappresentato, pertanto, dall'adozione di una strategia politica ben precisa: la politica *place-based* (o territoriale) che rappresenta «una strategia a lungo termine finalizzata ad affrontare la persistente sottoutilizzazione di risorse e a ridurre la persistente esclusione sociale in specifici luoghi attraverso interventi esterni e una *governance* multilivello. Questa politica promuove la fornitura di beni e servizi pubblici integrati adattati ai contesti e mira ad innescare cambiamenti istituzionali»²⁴⁰.

Questa esplicita definizione mette sin da subito in risalto l'esigenza per cui, perché si possano ottenere tangibili risultati circa il potenziamento e l'ottimizzazione dell'utilizzo dei Fondi Strutturali, è necessario che la politica di coesione europea adotti un approccio tarato

la sussidiarietà è uno dei principi che sta alla base dell'Unione europea il quale, in quanto tale, è cristallizzato all'art. 5 del TUE.

²³⁹ *Ibid.* Il rovescio della medaglia, di non poco rilievo, è la rilevazione secondo la quale queste iniziative, ed i risultati da esse prodotti, per quanto positivi, sono tuttavia rimasti relegati in una dimensione separata da quella dei programmi di integrazione europea tradizionali ed a più ampio raggio. Esempi in tal senso, seppur sponsorizzati anche dalla Commissione europea, sono rappresentati da varie iniziative a livello locale per lo sviluppo di attività innovative risalenti ai primi anni Novanta, o dall'iniziativa URBAN volta a promuovere lo sviluppo urbano nell'alveo di un coordinamento trasversale fra le varie dimensioni territoriali.

²⁴⁰ F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, cit., p. VII.

sulle specificità dei territori e dei luoghi²⁴¹, alla base del quale sia posto un sistema di *governance* multilivello in grado di coinvolgere gli enti sub-nazionali al massimo grado. Ai fini di una buona riuscita di questa politica è fondamentale inoltre che i due obiettivi dell'efficienza²⁴² (promuovere la crescita) e dell'equità (ridurre le disuguaglianze) siano trattati separatamente, con interventi finalizzati cioè alla realizzazione dell'uno o dell'altro²⁴³.

Le motivazioni di natura politico-economica che rendono la politica *place-based* una soluzione agli insuccessi di quella nazionale, sono principalmente tre:

1. Le istituzioni economiche di cui generalmente un territorio necessita non vengono realizzate perché contrarie agli interessi particolari delle *élite* locali;
2. Le istituzioni economiche, formali ed informali, non si sviluppano per la tendenza delle istituzioni a persistere nel tempo (*path-dependency*);
3. L'azione pubblica esogena costituisce una parte intrinseca dei processi di agglomerazione: va preferita un'azione pubblica dove le motivazioni e le ricadute territoriali sono esplicite e verificabili²⁴⁴.

²⁴¹ Alla pagina 5 del Rapporto, a tal proposito, il "luogo" viene definito come un «concetto sociale ed endogeno al processo politico, un'area contigua all'interno della quale esistono condizioni più favorevoli allo sviluppo, più di quanto non avvenga a cavallo dei confini del luogo: le caratteristiche naturali e culturali e le preferenze degli individui sono più omogenee o complementari, le conoscenze degli individui sono più sinergiche, ed è più probabile che si realizzino esternalità positive e si affermino istituzioni formali ed informali innovative».

²⁴² La definizione di efficienza qui adottata è quella del Rapporto della Banca Mondiale, *Reshaping Economic Geography*, del 2008 il quale parla dell'efficienza come del «raggiungimento della piena capacità o capacità potenziale».

²⁴³ Mentre infatti l'esclusione sociale è una trappola che potrebbe riguardare tanto le aree ricche quanto quelle povere, l'inefficienza è un problema che attanaglia principalmente, o quantomeno in maniera predominante, le aree in ritardo di sviluppo. Questo un aspetto sottolineato a pagina 38 ss. del Rapporto indipendente.

²⁴⁴ F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, cit., p. 21 ss.

Queste dinamiche innescano a loro volta circoli viziosi che, messi insieme, determinano trappole di sottosviluppo nelle quali, pur con gli interventi dei Fondi Strutturali, continuano a perpetuarsi istituzioni ed attori inadatti, se non addirittura controproducenti²⁴⁵.

Un altro aspetto che rende la politica territoriale molto più efficace è rappresentato dalle conoscenze del luogo. La concezione *place-based* parte – infatti – dall’assunto in base al quale lo Stato verte in una condizione di forte carenza informativa. La soluzione a tale asimmetria delineata nel Rapporto è l’estrazione delle conoscenze locali prima, e l’aggregazione delle stesse a quelle globali poi, ottenendo in tal modo un aumento della disponibilità di informazioni²⁴⁶. Inoltre, alla luce delle lacune di cui soffre attualmente la politica di coesione europea, la dimensione spaziale, ritagliata sul territorio, è tanto più importante quanto più si intendono raggiungere risultati in termini di inclusione sociale: «la natura dell’esclusione sociale e l’efficacia di eventuali interventi che la combattono dipendono dal luogo in cui i soggetti interessati vivono»²⁴⁷.

Per fare in modo che queste premesse vengano rese operative è necessario perciò – come anticipato nel paragrafo precedente – che gli Stati adottino un modello di *governance* multilivello in base al quale la distribuzione delle responsabilità di attuazione delle politiche di coesione avviene fra i diversi livelli di amministrazione e istituzioni locali specifiche (associazioni private, organismi locali di controllo in partecipazione ecc.)²⁴⁸. Questa declinazione del principio europeo del-

²⁴⁵ Di qui la serrata critica alla mera redistribuzione delle risorse finanziarie ai territori quale politica di sviluppo fallimentare, perseguita troppo spesso nell’ambito dell’utilizzo dei Fondi Strutturali europei: il solo trasferimento di fondi, se non accompagnato da politiche che favoriscano cambiamenti nei comportamenti degli attori pubblici e privati, può addirittura essere deleterio in termini di efficienza ed equità.

²⁴⁶ F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, cit., pp. 26 ss. L’autore sottolinea come tale processo di “simbiosi informativa” sia poi in grado di innescare un circolo virtuoso fra attori locali e nazionali, nonché fra investitori pubblici e privati.

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ Questa definizione discende dall’analisi di due diversi tipi di *governance* multilivello: quella di L. Hooghe e G. Marks (2003).

la sussidiarietà prevede che i livelli più elevati di governo definiscano gli obiettivi generali e gli standard di prestazione, che i livelli locali di governo perseguano tali obiettivi in base a quanto da essi ritenuto opportuno e che, invece, le istituzioni locali specifiche si occupino di individuare le conoscenze e le preferenze dei cittadini²⁴⁹.

A questo punto sorge spontanea una domanda: perché questo modello ben si attaglia alla morfologia dell'Unione europea? La risposta è duplice:

- l'esistenza stessa dell'Unione europea ed il suo effetto sulla vita dei cittadini impongono che sia perseguita una politica di sviluppo che dia loro la possibilità di cogliere le opportunità che questa comunità è in grado di offrire loro, oltre che di difendersi dai rischi;
- è la sola politica di sviluppo compatibile con la limitata legittimità democratica che caratterizza l'Unione europea: Stati membri e Regioni hanno la responsabilità di selezionare territori e progetti e di attuare gli interventi, mentre l'Unione fissa gli indirizzi, stabilisce e verifica le condizionalità, valuta i risultati²⁵⁰.

Ad oggi, tuttavia, le debolezze da correggere in relazione a questo modello riguardano:

- un deficit nella strategia di pianificazione e nello sviluppo di un concetto di *policy* forte attraverso un potenziamento coerente della prospettiva territoriale *place-based*;
- l'assenza di una sorta di "lista delle priorità" e il fallimento sul mancato distinguo fra gli obiettivi di efficienza ed equità;

²⁴⁹ F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, cit., pp. 41 ss.

²⁵⁰ *Ibid.* Senza contare che, adottando questo paradigma di sviluppo, l'Unione europea ne esce rafforzata anche in termini di credibilità potendo agire indipendentemente dalle pressioni dei locali "ricercatori di rendite", e senza rischiare ingerenze negli ambiti di sovranità riservati agli Stati membri.

- il fallimento di una concertazione fra istituzioni europee e Stati membri in grado di individuare e promuovere dei cambiamenti su misura per i singoli contesti;
- problemi metodologici che hanno impedito un utilizzo appropriato degli indicatori e dei *targets*, nonché un'adeguata analisi circa l'impatto delle politiche di coesione²⁵¹;
- l'assenza di un reale e sistematico dibattito pubblico sulle politiche di coesione adottate di volta in volta, strumentale alla rilevazione di successi e fallimenti delle stesse²⁵².

Per alcune di queste problematiche l'Agenda per la riforme della politica di coesione propone una serie di soluzioni in grado di risolverle. Qui di seguito ne esponiamo alcune.

Anzitutto, il Rapporto Indipendente considera prioritaria la concentrazione delle risorse provenienti dai Fondi Strutturali europei su poche fondamentali priorità, rigorosamente definite di interesse per l'Ue²⁵³. Uno dei risultati più utili che questa modifica sarebbe in grado di apportare alla politica di coesione europea sarebbe rappresentato dalla nascita di una serie ben definita di "Beni Pubblici Europei" sulla base dei quali definire gli interventi da effettuare su poche e nevralgiche priorità²⁵⁴. I criteri di scelta di queste priorità sono tre, e riflettono quanto sino-

²⁵¹ In Italia, un interessante tentativo in tal senso era stato fatto con l'introduzione del c.d. "Sistema degli obiettivi di servizio", introdotto nel ciclo 2000-2006, attraverso il quale si ambiva a misurare i risultati, affiancandovi anche degli interventi di natura premiale. Il suo impatto, tuttavia, è stato molto modesto per la ridotta applicazione che se ne è fatta.

²⁵² F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, cit., pp. 110 ss. L'analisi di queste debolezze si conclude individuando tre macro-obiettivi sui quali intervenire: l'adozione di un concetto forte di *policy*; la riforma delle priorità e della *governance* dell'attuale *policy*; la costruzione di un nuovo forte compromesso politico.

²⁵³ Ivi, pp. 116 ss.

²⁵⁴ *Ibid.* Una scelta siffatta darebbe - peraltro - alla Commissione europea la credibilità necessaria per effettuare scelte mirate nell'ambito della politica di coesione in grado di farle svolgere un ruolo strategico più forte e significativo, esercitando maggiore discrezionalità.

ra detto circa l'approccio *place-based* e le caratteristiche che dovrebbero connotarlo:

- La loro rilevanza nell'ampio contesto europeo²⁵⁵;
- La loro natura *place-based*;
- La loro verificabilità.

Il terzo requisito – come si avrà modo di esporre nel paragrafo successivo – è quello che più ci interessa da vicino e che meglio può contribuire a valutare gli effetti delle politiche messe in atto al fine di cristallizzare una serie di *targets* e di indicatori europei che siano il riflesso delle conoscenze e delle preferenze locali ottenute di volta in volta²⁵⁶. A seconda delle priorità che vengono scelte, l'allocazione delle risorse dovrebbe concentrarsi anzitutto, e in misura più consistente, sulle regioni in ritardo di sviluppo²⁵⁷.

Altrettanto opportuna sarebbe, secondo il Rapporto Indipendente, una profonda revisione dell'accordo contrattuale che sostiene i rapporti fra Stati membri e Commissione europea, in modo tale da elaborare uno schema più semplice e maggiormente incentrato sui risultati: il c.d. "Contratto di sviluppo strategico"²⁵⁸. Questo nuovo strumento dovrebbe includere già al suo interno la dimensione valutativa dal momento che la Commissione, dopo aver accertato *ex ante* la verificabilità degli obiettivi e delle risorse attraverso cui si intende raggiungere gli stessi, deve valutarne *ex post* la effettiva realizzazione²⁵⁹.

²⁵⁵ *Ibid.* Il riferimento avvolto in questa definizione è sia alla rilevanza del problema per i cittadini europei, che al fondamento logico alla base di un miglioramento delle risposte dell'Unione europea in termini di *policy*.

²⁵⁶ *Ibid.* *Amplius* si veda il § successivo del presente contributo.

²⁵⁷ *Ivi*, pp. 158 ss. L'autore ritiene tuttavia che l'attuale criterio utilizzato per definire le unità territoriali di riferimento, rappresentato dalle Regioni di tipo NUTS 2 per quelle in ritardo di sviluppo, vada mantenuto.

²⁵⁸ *Ibid.* In particolare, la soluzione profusa nel Rapporto Indipendente prevede che ogni Stato membro stipuli con la Commissione europea un *Contratto di sviluppo strategico nazionale* che vincola lo Stato membro a usare i fondi, in base ad una determinata strategia, per conseguire determinati obiettivi.

²⁵⁹ *Ibid.* In questo modo la Commissione diviene a tutti gli effetti un vero e proprio

Da ultimo non si può non far cenno alle correzioni che vanno urgentemente apportate all'attuale sistema di funzionamento farraginoso e insoddisfacente del principio di addizionalità dei fondi comunitari²⁶⁰. In particolare, il Rapporto in esame suggerisce quale soluzione operativa quella in base alla quale il suo funzionamento va proficuamente connesso a quello del Patto di stabilità e crescita, in modo da promuovere un utilizzo dello stesso innovativo e flessibile²⁶¹. In questo modo, inoltre, si consentirebbe una verifica del rispetto dello stesso più credibile ed efficace, in maniera tale da evitare che il principio dell'addizionalità funga da mero sostituto della spesa ordinaria che gli Stati membri sono tenuti a stanziare annualmente²⁶².

consulente strategico in grado di offrire valutazioni specialistiche sulle proposte di Contratto, nonché contributi aggiuntivi o specifiche intermediazioni con le varie Direzioni generali dell'Unione europea.

²⁶⁰ Questo principio, in base al quale si stabilisce che i contributi erogati attraverso i Fondi non devono sostituire la spesa pubblica o gli investimenti strutturali equivalenti di uno Stato membro, è stato introdotto in occasione del ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali 1994-1999.

²⁶¹ F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, cit., pp. 174 ss. Esempi virtuosi in tal senso sarebbero rappresentati dalla sperimentazione e dall'avvio di nuovi pacchetti integrati di interventi volti a rispondere alle trappole di inefficienza o di esclusione sociale particolarmente complesse, o dall'attuazione di interventi che impieghino approcci *place-based* in ambiti geografici nuovi, oltre all'utilizzo di metodi di valutazione e monitoraggio innovativi. Tuttavia, con la legge di stabilità 2016, al comma 707 dell'unico articolo di cui è costituita la legge, si dispone che «a decorrere dall'anno 2016 cessano di avere applicazione l'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n.183, e tutte le norme concernenti la disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali [...]».

²⁶² G. Viesti, P. Luongo, *I fondi strutturali europei: otto lezioni dall'esperienza italiana*, in *StrumentiRES*, anno IV, n.1, febbraio 2014, p. 3, consapevoli del grado di difficoltà esistente per effettuare una verifica in tal senso, riportano tuttavia dati del tutto deludenti in proposito: per il ciclo 2000-2006 l'Italia ha infatti richiesto una riduzione del rispetto del principio di addizionalità mentre, con riferimento al ciclo 2007-2013, una verifica intermedia ufficiale ne ha certificato il mancato rispetto.

2.2. *Il ruolo dell'evaluation per un utilizzo coerente e proficuo dei Fondi Strutturali*

Fra gli obiettivi che il Rapporto redatto da Fabrizio Barca ambisce a realizzare al fine di potenziare l'utilizzo coerente e proficuo dei Fondi Strutturali dell'Unione europea figura – come accennato nei paragrafi precedenti²⁶³ – quello fondamentale di promozione del processo di apprendimento e, in particolare, della valutazione di impatto controfattuale. Questo approccio valutativo ha quale obiettivo finale la conoscenza del nesso causale fra politica e risultati e, a tal fine, mira ad apprendere cosa funziona, ossia se un intervento produca effetti per i destinatari cui si rivolge e quanto questi siano vicini all'obiettivo (c.d. validità interna). Per fare ciò stima quali sarebbero stati i risultati se gli interventi non avessero avuto luogo²⁶⁴: «il metodo consiste principalmente nell'analisi di ciò che è accaduto ad individui, organizzazioni o territori “sufficientemente simili” che non sono stati oggetto di intervento»²⁶⁵. Si tratta di una *species* di valutazione alquanto complessa²⁶⁶

²⁶³ V. il §2.

²⁶⁴ Esplicativa circa gli obiettivi cui ambisce questo tipo di valutazione è la definizione utilizzata da A. Martini, M. Sisti, *A Ciascuno il suo. Cinque modi di intendere la valutazione in ambito pubblico*, in *Informaires*, n. 33, dicembre 2007, p. 7: «Ciò che davvero contraddistingue questo tipo di approccio è il suo scopo finale: esso è volto essenzialmente a far imparare qualcosa di nuovo sull'utilità degli interventi pubblici». Attraverso questo ragionamento la valutazione d'impatto viene lucidamente inserita dagli autori nel *genus* della «valutazione per apprendere».

²⁶⁵ F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, cit., p. 47. Le politiche di sviluppo *place-based* rappresentano perciò una vera e propria sfida per la valutazione controfattuale di impatto. Questo tipo di valutazione, tuttavia, non è in grado di rispondere alla domanda relativa al “come” l'intervento funzioni, non offrendo in tal modo alcuna guida idonea a comprendere se l'intervento avrebbe avuto gli stessi effetti ove fosse stato effettuato su un altro gruppo di persone o con una scala più ampia (c.d. validità esterna).

²⁶⁶ Ove applicato con riferimento alle politiche *place-based* possono sorgere difficoltà aggiuntive:

1) le politiche rivolte ai luoghi danno vita, per definizione, a interventi eterogenei distinti a seconda del territorio: è necessaria pertanto una valutazione preliminare

poiché gli effetti degli interventi vanno tenuti separati dalle tendenze di fondo, nonché dagli effetti di altre politiche o da altri eventi²⁶⁷.

Orbene, le ricerche svolte sino ad oggi dimostrano che il sistema di valutazione della politica di coesione sinora utilizzato ha prodotto tre tipi di effetti:

- Ha costretto le autorità nazionali e regionali responsabili della politica di coesione ad investire tempo e risorse per pianificare e commissionare questo tipo di studi;
- È stata man mano progressivamente riconosciuta da tutti gli Stati membri l'importanza della valutazione per un effettivo e serio *management* dei programmi che di volta in volta vengono sottoposti al vaglio della Commissione europea;
- Si sono avuti degli effetti di *spill-over* sulla valutazione di alcune politiche regionali domestiche tramite l'adozione di alcune procedure valutative tipicamente europee in aree non europee sottoposte agli interventi governativi finanziati tramite i Fondi Strutturali²⁶⁸.

Ciò nonostante, non si è riusciti a creare un sistema conoscitivo basato sulla valutazione d'impatto e di diffusione sistematica delle informazioni che avrebbe consentito un miglioramento costante della politica di coesione²⁶⁹. Gli aspetti più lacunosi nell'utilizzo della valu-

del processo attuativo che individui specifiche tipologie di interventi e ne faccia oggetto di valutazioni distinte;

- 2) per lo stesso motivo di cui al n.1, nel confrontare le prestazioni rivolte a luoghi differenti, va effettuata un'analisi preliminare delle caratteristiche degli individui residenti nel luogo di intervento;
- 3) dall'integrazione di diversi tipi di interventi discende la creazione di veri e propri "pacchetti" di beni o servizi pubblici: come valutare in tali casi quale di essi ha minore o maggiore efficacia?

²⁶⁷ Ivi, p. 87. L'autore qui sottolinea proprio come il fallimento, ad oggi, di una messa in pratica della valutazione controfattuale d'impatto sia stato determinato anche dalla difficoltà di isolare dall'oggetto di valutazione i numerosi fattori esterni.

²⁶⁸ F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, cit., p. 103.

²⁶⁹ *Ibid.* L'autore in particolare lamenta ed evidenzia il fatto che non si è riusciti a

tazione relativo all'ambito delle politiche territoriali sembrano concerner da un lato, la comprensione precisa di quali interventi producono effetti e quali no e, dall'altro, la concentrazione dell'attenzione su un dibattito pubblico in grado di coinvolgere tanto le *élites*, quanto la generalità della popolazione su alcuni obiettivi chiari misurati attraverso indicatori e *targets* all'uopo predisposti²⁷⁰. La fallacia delle valutazioni prodotte almeno sino al 2006 riflette inoltre l'assenza di un preciso ed ampio database di indicatori credibili reso disponibile dall'Unione europea²⁷¹. Alla scarsa qualità degli indicatori va poi aggiunto il fatto che a livello europeo non si è avvertita l'esigenza di stabilire una serie di indicatori che potesse essere comune a tutti gli Stati membri²⁷².

Con riferimento alla valutazione d'impatto, il Rapporto Barca evidenzia come la stessa sia stata in parte intesa ed applicata in maniera anomala, per via di un'altrettanto anomala interpretazione che degli "indicatori d'impatto" è stata data: essi sono stati considerati come indicatori di risultati (*outcomes*) che si riferiscono alle conseguenze del programma²⁷³. In questo modo, sono state impropriamente mescolate due categorie distinte – obiettivi ed effetti – che la valutazione d'impatto propriamente detta mira invece a tenere nettamente separate²⁷⁴. Ove, invece, si desse luogo alla creazione di un sistema di *targets* e di indicatori comuni, la sua effettività potrebbe essere rinforzata proprio

creare un circolo di informazioni virtuoso nel corso degli anni attraverso il quale poter far tesoro degli esiti di volta in volta sistematicamente ottenuti attraverso le valutazioni.

²⁷⁰ Ivi, pp. 89 ss.

²⁷¹ *Ibid.* In particolare si tratta di indicatori spesso frutto di un *mix* fra tipologie oggettive e soggettive, non idonee ad essere oggetto di statistiche, in quanto espressi in valore assoluto.

²⁷² *Ibid.*

²⁷³ Ivi, pp. 103 ss. Il riferimento è a quanto riportato in uno specifico Rapporto della Commissione europea.

²⁷⁴ *Ibid.* Ulteriori fattori che hanno pregiudicato uno sviluppo fertile della valutazione d'impatto sono stati rappresentati ad esempio dall'eccessiva enfasi posta sulla valutazione dei programmi di *policy* complessivi, frutto di interventi fra loro eterogenei, e pertanto poco inclini ad essere oggetto di una valutazione di questo tipo.

dall'utilizzo della valutazione d'impatto in quanto trattasi di un metodo attraverso cui è possibile investigare gli effetti ed evitare, al contempo, cattive interpretazioni degli indicatori come misuratori di impatto come quella qui esposta²⁷⁵.

L'altro aspetto che ha pregiudicato fortemente la dimensione valutativa è quello relativo all'assenza di un dibattito pubblico idoneo a mettere i cittadini realmente al corrente circa i contenuti delle politiche di coesione che vengono attuate, oltre che sui loro effettivi impatti²⁷⁶. L'assenza di un confronto pubblico strategico si presenta pertanto allo stesso tempo quale causa ed effetto dell'assenza di un sistema robusto di indicatori e *target* di risultati.²⁷⁷

È intuibile pertanto che le cause di queste falle sono da ricercarsi anzitutto nel processo di “negoiazione” ad oggi esistente, così come scandito nelle seguenti fasi:

- Stati membri, Regioni, Parlamento europeo, discutono per circa tre, quattro anni esclusivamente delle problematiche finanziarie, dedicando poca o nessuna attenzione agli obiettivi o alle priorità. Il risultato è che rimane ben poco tempo da dedicare a delle idee strategiche innovative le quali sono perciò spesso avanzate dalla Commissione europea²⁷⁸;

²⁷⁵ Ivi, p. 126.

²⁷⁶ Ivi, pp. 103 ss.

²⁷⁷ *Ibid.* Tutto ciò (l'emergere di visioni conflittuali della politica di coesione fra i diversi Stati membri, la scarsa evidenza sui risultati delle stesse, l'assenza di un dibattito pubblico adeguato) ha condotto ad una certa sterilità della politica di coesione, priva di canali di coagulo attraverso i quali provare a costruire una piattaforma di *policy* condivisa almeno su un nucleo duro di “principi-cornice”.

²⁷⁸ Un grave *vulnus* che attanaglia la fase di programmazione nel contesto italiano è il mancato «raccordo con l'ordinario», la qual cosa spesso comporta l'attivazione di interventi straordinari il cui effetto si conclude con il termine del ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali, senza che agli stessi venga data continuità e senza che vi sia raccordo alcuno con gli interventi intrapresi dallo Stato membro a livello nazionale. Questa carenza strategica è tanto più evidente negli interventi infrastrutturali. Così G. Viesti, P. Luongo, *I fondi strutturali europei: otto lezioni dall'esperienza italiana*, cit., p. 5.

- Il Parlamento europeo non ha molto peso per pronunciarsi sul *budget*, in quanto è in tal senso vincolante l'accordo raggiunto in sede di Consiglio europeo;
- Allorquando l'allocazione delle risorse viene stabilita, i singoli centri di potere esistenti in ogni Stato membro si prodigano per accaparrarsi la loro porzione. A partire da questo momento, la negoziazione con la Commissione europea su obiettivi e *governance* viene affidata ai singoli Ministri competenti i quali sono perlopiù mossi dall'esigenza di massimizzare la flessibilità a fini elettorali, a totale detrimento di una strategia volta ad efficientare al massimo l'utilizzo dei Fondi Strutturali²⁷⁹;
- A corollario di tutto ciò va aggiunto che, poche settimane prima che venga avviato il nuovo ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali, Stati membri e Regioni pongono le basi per una programmazione le cui caratteristiche non sono ancora definite, il che milita nel senso della conservazione più che dell'innovazione²⁸⁰.

Il paradigma *place-based* che invece va attuato deve essere trasparente, verificabile e sottoposto al pubblico scrutinio²⁸¹ «monitorando i

²⁷⁹ Un'ulteriore ripercussione di queste dinamiche è quella che comporta la creazione di programmi molto estesi, che tendono a coprire ambiti molto diversi fra loro (si va dal finanziamento della banda larga, agli interventi infrastrutturali, a quelli rivolti alla scuola o ai servizi sociali), senza che essi siano necessariamente supportati da indicazioni e valutazioni precise e mirate. Analizzano queste criticità G. Viesti, P. Luongo, *I fondi strutturali europei: otto lezioni dall'esperienza italiana*, cit., p. 13.

²⁸⁰ A queste problematiche si aggiunge il risvolto negativo assunto dalla regola del disimpegno automatico (c.d. meccanismo del *de-commitment*) dal momento che, al fine di evitare che la Commissione europea proceda a disimpegnare le risorse impegnate per un progetto, e non spese entro due anni, gli Stati membri tentano di investirli ad ogni costo, spesso a discapito della qualità dei progetti, inibendo l'innovazione.

²⁸¹ Questi gli obiettivi alla base della piattaforma italiana *OpenCoesione*: il portale governativo che consente un monitoraggio costante e dettagliato, accessibile a tutti i cittadini, dei dati relativi ai progetti in fase attuativa finanziati tramite i Fondi Strutturali europei. È possibile consultare la piattaforma governativa aggiornata agli ultimi progetti relativi all'attuale ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali europei attraverso il seguente link: <http://www.opencoesione.gov.it/>

risultati dei *targets*, valutando gli impatti, comparando i risultati fra i diversi luoghi: se il dibattito pubblico e la mobilitazione politica sono elevati, i rischi possono essere in parte superati». ²⁸² I punti fermi su cui dovrà poggiare saranno pertanto:

1. Rigorosa separazione della valutazione d'impatto dall'uso degli indicatori di risultato;
2. Particolare attenzione ai metodi controfattuali di valutazione d'impatto;
3. Valutazione del possibile impatto in chiave prospettica, e non retrospettiva²⁸³;
4. Sperimentazione della scelta casuale dei beneficiari (c.d. randomizzazione)²⁸⁴;
5. Rafforzamento del ruolo della Commissione quale centro di raccolta e di scambio e *think tank*²⁸⁵;
6. Disponibilità dei dati.

²⁸² F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, cit., pp. 108 ss. L'autore, nel capitolo conclusivo del Rapporto precisa tuttavia che, affinché questi risultati possano realmente ottenersi, occorre agire munendosi di «lungimiranza ed umiltà», senza aspettarsi soluzioni rapide di sorta.

²⁸³ Ivi, pp. 180 ss., è necessario cioè che la valutazione di impatto venga effettuata contemporaneamente alla programmazione degli interventi, e non anche dopo che l'intervento è stato già progettato ed attuato.

²⁸⁴ *Ibid.* Scegliendo i beneficiari dell'intervento in modo aleatorio fra quelli ammissibili, la valutazione di impatto viene facilitata poiché, in tal modo, quello che succede ai soggetti non esposti rappresenta un'approssimazione credibile del controfattuale. Questo concetto è tanto più credibile se si parte dall'assunto in base al quale va tenuto presente che questo approccio valutativo non ambisce alla certezza assoluta, bensì si accontenta di una «ragionevole approssimazione». Si vedano in tal senso A. Martini, M. Sisti, *A Ciascuno il suo. Cinque modi di intendere la valutazione in ambito pubblico*, cit., p. 8.

²⁸⁵ F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*, cit., pp. 180 ss. L'autore, a questo proposito, auspicava, fra le altre cose, che la Commissione europea adottasse delle apposite linee guida concernenti la valutazione d'impatto, oltre che venisse promosso un uso della valutazione d'impatto tarato sulle regole precedentemente esposte. Orbene, è possibile oggi constatare i passi in avanti fatti dall'istituzione europea in tal senso attraverso l'adozione delle *Better Regulation Guidelines*, corollario applicativo dell'Agenda della Commissione Juncker *Better Regulation for Better Resul-*

Alla luce di queste linee direttrici il nuovo sistema proposto dovrebbe essere in grado di assicurare un'elevata visibilità ed un pubblico scrutinio che percorra le varie fasi di valutazione, da quella *ex ante*, a quella *in itinere* a quella *ex post*.

2.3. L'eredità del Rapporto Barca nell'agenda del Parlamento europeo

A seguito della redazione del Rapporto indipendente *de quo*, il Parlamento europeo e, in particolare, la Commissione per lo sviluppo regionale, nel giugno del 2010 ha elaborato una Proposta di risoluzione²⁸⁶ rivolta al «conseguimento di una vera coesione territoriale, sociale ed economica all'interno dell'Ue – una condizione *sine qua non* per la competitività globale?». Il cuore pulsante di questo documento è la presa di coscienza che, per poter superare l'ancora attuale congiuntura economica negativa, o comunque non del tutto positiva, e per consentire che tutta l'Unione europea possa essere competitiva a livello globale, è necessario che vengano rafforzate le politiche interne facendo delle stesse un reale volano per l'economia. Adottando questa prospettiva, pertanto, secondo il Parlamento, le istituzioni europee devono mettere al centro della loro agenda provvedimenti prioritariamente rivolti alla creazione di infrastrutture strategiche, ad una tassazione flessibile, alla regolamentazione dei mercati della produzione. In questo contesto, inevitabilmente, va ad inserirsi la portata strategica della politica di coesione economica, sociale e territoriale²⁸⁷.

ts adottata il 19 maggio 2015. Per una consultazione completa delle *Better Regulation Guidelines* v.: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm.

²⁸⁶ Stiamo parlando della Proposta di risoluzione (2009/2233(INI)) del 9 giugno 2010 elaborata dalla Commissione per lo sviluppo regionale del Parlamento europeo. Il relatore della citata proposta è Petru Constantin Luhan. Per il testo completo cfr.: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:R_8Vo5fyVoYJ:www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do%3FpubRef%3D-%252F%252FEP%252F%252F-NONSGML%252B%252B%252B%252BPE-442.941%252B01%252B-DOC%252BWORD%252BV0%252F%252FIT+%26cd=3&hl=it&ct=clnk&gl=it.

²⁸⁷ Il Consiglio europeo, nel marzo 2010, ha riconosciuto l'importanza di promuovere

L'adattamento alla globalizzazione, i mutamenti demografici, il cambiamento climatico e le questioni energetiche, si sono prospettate in questi anni, e continuano ancora a prospettarsi, quali sfide decisive che inevitabilmente coinvolgono le regioni e i diversi enti territoriali. A loro è demandato infatti il ruolo decisivo di garantire le condizioni indispensabili per limitare l'impatto di queste sfide sui cittadini, sfruttando il principio di partenariato e gli strumenti appropriati per la valutazione *ex ante* dell'impatto territoriale dei vari tipi di politiche. La riforma della politica di coesione deve servire pertanto «a potenziare questa politica, migliorando la correlazione, il coordinamento e la sinergia tra le politiche europee, evitando ogni forma di subordinazione tra di esse e basandosi sulle esigenze e sugli obiettivi dell'Unione europea in termini di sviluppo sostenibile [...] attraverso la gamma di strumenti di lavoro e di metodi analitici proposti a livello locale e regionale che, contribuendo a far progredire lo sviluppo economico e l'inclusione sociale, dimostrano il coinvolgimento e l'impegno degli attori locali e regionali nei confronti della politica di coesione».

Viene da sé perciò che la politica di coesione debba essere intesa in una dimensione che sia in grado di valorizzare le singole specificità territoriali dei luoghi²⁸⁸, con la costante sollecitazione verso un allargamento della porzione di risorse direttamente gestibili dalle Regioni²⁸⁹, attraverso uno sviluppo proficuo del partenariato e del coordinamen-

la coesione economica, sociale e territoriale, con particolare riguardo allo sviluppo delle infrastrutture, «per contribuire a garantire il successo della Strategia Ue 2020 in un contesto in cui quest'ultima dovrà affrontare grossi ostacoli allo sviluppo economico».

²⁸⁸ In particolare si afferma che «la coesione economica, sociale e territoriale offre l'opportunità di sfruttare pienamente il potenziale della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione e di garantire che i cittadini europei possano beneficiare di migliori condizioni di vita e nutrire una maggiore fiducia nell'Ue; gli investimenti selettivi nella ricerca, nello sviluppo e nell'innovazione devono tenere in considerazione le capacità e i potenziali regionali e urbani e contribuire a sviluppare questo settore attraverso programmi di sviluppo istituzionale e di potenziamento delle capacità».

²⁸⁹ La Proposta di risoluzione *de qua* riprende l'approccio territoriale della politica di coesione che è alla base altresì dell'apposito Libro Verde sulla politica di coesione territoriale. V.:

http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_it.pdf.

to fra i diversi livelli di *governance*. In termini concreti la Proposta di risoluzione suggerisce che:

- venga messo in pratica l'approccio dal basso verso l'alto in grado di accrescere le capacità amministrative e la qualità del processo di programmazione: tutti i livelli amministrativi devono poter svolgere un ruolo coesivo, complementare e produttivo onde accrescere la competitività dell'Ue;
- la Commissione consideri la possibilità di accordi trilaterali tra la Commissione, gli Stati membri e le regioni, al fine di garantire che gli obblighi di partenariato siano rispettati;
- si semplifichino le procedure per l'utilizzo dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione, si garantisca la flessibilità e si riduca l'onere amministrativo per i beneficiari dei fondi, cosicché le autorità possano affrontare le sfide importanti in modo tempestivo e con le risorse appropriate; ritiene inoltre che i partenariati pubblico-privati possano fornire un autentico supporto integrando gli sforzi compiuti a livello locale e regionale, e invita la Commissione a presentare proposte concrete per il consolidamento dei partenariati pubblico-privati nel quadro della politica di coesione;
- non si sottovaluti l'importanza di continuare a fornire un sostegno ai progetti destinati alle regioni in ritardo di sviluppo, cosicché l'impatto previsto in questo periodo di programmazione possa essere mantenuto e si conformi alle stime iniziali; ritiene che il ritiro di tale sostegno ridurrebbe l'impatto dei risultati positivi iniziali;
- l'indicatore chiave per individuare quali aree siano idonee a beneficiare dell'assistenza finanziaria dell'Ue dovrebbe essere il valore del PIL e che l'introduzione di altri indicatori possa essere ammessa soltanto in seguito alla conduzione di studi sulla loro pertinenza e sulle modalità di raccolta e di elaborazione dei dati;
- i Fondi debbano essere assegnati sulla base delle specificità regionali; invita la Commissione a istituire strumenti finanziari appropriati per creare valore aggiunto nel breve e medio

periodo, prendendo in considerazione anche gli effetti della crisi economico-finanziaria.

La Risoluzione viene motivata facendo riferimento alle ricadute pratiche che una politica di tal fatta può produrre in termini di «creazione di posti di lavoro sicuri e qualitativamente migliori e di garanzia di accesso a infrastrutture di ogni tipo – siano esse relative ai trasporti, alla società, all'istruzione o alla ricerca, allo sviluppo e all'innovazione», fermo restando che ogni Stato membro ha l'onere di indicare le misure che reputa più efficaci perché la propria economia interna possa funzionare a livello globale.

Questa Proposta di risoluzione indica quale perno attorno al quale la stessa politica di coesione può trovare piena realizzazione nel ciclo di programmazione attuale 2014-2020 l'Infrastruttura, intesa come «uno dei pilastri principali valutati a livello internazionale per accertare i livelli di competitività economica; essa consente di annullare le distanze e di assicurare la mobilità degli investimenti e della forza lavoro». Allo stesso tempo viene sposato l'approccio *place-based* teorizzato nel Rapporto Indipendente redatto dal dott. Fabrizio Barca in quanto attraverso di esso si può vedere fino a che punto:

- la programmazione del processo di sviluppo regionale sia in armonia con le necessità e il potenziale specifico di un'area;
- le parti coinvolte dispongano di sufficienti capacità istituzionali per assicurare il miglior tasso di assorbimento possibile dei fondi dell'Ue;
- il sostegno fornito dall'Ue sia un sostegno a lungo termine, che sviluppa i risultati ottenuti mediante la realizzazione di progetti finanziati dall'Ue e assicura la sostenibilità.

Quanto alla realizzazione pratica di un modello di *governance* multilivello viene esplicitata l'esigenza di garantire un coordinamento orizzontale e verticale tra i diversi livelli di governo, nonché tra i settori di attività e i tipi di intervento. La garanzia di norme comuni nell'ambito dello sviluppo raggiunto grazie alla coesione economica, sociale e territoriale, in particolare nelle regioni di frontiera, richiede:

- una programmazione di alta qualità basata sul coinvolgimento delle parti interessate a ogni livello e settore in questione;
- l'impiego di statistiche e indicatori pertinenti e uniformi, sia nella fase di programmazione che in quella di attuazione;
- l'applicazione di un sistema di monitoraggio specificamente regolato per permettere l'osservazione e l'analisi di un ampio ventaglio di indicatori e di impatti;
- la diffusione dei risultati delle valutazioni a ogni livello governativo e in ogni settore di attività regionale.

Questo Progetto di relazione è stato definitivamente approvato dalla Commissione per lo sviluppo regionale del Parlamento europeo nella seduta del 13 luglio 2010²⁹⁰. Partendo da queste premesse, pertanto, si è auspicato che nel ciclo di programmazione dei Fondi strutturali attuale (2014-2020) si desse concreta realizzazione a questi approcci metodologici, così come teorizzati nel Rapporto Indipendente in questa sede analizzato perché, dopo il 2013, «la politica di coesione deve divenire un punto di forza in vista del suo ruolo decisivo al fine di ridurre le disparità di sviluppo tra le regioni europee²⁹¹».

²⁹⁰ *Amplius* si rimanda a:

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/oj/823/823084/823084it.pdf.

²⁹¹ Con riferimento al ciclo di programmazione 2007-2013, infatti, nel 2011, l'allora Ministro per la coesione territoriale Fabrizio Barca rilevava, ancora una volta, che «l'Italia ha accumulato un grave ritardo nella programmazione 2007-2013: con una percentuale di pagamenti eseguiti al 21 novembre 2011 pari al 7,4% è penultima tra gli Stati membri, prima della sola Romania», un risultato che consacrava uno scarto di ben 9 punti percentuali rispetto al ciclo di programmazione precedente. *Amplius* si veda la *Relazione alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato del Ministro per la Coesione Territoriale*, www.camera.it, 6 Dicembre 2011.

Capitolo VI

Un caso di studio: la valutazione del Parlamento europeo sugli effetti delle politiche di austerità in Italia

Maria Elena DE TURA

1. LA VALUTAZIONE IN SENO ALL'UNIONE EUROPEA DELLE POLITICHE DEGLI STATI MEMBRI: UN SISTEMA DI *GOVERNANCE* MULTILIVELLO – 2.1. LO STUDIO DEL PARLAMENTO EUROPEO SULLE POLITICHE DI *AUSTERITY* IN ITALIA: L'APPROCCIO METODOLOGICO – 2.2. LA VALUTAZIONE SUGLI EFFETTI DELLE POLITICHE DI *AUSTERITY* IN ITALIA CON SPECIFICO RIFERIMENTO ALLE MISURE IN MATERIA DI ISTRUZIONE, SALUTE, LAVORO E PENSIONI – 2.3. LE PROPOSTE CONCRETE FORMULATE A LIVELLO SOVRANAZIONALE – 3. LA RISPOSTA DEI *POLICY MAKERS* NAZIONALI – 4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

1. La valutazione in seno all'Unione europea delle politiche degli Stati membri: un sistema di governance multilivello

L'azione dell'Unione europea si muove su un doppio binario: da un lato, la valutazione delle politiche della Commissione, del Parlamento e del Consiglio – tutta a livello sovranazionale – dall'altro, la valutazione delle politiche adottate dai Parlamenti e dai Governi nazionali.

Con riferimento al primo punto, la valutazione delle politiche in seno all'Unione europea, funzione che, come si è detto, solo di recente è stata affidata al Parlamento²⁹², passa attraverso i numerosi studi, le analisi approfondite, i *briefing* preparati dai vari servizi di ricerca e, in particolare, dai dipartimenti tematici, dall'unità Assistenza alla *governance* economica e dalla direzione della valutazione d'impatto e del valore aggiunto europeo²⁹³. Lo scopo dei documenti predisposti è

²⁹² Il riferimento è, in tal senso, alle già citate risoluzioni del Parlamento europeo dell'8 giugno 2011 (“Garantire valutazioni d'impatto indipendenti”), del 4 febbraio 2014 (“Adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea e sussidiarietà e proporzionalità”), del 27 novembre 2014 (“Orientamenti della Commissione in materia di valutazione d'impatto”) e all'istituzione nel 2013, all'interno del Segretariato del Parlamento europeo, della Direzione generale per i servizi di ricerca parlamentare (*Directorate-General for Parliamentary Research Services* - EPRS).

²⁹³ Per una più approfondita analisi sul sistema di valutazione *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* da parte del Parlamento europeo, si rinvia ai paragrafi precedenti.

di sostenere le attività dei vari organi parlamentari, elaborando ricerche su vari aspetti della valutazione *ex ante* o *ex post* della legislazione e delle politiche dell'Unione, al fine di offrire ai decisori pubblici elementi di giudizio sul successo delle politiche e, in particolare, sugli effetti che esse hanno prodotto o possono produrre sulla vita dei cittadini.

L'obiettivo peculiare della valutazione è, in tal senso, produrre indicazioni sul fatto che una certa politica abbia successo nell'influenzare determinati fenomeni collettivi, analizzandone l'andamento, la diffusione o le caratteristiche di tali fenomeni. Un secondo tratto peculiare della valutazione delle politiche, che la differenzia dalla generale produzione statistica, è poi la tendenza ad utilizzare un insieme di informazioni quantitative e qualitative, basate, da un lato, sulla misurazione delle realizzazioni della politica e sulla stima dei suoi effetti, dall'altro sulla rilevazione delle opinioni che gli attori rilevanti hanno sulle realizzazioni della politica e sul suo successo o mancato successo²⁹⁴.

Tale tipo di valutazione si riflette anche nel rapporto tra le politiche dell'Unione europea e le politiche nazionali. A questo proposito, non può prescindersi da una riflessione sul concetto di *governance* multilivello, ossia di un sistema in cui gli Stati, pur rimanendo attori politici di primaria importanza, non monopolizzano più i legami tra soggetti interni e sovranazionali, ma rappresentano uno tra i tanti attori che interagiscono per influenzare le decisioni ai vari livelli di governo²⁹⁵. Ne consegue, pertanto, che le competenze tra i diversi livelli di governo nel *policy-making* sono, ormai, condivise, invece che separate, e le aree politiche interconnesse piuttosto che sovrapposte. La nozione di *multilevel governance* sembra, dunque, essere quella che

²⁹⁴ L. Fusco, *L'implementazione delle politiche pubbliche in un sistema di governo multilivello*, disponibile in <https://www.unipa.it/persona/docenti/c/salvatore.costantino/.content/documenti/--LIMPLEMENTAZIONE-DELLE-POLITICHE-PUBBLICHE.pdf>.

²⁹⁵ Sul concetto di *governance* multilivello all'interno dell'Unione europea si vedano B. Ian, G. Stephen, *Cohesion policy and european integration. Building multilevel governance*, Oxford, 1996; P.M. Hass, *Epistemic communities and international policy coordination*, in *International Organization*, v. 46, n.1, 1992.

meglio esprime e permette di indagare il cambiamento verificatosi nel *policy-making* degli Stati dell'Unione europea in seguito al processo di integrazione, che ha visto una significativa trasformazione del modello stesso di politica pubblica, divenuta ormai il prodotto dell'interazione di diversi attori, che agiscono nei distinti livelli territoriali di governo e che si possono classificare come politici in quanto prendono parte al processo di allocazione dei valori.

Il problema di *governance* in un sistema multilivello, formato dai livelli sovranazionale, nazionale e sub-nazionale è, essenzialmente, quello dell'azione politica. Tratto peculiare delle *policies* a livello europeo, infatti, è che esse non si dispiegano attraverso un'autorità centrale che legifera e rende centrali le proprie decisioni, come avviene nel modello classico dello stato-nazione, ma implica complesse relazioni di scambio tra una molteplicità di attori, e, quindi, una dimensione di reciprocità che implica un continuo processo di contrattazione e negoziazione tra gli attori coinvolti nel *policy-making*. In tal senso, allora, diviene fondamentale il *policy network*, ossia un meccanismo che tiene conto del fatto che, nelle attuali società fortemente differenziate dal punto di vista funzionale, esistono modalità di coordinamento dell'azione collettiva. Attraverso mezzi quali il negoziato e lo scambio tra i diversi livelli di *governance*, è possibile, pertanto, coordinare l'azione dei decisori politici, permettendo di individuare la possibilità di successo o fallimento di una *policy* e contribuire ad implementarla²⁹⁶.

²⁹⁶ Di conseguenza, più che una organizzazione internazionale l'Unione europea costituirebbe «una comunità politica a sé stante, dotata di un proprio potere di indirizzo politico del *policy making* di propri canali di mobilitazione degli interessi. Caratteristiche che favorirebbero uno stile politico partecipativo a scapito di uno stile autoritativo» (L. Fusco, *L'implementazione delle politiche pubbliche in un sistema di governo multilivello*, cit., p. 209). Questo modello risulta particolarmente indicato per rendere conto delle possibilità di mobilitazione degli attori politici subnazionali e per spiegare le variazioni d'impatto delle politiche europee e nazionali nelle diverse aree geografiche dell'Unione.

2.1. *Lo studio del Parlamento europeo sulle politiche di austerità in Italia: l'approccio metodologico*

È in questo contesto di *multilevel governance* che deve inserirsi lo studio del Parlamento europeo sulle politiche di *austerità* in Italia, che costituisce l'oggetto dell'analisi del presente capitolo, in cui ci si prefigge di indagare le scelte metodologiche e l'approccio di cui si avvale il Parlamento sovranazionale nelle sue ricerche e analisi sulle politiche poste in essere dai singoli Stati membri.

Ai fini della nostra ricerca, infatti, occorre porre l'attenzione sul *modus operandi* che, concretamente, persegue il Parlamento europeo nella valutazione delle politiche dei diversi Stati dell'Unione. A questo proposito, tra i diversi studi che sono stati posti in essere negli ultimi anni, un interessante esempio di valutazione da parte del Parlamento europeo è costituito da un'analisi, realizzata nel 2015 dalla Direzione generale delle Politiche interne dell'Unione, sull'impatto che hanno avuto le politiche di *austerità* nei paesi dell'Unione europea maggiormente colpiti dalla crisi economica (Belgio, Cipro, Grecia, Irlanda, Italia, Spagna e Portogallo)²⁹⁷.

Lo scopo dello studio consiste nel descrivere ed esaminare, a distanza di sette anni, l'impatto della crisi e delle politiche che sono state adottate in risposta ad essa²⁹⁸, valutandone gli effetti in termini di *compliance*, ossia di rispondenza dei risultati raggiunti agli obiettivi pre-

²⁹⁷ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL_STU\(2015\)510021_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL_STU(2015)510021_EN.pdf)

²⁹⁸ Com'è noto, la bolla immobiliare scoppiata negli Stati Uniti nel 2007 ha dato origine ad una gravissima crisi finanziaria ed economica, che si è progressivamente diffusa a livello globale, spingendo l'Europa e, con essa, i suoi Stati membri, a reagire attraverso misure di *austerità* e di *spending review*. La crisi nei paesi dell'Eurozona ha altresì portato ad azioni coordinate dalla Commissione europea, dalla Banca centrale europea (BCE), dal Fondo monetario internazionale (FMI) e dai Governi dei singoli Stati membri. Per un'interessante analisi sull'origine e l'impatto della crisi economica e finanziaria a livello globale, si veda P. R. Lane, *Financial Globalisation and the Crisis*, presentato nel luglio 2012 presso la *Annual Conference on the Future of Financial Globalisation*, disponibile in <http://www.bis.org/events/conf120621/lane.pdf>.

fissati. In breve, il Parlamento europeo si propone di rispondere alla domanda se gli interventi adottati dai singoli Stati membri abbiano prodotto effetti utili in termini di efficacia, efficienza e rispetto dei diritti fondamentali.

Particolarmente interessante, a tal proposito, risulta il Report sull'Italia²⁹⁹ – oggetto di approfondimento in questa sede – in cui il Parlamento europeo si prefigge di indagare, in maniera approfondita, l'impatto delle misure di austerità adottate tra il 2008 ed il 2014, sia a livello complessivo, sia con specifico riferimento ai maggiori diritti fondamentali (istruzione, salute, lavoro, pensioni)³⁰⁰, valutando se le suddette misure siano andate a migliorare la realtà preesistente.

La selezione delle misure da sottoporre all'analisi è stata condotta sulla base di criteri quantitativi e qualitativi e, infine, verificata dagli esperti redattori di ciascuno studio.

Il lavoro è stato strutturato dal Parlamento europeo nel seguente modo: una introduzione contenente una *overview* generale sulle politiche adottate, ossia le principali novità introdotte e gli obiettivi perseguiti; una valutazione sull'impatto che, concretamente, hanno avuto le misure in termini di efficacia, efficienza e rispetto dei diritti fondamentali, cercando, in sostanza, di rispondere alla domanda se le misure adottate siano state utili, se abbiano avuto effetti positivi sui cittadini e se abbiano raggiunto lo scopo prefissato; infine, si dedica un capitolo conclusivo alle proposte concrete affinché, alla luce dei dati raccolti, le future politiche pubbliche possano migliorare e divenire più efficaci³⁰¹.

²⁹⁹ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU\(2015\)510018_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU(2015)510018_EN.pdf).

³⁰⁰ Lo studio si occupa anche dell'incidenza delle misure adottate in materia di accesso alla giustizia, proprietà e libertà di manifestazione, cui si rimanda. In questa sede, si è deciso di analizzare specificamente, perché ritenute maggiormente significative ai fini della presente ricerca, gli ambiti concernenti l'istruzione, la salute, il lavoro, le pensioni.

³⁰¹ Scopo ultimo della valutazione, infatti, è migliorare la vita dei cittadini attraverso politiche pubbliche che siano, per un verso, più trasparenti e, per altro verso, più consapevoli e più efficaci (B. Dente, *Le decisioni di policy*. Bologna, Il Mulino 2011).

La selezione delle misure da sottoporre all'analisi si è basata su un insieme di criteri quantitativi e qualitativi. Quanto ai metodi quantitativi, si è fatto riferimento alle aree in cui sono intervenuti con più frequenza i governi degli Stati membri dell'Unione durante il periodo della crisi economica. Successivamente, si sono analizzate le misure che andavano ad incidere maggiormente sulla vita dei cittadini³⁰². Ai fini di tale ricerca, le principali fonti utilizzate sono consistite negli atti delle istituzioni europee ed internazionali, negli strumenti legislativi e di *policy* adottati a livello nazionale, in articoli scientifici e giornalistici. Quanto ai criteri qualitativi, il Parlamento europeo si è concentrato sulla valutazione dell'incidenza delle misure sul godimento dei diritti fondamentali da parte dei singoli, preoccupandosi di garantire che la scelta di quei diritti permettesse un'attuabilità in concreto dello studio. Sulla base di tale approccio metodologico, sono state selezionate le politiche adottate in materia di istruzione, salute, lavoro e pensioni, e ne sono stati valutati gli effetti.

La valutazione, inoltre, non è stata effettuata direttamente dal Parlamento europeo, ma quest'ultimo si è avvalso di una serie di strumenti tecnici, quali studi, ricerche, pubblicazioni scientifiche, statistiche e audizioni di esperti a livello nazionale ed europeo³⁰³. Infine, i dati raccolti sono stati rielaborati al fine di formulare delle conclusioni che permettessero di migliorare le future politiche dei singoli Stati membri.

³⁰² Ad esempio, la riforma del sistema sanitario costituisce senz'altro una misura che incide sulla totalità dei cittadini.

³⁰³ In proposito, lo studio precisa che gli esperti consultati sono stati selezionati in base alle loro competenze economiche ed alla loro esperienza nel campo dei diritti fondamentali [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL_STU\(2015\)510021_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510021/IPOL_STU(2015)510021_EN.pdf), p. 30.

2.2. La valutazione delle politiche di austerità in Italia con specifico riferimento alle misure in materia di istruzione, salute, lavoro e pensioni

Dopo aver analizzato, attraverso una *overview* generale, l'impatto della crisi in Italia e le principali misure di *austerità* adottate in risposta ad essa, lo studio del Parlamento europeo, qui posto all'attenzione, va ad investigare in maniera approfondita gli effetti dei singoli interventi legislativi introdotti dal 2008 al 2014. Ciascun capitolo, pertanto, è dedicato ad uno specifico settore: il diritto all'istruzione, il diritto alla salute, il diritto al lavoro e alle pensioni.

Va ricordato che, nel periodo che va dal 2008 al 2013, il PIL italiano ha subito un calo del 7.5%³⁰⁴. In particolare, dopo l'istituzione del "Semestre europeo" nel 2010, l'Italia ha dovuto dare avvio ad una serie di riforme in linea con gli obiettivi economici e finanziari fissati a livello sovranazionale. Tali interventi legislativi, dettati da ragioni di *spending review*, e che, come si è detto, hanno inciso profondamente sui diritti fondamentali di istruzione, salute, lavoro e pensioni, sono stati sintetizzati nello studio europeo nella figura seguente:

Right	Most relevant measure(s)
Education	<i>Decreto Brunetta</i>
Healthcare	Health pacts Annual Finance Acts (notably: 2010) Other measures (notably: Spending Review)
Work	<i>Legge Fornero</i>
Pension	<i>Decreto Salva Italia</i>

³⁰⁴ Documento di economia e finanza 2014, Sezione III, Programma Nazionale di Riforma – Parte I: La strategia nazionale e le principali iniziative, in http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrpp12014_italy_it.pdf. Nel 2013, il PIL ha subito un calo pari al -1.7 % (ISTAT, Rapporto annuale 2014), nel 2014 si è attestato attorno al -0.4 % (ISTAT, Rapporto annuale 2015).

Fonte: Direzione generale per le politiche interne del Parlamento Europeo³⁰⁵

Il primo settore posto all'attenzione del Parlamento europeo, pertanto, concerne le misure adottate in Italia in materia di istruzione. In particolare, si prendono come oggetto di analisi il decreto legge n. 112/2008, c.d. "Decreto Brunetta", convertito nella legge n. 133/2008, il D.P.R. n. 81/2009 e la legge n. 122/2010, che si sono proposti come scopo fondamentale la riorganizzazione generale degli istituti scolastici attraverso accorpamenti delle scuole, tagli degli insegnanti e al personale amministrativo, al fine di garantire un maggiore risparmio di spesa e, al contempo, migliorare il livello generale di istruzione dei cittadini.

Dalla valutazione sugli effetti prodotti dalle suddette misure sembra, però, che l'obiettivo prefissato non sia stato raggiunto in pieno.

Emerge, anzitutto, che, ad oggi, l'Italia è il paese che investe meno, fra gli Stati dell'Unione europea, sull'istruzione³⁰⁶. Gli interventi posti in essere, nota il Parlamento europeo, «*are in line with Italy's long tradition of underinvestment in education*»³⁰⁷, e ciò è confermato, peraltro, dal fatto che l'Italia è rimasto l'unico paese europeo a non aver aumentato gli investimenti nella scuola primaria e secondaria dal 1995³⁰⁸. La scarsità di investimenti nel settore dell'istruzione emerge anche da un altro, significativo, dato, ossia che il salario medio degli insegnanti è rimasto il più basso di tutti gli Stati dell'Unione europea, e le politiche

³⁰⁵ Table 2: *Most relevant measures concerning right to education, healthcare, work and pension*, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU\(2015\)510018_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU(2015)510018_EN.pdf), p. 17.

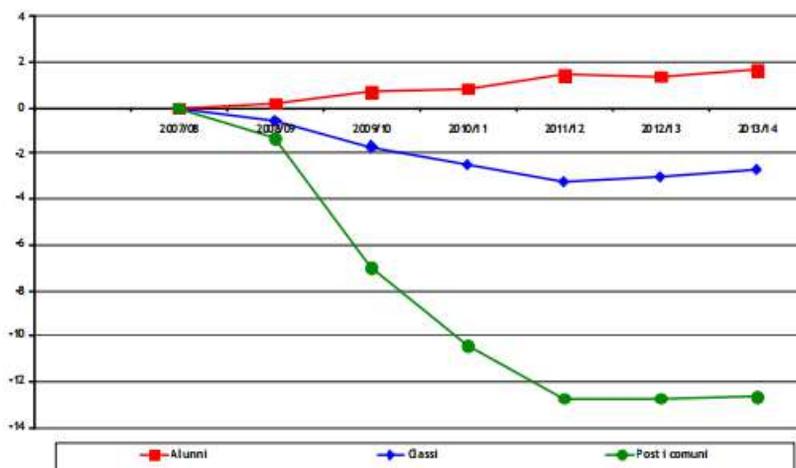
³⁰⁶ Tale circostanza è stata confermata, peraltro, da un funzionario del Ministero dell'economia e delle finanze in due audizioni presso il Parlamento europeo in data 17 ottobre 2014 e 20 ottobre 2014.

³⁰⁷ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU\(2015\)510018_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU(2015)510018_EN.pdf), p. 10.

³⁰⁸ Anzi, dal 2008 l'Italia ha ridotto gli investimenti nella scuola primaria e secondaria del 5%, mentre, nello stesso periodo, gli altri paesi dell'area OCSE li hanno aumentati, in media, del 62% (OECD, *Education at a Glance 2013, Country Note: Italy*, in http://www.oecd.org/edu/Italy_EAG2013%20Country%20Note.pdf).

pubbliche adottate negli ultimi anni non hanno contribuito a colmare questo *gap*³⁰⁹.

Infine, la riorganizzazione della rete scolastica, che ha condotto ad un taglio degli insegnanti e del personale amministrativo ed alla fusione delle scuole a fini di risparmio di spesa pubblica, ha avuto come fisiologica conseguenza lo squilibrio tra il numero degli alunni, aumentato – nel periodo scolastico che va dal 2007/2008 al 2013/2014 – del 2%, e il numero delle classi e degli insegnanti a disposizione, che hanno subito, invece, una riduzione fino al 12%, come risulta dal seguente grafico:



Fonte: Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (MIUR)³¹⁰

³⁰⁹ La legge n. 122/2010, fra l'altro, ha confermato il blocco degli stipendi del personale insegnante e Ata fino al 2018, così aumentando lo squilibrio tra lo stipendio medio degli insegnanti in Italia e gli altri Stati dell'Unione europea.

³¹⁰ MIUR, *Focus: Sedi, alunni, classi e dotazioni organiche del personale docente della scuola statale A.S. 2013/2014*, http://www.istruzione.it/allegati/avvio_anno_scolastico2013_2014_10.pdf. Il grafico è riportato nel report del Parlamento europeo a p. 31 (*Figure 1: Percentage of variation in pupil (top line), classes (middle line) and teachers (bottom line) compared to school year 2007/2008*), in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU\(2015\)510018_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU(2015)510018_EN.pdf).

Complessivamente, dunque, le misure adottate non sono state in grado di incidere positivamente sul livello di istruzione generale della popolazione: i dati statistici del 2014, infatti, hanno confermato che l'Italia rimane uno dei paesi dell'area OCSE con il peggiore livello di alfabetizzazione, che meno di un terzo degli italiani ha un livello accettabile di competenze alfabetiche e che un terzo di essi non è in grado di riassumere in maniera adeguata un testo scritto³¹¹. Le cause di tale inefficienza, cui le politiche pubbliche nazionali dovranno porre rimedio attraverso interventi mirati, sono da ricercare, in conclusione, nei tagli alla spesa per la scuola pubblica, nell'aumento del numero di studenti per insegnante e nella riduzione di altro personale scolastico non accompagnate da adeguate misure di investimento.

Il secondo ambito, oggetto di analisi da parte del Parlamento europeo, concerne le politiche incidenti sul diritto alla salute. In particolare, si è valutato l'impatto delle misure introdotte con il decreto legge 158/2012, c.d. "Decreto Balduzzi", convertito nella legge 189/2012, che si è proposto come obiettivo fondamentale la diminuzione della spesa sanitaria pubblica di 8 miliardi di euro tra il 2012 e il 2014, attraverso interventi quali la riduzione dei posti letto, la riduzione della quota della farmaceutica territoriale, degli acquisti di prestazioni dal privato accreditato e della spesa per dispositivi medici³¹².

Al riguardo, il Parlamento europeo mette in luce come, nel sistema sanitario italiano, vi siano significativi indicatori di spreco delle risorse pubbliche, e che le riduzioni nella spesa, seppur necessarie, avrebbero potuto essere raggiunte senza compromettere la qualità dei servizi o l'erogazione stessa dei servizi base. Si esprimono, pertanto, preoccupazioni circa il fatto che i servizi pubblici sanitari possano essere minati a

³¹¹ Istat, *Rapporto Bes 2014*, 26 giugno 2014, in <http://www.istat.it/it/archivio/126613>. Analogamente, si veda il rapporto della Commissione europea *Un'indagine sulle competenze degli adulti evidenzia l'esigenza di migliorare l'istruzione e la formazione*, 8 ottobre 2013, in http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-922_it.htm.

³¹² Per una più approfondita analisi sulle numerose misure introdotte con il "Decreto Balduzzi", v. *Decreto Balduzzi sulla sanità in 14 punti*, in <http://www.altalex.com/index.php?idnot=58739>.

causa del rialzo dei prezzi verso i consumatori e della chiusura dei piccoli ospedali non accompagnata dalla creazione di servizi alternativi. La direzione sembra essere, alla luce dei dati raccolti in sede di analisi, che i pazienti che non hanno i mezzi per pagare servizi sanitari privati possano trovarsi davanti a lunghissimi tempi di attesa e, di conseguenza, rimandare o rinunciare alle cure non urgenti.

Tuttavia, risulta che le politiche di *spending* in materia sanitaria abbiano, quanto meno, raggiunto l'obiettivo di registrare un significativo rallentamento della dinamica di spesa. Infatti, a fronte di una variazione media annua della spesa sanitaria pari al 7% nel periodo 2000-2006, nel successivo periodo 2006-2013 la variazione media annua è risultata pari all'1%. Si evidenzia che, in ciascuno degli anni 2011-2013, si è registrato un decremento del livello assoluto di spesa rispetto all'anno precedente:

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Healthcare expenditure	98,948,382	109,409,923	110,573,889	110,414,178	110,391,990	110,391,990
GDP	1,575,143,875	1,519,695,116	1,551,885,608	1,579,946,416	1,566,911,583	1,560,023,803
% GDP	6.8%	7.2%	7.1%	7.0%	7.0%	7.0%
Year-to-year variation	+3.3%	+2.8%	+1.1%	-0.1%	0.0%	-1.0%
Inflation rate	+3.5%	+0.8%	+1.6%	+2.9%	+3.3%	+1.3%
Budget deficit	-4,847,783	-4,834,532	-3,924,219	-2,697,355	-1,983,462	-1,857,649

Fonte: Direzione generale per le politiche interne del Parlamento europeo³¹³

Ad ogni modo, al di là del dato, significativo, della riduzione della spesa pubblica negli ultimi anni, per quanto concerne specificamente l'impatto delle misure sul diritto alla salute, lo studio del Parlamento europeo osserva come, in Italia, il problema fondamentale, cui i *policy makers* dovrebbero porre rimedio attraverso politiche mirate, sia il forte divario tra le diverse regioni nella quantità e nella qualità dei servizi sanitari offerti, oltre all'impiego delle risorse, da parte di alcune regioni, in maniera del tutto inefficiente.

³¹³ Table 11: Public expenditure on healthcare (in thousand euros), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU\(2015\)510018_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU(2015)510018_EN.pdf).

Dalle analisi condotte, il Parlamento europeo conclude che le misure di *austerity* in materia sanitaria hanno avuto un impatto complessivamente negativo sulla salute dei cittadini e che il sistema sanitario rischia di collassare per eccesso di rigore finanziario. In particolare, dagli studi condotti dai centri di ricerca universitari, risulta che, nelle regioni in piano di rientro, i costi della sanità sono ricaduti in gran parte sulle famiglie, e che ulteriori diminuzioni nella spesa sanitaria rischiano di compromettere la capacità di alcune regioni di assicurare ai cittadini i servizi pubblici essenziali³¹⁴.

Gli studi confermano, inoltre, che l'introduzione dei nuovi *ticket* sanitari nel 2012 ha ridotto la possibilità di accesso dei cittadini al sistema sanitario. Nel dettaglio, le ricerche condotte hanno indicato che il 55% dei pazienti preferisce curarsi in cliniche private che, oltre ad avere tempi d'attesa molto più brevi, hanno, in molti casi, tariffe concorrenziali rispetto a quelle di Asl e ospedali³¹⁵.

Per quanto concerne, poi, gli effetti di misure come il taglio dei posti letto e la riorganizzazione degli ospedali, risulta che, soprattutto a livello locale, i cittadini sono stati lasciati con una bassa assistenza ospedaliera e senza centri sanitari a cui rivolgersi.

In conclusione, le misure adottate sui servizi di assistenza sanitaria, da una parte, hanno contribuito ad impedire il collasso finanziario dell'intero sistema, dall'altra, però, hanno determinato un generale abbassamento delle tutele.

Ciò nonostante, la valutazione finale rimane complessivamente positiva: gli esperti auditi dal Parlamento europeo³¹⁶ hanno messo in

³¹⁴ IX Rapporto Sanità "Tor Vergata" del 26 settembre 2013, in http://www.rapportosanita.it/sanita/public/file/IX-rapporto/sintesi_rapporto_colore.pdf.

³¹⁵ Rapporto del Cergas – Centro di Ricerche sulla Gestione dell'Assistenza Sanitaria e sociale, 28 agosto 2014, http://www.cergas.unibocconi.it/wps/wcm/connect/Cdt/Centro_CERGASit/Home/Area+download+Rapporto+OASI+e+Mecosan/. Dal Rapporto, inoltre, risulta che al Centro Sud la maggioranza delle persone (62,2%) considera inadeguati i servizi offerti dal Ssn (53,5% al Centro, 15,6 nel Nord Est, 25,3 nel Nord Ovest).

³¹⁶ Colloquio con un Professore universitario ed il Presidente di un centro specializzato in ricerche economiche nel settore sanitario, avvenuto il 14 ottobre 2014.

luce, infatti, come l'Italia sia stata in grado, comunque, di contenere la spesa pubblica meglio di altri paesi europei e che, nonostante i significativi tagli, il sistema sanitario italiano sia da considerare ancora uno dei migliori a livello globale³¹⁷.

Lo studio del Parlamento europeo si concentra, poi, sugli effetti delle politiche pubbliche concernenti il diritto al lavoro ed il sistema pensionistico, focalizzandosi, in particolare, sulla legge 92/2012, c.d. "Legge Fornero". Dopo una generale *overview* sulle principali novità introdotte dalla riforma, cui si rimanda³¹⁸, lo studio passa all'analisi dell'impatto specifico delle misure.

In proposito, il *report* europeo prende come riferimento un'analisi condotta dal Ministero dell'economia e delle finanze, presentata nel febbraio 2014, in cui si osserva che, al momento, la legge Fornero non ha contribuito a ridurre la frammentazione, né a mitigare l'impatto della crisi economica sul mercato del lavoro; si aggiunge, poi, che la flessibilità in Italia continua a far versare in uno stato di incertezza e permanente insicurezza i lavoratori che entrano nel mercato attraverso contratti atipici; si conclude, infine, che la legge Fornero non ha contribuito a modificare in maniera significativa le dinamiche del mercato, né a favorire il passaggio da lavoro precario a lavoro fisso.

A parere del Parlamento europeo, una delle principali ragioni di tale inefficienza è da ricercare, probabilmente, nel fatto che gli incentivi offerti siano stati troppo deboli per superare le aspettative negative dei lavoratori causate dalla crisi³¹⁹.

I dati raccolti, infatti, mostrano che soltanto il 5% dei lavoratori con contratto a tempo determinato ha ottenuto un contratto a tempo

³¹⁷ OECD, *OECD Health Statistics 2014, How does Italy compare?*, 2014, in <http://www.oecd.org/els/health-systems/Briefing-Note-ITALY-2014.pdf>

³¹⁸ Si veda, in proposito la tabella 12, *Main reforms introduced by the Legge Fornero*, in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU\(2015\)510018_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU(2015)510018_EN.pdf).

³¹⁹ G. Di Domenico, M. Scarlato (MEF), *Valutazione di interventi di riforma del mercato del lavoro attraverso strumenti quantitativi*, 2014, in http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_en/analisi_programmazione/brown_bag/DiDomenico_Scarlato_13022014.pdf

indeterminato, e che, invece, il 22% ha addirittura ottenuto un contratto a condizioni più sfavorevoli³²⁰.

In sintesi, il diritto al lavoro risulta colpito dalla prevalenza di forme di lavoro precario e dal tasso di disoccupazione, cui le politiche adottate non sono state in grado di porre rimedio. Ad ogni modo, lo studio precisa come tali dati, da cui risulta che non sono aumentati i contratti a tempo indeterminato, non sono da imputare solamente alle misure poste in essere, ma che debba tenersi conto anche dell'impatto complessivo della crisi economica sul mercato del lavoro³²¹.

Un capitolo specifico dello studio, infine, è dedicato all'impatto delle politiche di *austerity* sulle pensioni. In proposito, gli interventi più significativi, in Italia, sono stati introdotti con il decreto legge 201/2011, c.d. decreto "Salva Italia", convertito nella legge 214/2011, che risulta particolarmente interessante in quanto, già dal suo *incipit*, specifica espressamente che misure in tema di sistema pensionistico sono state dettate dall'esigenza di garantire il rispetto degli impegni internazionali e con l'Unione europea³²².

Occorre precisare che, secondo l'OCSE, il sistema pensionistico italiano, prima dei suddetti interventi legislativi, era il più costoso di tutti, comportando un costo del 15.4% del PIL (valore quasi doppio rispetto alla media degli altri paesi OCSE)³²³.

In tal senso, la riforma del sistema pensionistico, che ha comportato principalmente la modifica dei requisiti anagrafici per l'accesso alla pensione di vecchiaia ed il metodo di calcolo, è risultata in linea con

³²⁰ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU\(2015\)510018_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU(2015)510018_EN.pdf).

³²¹ Audizioni presso il Parlamento europeo di un dirigente del Ministero dell'economia e delle finanze, svolte il 17 ottobre 2014 e il 20 ottobre 2014.

³²² La riforma del sistema pensionistico, infatti, costituiva una delle priorità del programma della Commissione europea *Annual Growth Survey 2011*, in http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/annual-growth-surveys/2011/index_it.htm.

³²³ Studio OCSE, *Pensions at a Glance 2013: Italy*, in <http://www.oecd.org/els/OECD-PensionsAtAGlance-2013-Highlights-Italy.pdf>. Lo studio precisa che, con la riforma del 2011, l'Italia ha compiuto un grande passo in materia di sostenibilità del sistema delle pensioni.

le generali riforme delle pensioni avvenute in tutta Europa, che hanno previsto l'aumento dell'età pensionabile, limiti di accesso al pensionamento anticipato, e metodi di calcolo molto più restrittivi³²⁴.

Complessivamente, le misure adottate vengono valutate positivamente in sede europea: secondo il Parlamento europeo, infatti, la riforma delle pensioni in Italia ha comportato una necessaria razionalizzazione delle risorse pubbliche pur non andando a comprimere le garanzie dei lavoratori³²⁵.

Tuttavia, lo studio mette in risalto che, combinando la riforma pensionistica con quella del lavoro, il sistema futuro vedrà pensioni assai ridotte per coloro che si apprestano ad inserirsi nel mondo del lavoro, i quali rischiano di lavorare per tutta la vita in maniera irregolare e che, conseguentemente, dovranno orientarsi verso forme previdenziali alternative³²⁶. Ciò poiché, in conclusione, il modello pensionistico in Italia è destinato ad assumere una nuova forma, dovuta ad una più scarsa protezione attraverso il sistema pubblico ed il ricorso a strumenti integrativi di protezione³²⁷.

2.3. *Le proposte concrete formulate a livello sovranazionale*

Lo studio del Parlamento europeo qui posto all'attenzione risulta particolarmente interessante in quanto non si limita soltanto a valutare gli effetti delle misure in termini di *compliance* dei risultati ottenuti agli obiettivi prefissati, ma propone altresì soluzioni concrete affinché, alla

³²⁴ I dati cui lo studio del Parlamento europeo fa riferimento sono contenuti in D. Natali, F. Stamati, *Reassessing South European pensions after the crisis: Evidence from two decades of reforms*, in *South European Society and Politics*, Vol. 19, 2014, pp. 309-330.

³²⁵ *Ibid.*

³²⁶ Audizioni presso il Parlamento europeo di un dirigente del Ministero dell'economia e delle finanze, svolte il 17 ottobre 2014 e il 20 ottobre 2014.

³²⁷ Tali forme consistono, ad esempio, nei Fondi pensione chiusi, istituiti mediante accordi collettivi e promossi dai sindacati, e nei Fondi pensione aperti, basati sull'iniziativa unilaterale degli operatori finanziari abilitati per legge. In proposito, v. D. Natali, F. Stamati, *Reassessing South European pensions after the crisis*, cit., pp. 309-330.

luce dei dati raccolti, gli interventi dei *policy makers* siano orientati a criteri di maggiore efficacia, efficienza e tutela dei diritti fondamentali.

In primo luogo, il rapporto elabora alcune raccomandazioni di carattere generale, per cui ulteriori misure di *spending review* dovrebbero essere sostenute da valutazioni trasparenti e basate su “prove di efficacia” (letteralmente: *evidence-based evaluations*³²⁸), ossia sull’uso sistematico dei dati ottenuti come base per le decisioni future. Inoltre, i tagli di spesa non dovrebbero essere orizzontali ed indiscriminati, ma basati su valutazioni dettagliate di efficienza, efficacia e rilevanza della misura, ponendo altresì maggiore attenzione alle misure di partecipazione attraverso consultazioni pubbliche e con soggetti portatori di specifici interessi (i c.d. *stakeholders*³²⁹), al fine di conferire maggiore credibilità e legittimazione alle politiche adottate.

Vengono elaborate, poi, alcune proposte specifiche per ciascuna delle misure adottate, effettuate alla luce dei dati raccolti in sede di studio e dell’incidenza delle misure sul godimento dei diritti fondamentali da parte dei cittadini.

Per quanto concerne le politiche incidenti sul diritto all’istruzione, il Parlamento europeo raccomanda allo Stato italiano di cessare i tagli alle risorse scolastiche ed orientare le sue politiche verso l’investimento nel capitale umano.

Occorre, infatti, anche nell’adozione di misure di *austerity*, avere un approccio non meramente quantitativo, ma altresì qualitativo: pertanto, la qualità del sistema scolastico dovrebbe essere migliorata facendo in modo che le risorse siano utilizzate nel modo più produttivo possibile. Al tal fine, la qualità degli insegnanti e delle lezioni dovrebbe essere soggetta ad un’attività di monitoraggio continua, che assicuri che la permanenza in un istituto dei professori sia basata sui risultati ottenuti in termini di *performance* (valutazioni che dovrebbero, peraltro, essere rese pubbliche), e non solo sull’età. Per altro verso, lo Stato

³²⁸ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU\(2015\)510018_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU(2015)510018_EN.pdf), p. 92.

³²⁹ *Ibid.*

dovrebbe impegnarsi a fornire periodicamente al corpo dei docenti occasioni di confronto e di formazione professionale.

Infine, l'accorpamento degli istituti scolastici, reso necessario da ragioni di *spending review*, non deve ridurre l'accesso all'istruzione. Pertanto, sebbene la fusione di piccoli istituti in un unico più grande sia in grado di assicurare l'erogazione dei medesimi servizi a costi ridotti, dall'altro lato, va garantita una rete di trasporti efficiente e che sia accessibile a tutti, affinché anche i soggetti che abitano in quartieri distanti possano facilmente raggiungere la loro sede scolastica.

Con specifico riferimento alle politiche adottate in materia di sanità, la valutazione del Parlamento europeo, come si è detto, è complessivamente positiva. Tuttavia, la direzione delle future politiche deve essere quella di assicurare che il sistema sanitario pubblico sia finanziariamente più sostenibile ma che, allo stesso tempo, rimanga accessibile a tutti. Ciò è possibile, secondo il Parlamento europeo, attraverso una maggiore condivisione dei costi da parte dei pazienti e, in particolare, adottando interventi che aumentino i costi dei servizi per i soggetti con un reddito più alto, mantenendoli gratuiti o, quantomeno, poco dispendiosi, per le classi meno abbienti.

Per quanto concerne il diritto al lavoro, il Parlamento europeo, rifacendosi ad uno studio dello *European Committee of Social Rights*³³⁰, giunge alla conclusione che il salario minimo in Italia non è sufficiente ad assicurare agli individui uno standard di vita dignitoso³³¹.

Le future politiche pubbliche in materia di lavoro dovrebbero, pertanto, avere come obiettivo fondamentale l'assicurazione di un salario minimo a tutti i lavoratori, incoraggiando le assunzioni e garantendo

³³⁰ Va ricordato, brevemente, che il Comitato europeo dei diritti sociali è l'organo responsabile del controllo di conformità degli Stati aderenti alla Carta sociale europea. Lo studio cui si fa riferimento è disponibile in http://www.coe.int/t/democracy/migration/bodies/ecsr_en.asp.

³³¹ A tal proposito, si veda la tabella 18, disponibile in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU\(2015\)510018_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU(2015)510018_EN.pdf), pp. 90-91, in cui il Parlamento europeo rielabora le conclusioni del Comitato europeo dei diritti sociali circa la non conformità del sistema occupazionale italiano alla Carta sociale europea.

loro un tenore di vita adeguato. Per raggiungere tali scopi, l'Italia deve impegnarsi, anzitutto, ad istituire programmi pubblici di formazione e di aggiornamento costanti per i lavoratori, al fine di potenziare e migliorare le specifiche *skills* di ognuno, necessarie in un mercato del lavoro sempre più competitivo ed esigente.

Infatti, dalle ricerche effettuate a livello europeo, risulta che la carenza di una formazione professionale all'interno del posto di lavoro abbassa notevolmente il livello di istruzione e competitività degli italiani. La formazione ed il *training* professionali, allora, devono assumere un ruolo fondamentale durante tutta la vita lavorativa di ciascuno: per ciò stesso, al fine di incentivare la formazione professionale e conciliarla con gli impegni lavorativi, andrebbe garantito a ciascun lavoratore un certo numero di giornate retribuite dedicate alla formazione, con l'obbligo per ciascun datore di lavoro di riconoscerle.

Per quanto attiene, infine, alla materia delle pensioni, lo studio del Parlamento europeo pone come raccomandazione specifica per l'Italia quella di attuare misure che consentano al maggior numero possibile di lavoratori di restare nel mondo del lavoro fino al raggiungimento dell'età pensionabile legale. L'innalzamento dell'età pensionabile, valutato positivamente in sede europea, deve, pertanto, essere accompagnato da politiche che siano in grado di offrire ai lavoratori più anziani possibilità sufficienti per continuare a lavorare fino al raggiungimento della normale età di pensionamento, destinata ad alzarsi progressivamente. Tale risultato dovrebbe essere raggiunto attraverso interventi per l'occupazione che investano nella salute e nelle competenze dei lavoratori, al fine di preservarne l'occupabilità in fase di invecchiamento. Allo stesso tempo, dovrebbero essere garantite misure di solidarietà verso coloro che non sono in grado di restare sul mercato del lavoro abbastanza a lungo da maturare diritti pensionistici sufficienti e di sostegno verso i soggetti disoccupati di lungo periodo, al fine di favorirne il reinserimento nel mercato del lavoro ed evitare che divengano inattivi³³².

³³² Alle stesse conclusioni è giunta, peraltro, anche la Commissione europea nella relazione del 5 ottobre 2015 sull'adeguatezza delle pensioni nei sistemi dell'Unione europea, disponibile in <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14529&am>

3. *La risposta dei policy makers nazionali*

Uno studio sulla valutazione delle politiche pubbliche non può prescindere dal prendere in considerazione le reazioni e le risposte concrete da parte del soggetto valutato. Nel caso in esame, pertanto, occorre verificare se, ed in che modo, siano state recepite a livello nazionale le conclusioni e le proposte formulate a livello europeo in conseguenza dei dati raccolti in sede di analisi.

Scopo della valutazione, infatti, è offrire ai decisori pubblici giudizi empiricamente fondati sul successo di specifiche politiche pubbliche. Tuttavia, la probabilità che tale informazione sia utilizzata dal processo decisionale dipende dalla capacità del valutatore di individuare elementi di reale incertezza di una politica rispetto ai suoi effetti. L'utilità della valutazione, pertanto, aumenta là dove essa riesce a mettere in evidenza le criticità nell'attuazione della politica e dove riesce ad individuare in che modo i suoi effetti si differenzino a seconda delle caratteristiche dei suoi destinatari³³³.

A tal proposito, è stato correttamente sostenuto che la fase dell'apprendimento risulta, senza dubbio, «il tallone d'Achille del cosiddetto ciclo di *policy*. Certamente, lo scarso utilizzo dei risultati delle valutazioni deriva in parte dalla tempestività del *feedback* fornito, ma in parte però anche dalla natura dei giudizi valutativi espressi. Se il ciclo deve ricominciare dopo la valutazione e mettere una riforma in agenda, infatti, si dovrebbe dare non solo un giudizio di impatto del programma (è un intervento efficace?), ma anche cosa è possibile migliorare nel disegno del programma o nella sua implementazione. La seconda sfida riguarda invece il tentativo di rendere l'informazione valutativa mag-

p;langId=en. Sulla diversa protezione a livello europeo e nazionale del diritto al lavoro, si veda, invece, il caso *ECtHR, Asmundsson v. Iceland*, N. 60669/00, 12 ottobre 2004 e giurisprudenza in esso citata.

³³³ Per un interessante riflessione sulla questione della utilizzabilità della valutazione da parte dei *policy makers* si veda A. Martini, *Come rendere la valutazione delle politiche meglio utilizzabile nel processo decisionale pubblico?*, articolo pubblicato in <http://www.istat.it/it/files/2011/02/Martini.pdf>.

giormente utilizzabile (e utilizzata) da parte del processo decisionale pubblico. Sul tema dell'utilizzabilità della valutazione la riflessione, soprattutto nel nostro Paese, è meno sviluppata»³³⁴.

Nel caso in esame, pertanto, occorre prendere in considerazione i principali interventi legislativi posti in essere tra il 2015 ed il 2016, al fine di verificare se i *policy makers* nazionali abbiano recepito, e in quali termini, le proposte formulate a livello europeo.

Invero, dalla lettura del Programma nazionale di riforma per il 2016³³⁵, documento predisposto dal Governo nel quale vengono sintetizzate le

³³⁴ S. Busetti, *Quale spazio per i metodi qualitativi nella valutazione delle politiche? Il metodo del process tracing per la ricostruzione e il test di meccanismi causali*, articolo disponibile in http://www.sisp.it/docs/convegno2015/114_sisp2015_amministrazione-politiche-pubbliche.pdf.

³³⁵ Il Programma nazionale di riforma (PNR) 2016 è una sezione del Documento di economia e finanza (DEF), approvato dal Consiglio dei Ministri l'8 aprile 2016 e successivamente trasmesso alla Commissione europea. Oltre alla parte programmatica predisposta dal Ministero dell'economia e delle finanze, esso contiene l'indicazione dello stato di avanzamento delle riforme avviate, degli squilibri macroeconomici nazionali e dei fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività, le priorità del Paese e le principali riforme da attuare. Nella predisposizione del PNR 2016 le parti sociali sono state consultate (attraverso il CNEL) attraverso il Dipartimento politiche europee, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. Il DEF, redatto ai sensi del comma 4, dell'art. 10 della legge 196/2009 e sue successive modificazioni, si occupa di esporre criteri di formulazione delle previsioni tendenziali di finanza pubblica a legislazione vigente. Va ricordato, in particolare, che il DEF rimane il documento principale del ciclo di programmazione economico-finanziaria su cui, negli ultimi anni, è intervenuto un processo di riforma a livello europeo, volto a rafforzare la *governance* mediante il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, dei documenti prodotti e delle metodologie utilizzate nelle stime. Tale riforma, avviata dal 2011 con il *Six Pack* (che include una revisione del Patto di stabilità e crescita - PSC), è proseguita con la sottoscrizione del Trattato sul coordinamento, la stabilità e la *governance* nell'Unione economica e monetaria (*Fiscal Compact*) e con l'emanazione, per i Paesi dell'area euro, di due Regolamenti (n. 472/2013 e n. 473/2013 – *Two Pack*) sul monitoraggio delle politiche di bilancio, sulla coerenza dei bilanci nazionali con gli indirizzi di politica economica emanati nel contesto del PSC e del Semestre europeo e sulla sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria. Oltre alla ratifica del *Fiscal Compact*, avvenuta nel luglio 2012, l'ordinamento nazionale si è adeguato alla nuova disciplina europea

principali politiche adottate e gli scopi prefissati per le future politiche pubbliche, sembra che, almeno su un piano programmatico, siano state parzialmente recepite le raccomandazioni avanzate in sede sovranazionale.

Quanto alle interlocuzioni istituzionali ed il coinvolgimento degli *stakeholders*, auspicate dal Parlamento europeo nel capitolo del *report* dedicato alle raccomandazioni generali³³⁶, il Ministero osserva che, nella redazione del Programma nazionale di riforma 2016, si è proceduto alla consultazione e alla raccolta dei contributi, da parte delle Regioni e delle Province autonome, relativi all'implementazione delle riforme a livello territoriale³³⁷. Sulla base di questi contributi, poi, una struttura tecnica di supporto ha predisposto il contributo delle Regioni attraverso una fase di monitoraggio dei processi di riforma regionali, fondata su un'analisi comparata delle informazioni regionali.

Nel Programma di riforma si fa altresì presente che, nel 2016, oltre alla consueta attività consuntiva, è stato possibile, per la prima volta, fornire informazioni specifiche ed aggiuntive di buone prassi, come riportato nell'apposito documento "Elenco delle *best practices* regionali". Inoltre, anche gli altri principali *stakeholder* nazionali, in particolare le parti sociali, sono stati consultati, attraverso il CNEL³³⁸, per il tramite del Dipartimento per le politiche europee, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Per quanto attiene, poi, agli interventi oggetto del programma nazionale di riforma 2016³³⁹, e con specifico riferimento agli ambiti trat-

con la Legge costituzionale 1/2012 (che ha introdotto nella Costituzione il principio dell'equilibrio di bilancio) e con la legge 243/2012 attuativa del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma della Costituzione.

³³⁶ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU\(2015\)510018_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU(2015)510018_EN.pdf), p. 93.

³³⁷ In proposito, cfr. *Contributo delle Regioni e delle Province autonome al PNR 2016*, in <http://www.regioni.it/pnr>.

³³⁸ Cfr. *Temi ed aspetti di rilevanza economica e sociale in vista del Piano Nazionale di Riforma 2016*, in <http://www.cnel.it>

³³⁹ Le tavole di sintesi delle azioni di riforma 2016 sono disponibili in http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/W_-_DEF-2016-Sez-III-AppendicePNR_2016.pdf.

tati e valutati dallo studio del Parlamento europeo, la direzione sembra essere quella di un maggiore investimento di risorse in diversi settori. In particolare, quanto alla sanità, si è proceduto al rafforzamento del Patto della Salute 2014-2016 attraverso la destinazione di una quota di 800 milioni all'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e alla istituzione di una Commissione nazionale per l'aggiornamento annuale dei suddetti livelli essenziali di assistenza e la promozione dell'appropriatezza del Servizio sanitario nazionale.

Di particolare rilevanza sono, poi, gli interventi in materia di mercato del lavoro e politiche sociali, tra cui il disegno di legge c.d. *Jobs Act*, che si propone di favorire l'articolazione flessibile del lavoro subordinato attraverso contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti. Inoltre, in attuazione ad una raccomandazione del Consiglio d'Europa, che proponeva di assicurare l'equilibrio tra attività professionale e vita privata ed il rafforzamento delle politiche attive nel mercato del lavoro, è stato firmato un protocollo d'intesa tra il Ministero dell'università e della ricerca e Confindustria, con l'obiettivo di sviluppare competenze e abilità professionalmente riconoscibili e spendibili nel mercato del lavoro. È stata introdotta, inoltre, la deducibilità integrale delle spese per la partecipazione a convegni, congressi e corsi di formazione e di aggiornamento professionali, prevedendo, altresì, la formazione di un decreto da parte del Ministero del lavoro, di concerto con il Ministero dell'economia, per la definizione dei criteri per la misurazione dei miglioramenti in termini di produttività, qualità, efficienza ed innovazione dei lavoratori³⁴⁰.

In materia di istruzione – che, in base all'analisi del Parlamento europeo, risultava essere l'ambito in cui le politiche pubbliche avevano

³⁴⁰ Tali interventi, almeno su un piano programmatico, sono in linea con le proposte formulate dal Parlamento europeo in materia di politiche del lavoro, con le quali si sollecitava l'Italia ad incentivare la formazione professionale attraverso l'istituzione di programmi di aggiornamento, al fine di migliorare la competitività e l'efficienza dei lavoratori. Tali raccomandazioni, cui si fa riferimento anche al § 2.2 del presente contributo, sono contenute alle pp. 94-95 del *report* del Parlamento europeo, in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU\(2015\)510018_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU(2015)510018_EN.pdf).

riportato i risultati più insoddisfacenti – è stata approvata la riforma della scuola con la legge delega 107/2015, che si prefigge come obiettivi fondamentali la maggiore autonomia di gestione e programmazione degli istituti scolastici, il potenziamento del corpo docente attraverso un piano straordinario di assunzioni, la formazione continua degli insegnanti, processi di valutazione e incentivi basati sul merito del corpo docente³⁴¹, la valutazione e certificazione delle competenze degli studenti.

Lo studio del Parlamento europeo, poi, poneva come raccomandazione generale di cessare i tagli all'istruzione e di investire maggiormente nel capitale umano³⁴². Orbene, la riforma del sistema scolastico ha previsto lo stanziamento di maggiori risorse attraverso lo *school bonus* (credito d'imposta per le donazioni dei privati alle scuole del 65% nel 2016 e nel 2017 e del 50% nel 2018) e finanziamenti per il Piano nazionale scuola digitale per un miliardo, di cui 600 milioni sulle infrastrutture e 400 sulle nuove competenze, la formazione del personale, il monitoraggio e le misure di accompagnamento. Sono stati, poi, destinati 92 milioni alla ricerca di base delle università, prevedendo altresì la possibilità di conferire la responsabilità del *team* di ricerca anche a ricercatori con contratti a tempo determinato, concedendo più flessibilità e autonomia nella gestione dei progetti e prevedendo procedure di revisione *online*.

4. Considerazioni conclusive

Il ruolo sempre più attivo che ha assunto l'Unione europea nella valutazione delle politiche pubbliche ha condotto ad un nuovo concetto di *policy making*, in cui, attraverso un sistema di *multilevel gover-*

³⁴¹ Anche in questo caso, sembrano essere recepite, almeno in parte, le proposte del Parlamento europeo sull'esigenza, per l'Italia, di garantire una maggiore qualità dell'insegnamento attraverso attività di monitoraggio e di valutazioni basate sulla *performance* e sui risultati dei docenti. Si veda, in particolare, la p. 94 del *report*, in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU\(2015\)510018_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU(2015)510018_EN.pdf).

³⁴² Ciò, in particolare, a p. 93 del *report*, in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU\(2015\)510018_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/510018/IPOL_STU(2015)510018_EN.pdf).

nance, i processi politici e le funzioni di governo non sono più rimessi soltanto alla sovranità e alla discrezionalità del singolo Stato, ma vengono distribuiti su diversi livelli istituzionali (sovranaZIONALE, nazionale e sub-nazionale) non gerarchicamente ordinati fra loro.

Lo Stato, infatti, non svolge più il ruolo che aveva nel passato, ma la crisi della sovranità nazionale e la circolazione globale delle informazioni e dei diritti hanno contribuito a spostare il baricentro della decisione pubblica verso una pluralità di livelli di governo. Progressivamente, si è instaurato un processo di costruzione, diffusione ed istituzionalizzazione di regole formali ed informali, procedure, stili e paradigmi di *policy* che sono state precedentemente definite e consolidate nel processo decisionale europeo e, successivamente, incorporate nelle identità e nelle strutture politiche nazionali.

In questo senso, l'azione di valutazione da parte dell'Unione europea sulle politiche degli Stati membri rappresenta, per gli attori nazionali, un'opportunità di sviluppo e di innovazione istituzionale. Allo stesso tempo, essa favorisce la competitività e l'efficienza delle politiche nazionali, contribuendo a far convergere le politiche pubbliche verso un modello condiviso di *governance*.

Infatti, proprio in un sistema globalizzato e di distribuzione multilivello del potere pubblico, è necessario che il sistema di valutazione delle *policies* funzioni non soltanto sul piano sovranazionale, attraverso la collaborazione di tutte le istituzioni europee, ma anche, e soprattutto, a livello nazionale e locale.

Proprio a tal fine, occorre che siano potenziate, a livello centrale e territoriale, le attività di partecipazione alla formazione degli atti, che integrino, in particolare, la dimensione della società civile attraverso un rafforzamento degli organi rappresentativi della democrazia nazionale, regionale e locale, incrementando, allo stesso tempo, il monitoraggio e le valutazioni *ex post*, strumenti fondamentali per orientare i *policy makers* su come investire le risorse pubbliche nella maniera più efficiente ed efficace possibile.

Quanto più, infatti, i sistemi di partecipazione, monitoraggio e valutazione funzionano a livello nazionale, tanto più il sistema europeo nel suo complesso è destinato a migliorare. Affinché si possa contribui-