



Dalla valutazione degli effetti di misure regolative alla ricognizione dell'impatto dell'Unione Europea

di Antonio La Spina*

11 aprile 2026

Abstract: A prima vista l'aspetto più rilevante della valutazione d'impatto delle normative nell'Unione Europea è l'applicazione di tecniche più o meno sofisticate volte a migliorare le scelte di policy. Tuttavia, gli elementi politici della valutazione d'impatto sono più importanti di quelli tecnici. Se tali valutazioni vengono richieste in modo sistematico, ciò può rafforzare quegli organismi che hanno l'ultima parola al riguardo, come viene qui mostrato per il caso della Commissione europea, che interagisce con altre istituzioni quali il Parlamento, il Consiglio, la Corte dei conti. Alcuni stati membri sono più impegnati rispetto ad altri nel miglioramento della normazione ed esercitano una certa influenza sulla Commissione. Per fornire informazione ai cittadini, sfatare certi pregiudizi diffusi e correggere le misure vigenti qualora ciò venisse dimostrato necessario, sarebbe consigliabile prendere in considerazione la realizzazione di valutazioni per lo più ex post di tutte le iniziative di intervento, regolative e non regolative, dell'UE.

At first sight the most valuable aspect of regulatory impact assessment in the European Union is the application of more or less sophisticated techniques aimed at improving policy choices. However, the political elements of impact assessments are more important than the technical ones. If such assessments are systematically required, this can strengthen those bodies who have the last word, as is shown herein in the case of the European Commission, which interacts with other institutions such as the Parliament, the Council, and the Court of Auditors. Some Member States are more committed than others to better regulation and exert some influence on the Commission. To provide citizens with information, debunk certain widely held prejudices, and correct existing measures whenever this proves necessary, it would be advisable to consider carrying out mainly ex post evaluations of all relevant EU regulatory and non-regulatory initiatives.

Sommario: 1. Premessa; - 2. La valenza politica; - 3. L'avanzata della *better regulation*; - 4. Le istituzioni dell'Unione Europea e le sollecitazioni in tema di qualità della normazione; - 5. Gli Stati membri e il miglioramento della normazione; - 6. Verso una visione complessiva dell'impatto dell'Unione Europea?; - 7. Percorsi possibili

* Ordinario nel settore scientifico di Sociologia giuridica, della devianza e mutamento sociale (SPS/12) e incardinato nel dipartimento di scienze politiche. Contributo sottoposto a *double blind peer review*.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

1. Premessa

Spesso quando nel discorso normativo, nei dialoghi tra specialisti e così via ci si riferisce alla valutazione dell'impatto delle politiche, si hanno in mente gli aspetti tecnici e l'applicazione di discipline più o meno complesse, cose che sono indubbiamente rilevanti. Si potrebbe anche lasciar intendere che quanto più in tali esercizi ci si attiene all'evidenza empirica e si è metodologicamente agguerriti, tanto più i loro esiti saranno oggettivi e dunque stringenti per il *policy-maker*, nonché per gli altri soggetti di volta in volta interessati. In effetti, però, una siffatta prevalenza dell'elemento tecnico fondata sulla sua separatezza è probabilmente illusoria in generale, oltre che non sempre auspicabile, e comunque non si riscontra nel caso dell'Unione Europea, ove pure in tempi recenti sono stati compiuti passi importanti per valorizzare la valutazione, come viene qui di seguito illustrato. Quest'ultima in effetti si intreccia sia con le determinazioni della volontà politica concernenti le singole misure in discussione, sia con le varie opportunità che l'impegno per la sua applicazione può offrire agli attori istituzionali come tali (a partire dalla Commissione, ma non fermandosi a essa).

Va poi detto che, oltre a ciò che serve per valutare in via preventiva i singoli interventi, si delinea a mio avviso sempre più nettamente un bisogno diffuso di valutazione che riguarda nel loro insieme le azioni portate avanti dall'UE, sulle quali non di rado circolano pregiudizi e comunque spesso manca una conoscenza diffusa. Tale valutazione a largo raggio si rivolgerebbe, oltre che ai destinatari dei vari provvedimenti, al sistema dei media, ai cittadini, ai governi e alle organizzazioni politiche, sociali ed economiche nei vari Stati membri. Anche per tale seconda ragione, la pratica della valutazione, lungi dall'essere confinata entro ristrette cerchie più o meno esoteriche, può fuoriuscirne per interloquire con la società civile.

2. La valenza politica

A prima vista quando ci si impegna per il miglioramento della normazione (idea che nel linguaggio ufficiale dell'Unione Europea viene resa con "*better regulation*") ciò comporta soprattutto l'apporto, nei provvedimenti normativi e nei processi decisionali che a essi conducono, di competenze specialistiche capaci di occuparsi di certi tecnicismi e comunque di curare elementi che comunemente tenderebbero a essere trascurati. Avremmo pertanto un'enfasi sugli aspetti appunto tecnici, che andrebbe a scapito delle istanze politiche, riducendone il peso, imbrigliandole, disciplinandole. D'altro canto, se veramente si vuole



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

cambiare un certo andazzo corrente che si ritiene dia risultati qualitativamente o quantitativamente insufficienti, bisognerà che qualcuno chieda a qualcun altro, ottenendolo, di modificare un certo modo di fare, il che si presume non avvenga spontaneamente. Occorrerà poi in qualche modo controllare che tale modificazione si stia realizzando nel senso voluto e reagire se così non fosse. In sostanza, vi è anche una componente volontaristica che è essenziale, in mancanza della quale il cambiamento non si produrrà, oppure si limiterà alla superficie. Visto che parliamo della produzione di norme giuridiche collettivamente vincolanti, vale a dire di un'attività eminentemente politica, quella componente volontaristica ha dunque strettamente a che fare appunto con la sfera della politica. Pertanto, se in un certo senso il miglioramento della normazione tende a valorizzare (fino a che punto?) certi specialismi e certi soggetti dotati delle qualificazioni pertinenti, al contempo esso presuppone un'affermazione e una riallocazione del potere all'interno di un dato assetto istituzionale: se la cosa riesce qualche soggetto si rafforza, mentre qualche altro ne esce ridimensionato.

Ecco allora che diventa necessario chiedersi non solo con quali strumenti tecnici si voglia lavorare, ma anche chi spinge per l'effettuazione del controllo della qualità normativa, secondo quali orientamenti politici di fondo lo fa, chi subisce tale controllo. Ad esempio, negli Stati Uniti il vertice dell'esecutivo, tramite uffici dedicati, a suo tempo poté dire sempre di più la sua sull'attività degli organismi indipendenti di regolazione. Ciò avvenne attraverso l'esame delle valutazioni di impatto che supportavano i loro provvedimenti regolativi. Nei sistemi parlamentari, ove invece il controllo si esplica anzitutto sugli schemi normativi provenienti dai dicasteri, gli apparati situati presso il premier (o eventualmente presso un ministro da lui delegato) si pronunciano, con ciò usando un potere, sull'accettabilità tecnica di proposte preparate dalle amministrazioni per i vari ministri, i quali a loro volta in genere appartengono alle rispettive aree politiche. I soggetti proponenti, pertanto, vedono limitato più o meno incisivamente il loro margine di manovra.

Certo, la filosofia della qualità della normazione ha cominciato a delinarsi e a diffondersi negli anni '80, in un momento storico in cui alcuni governanti in certi paesi affermavano la necessità di ridurre l'intervento pubblico, con riguardo agli apparati, alle politiche di spesa e alla regolazione. In effetti, esplicitare un controllo su qualcosa significa certamente tenerla in stand-by quantomeno per il tempo necessario all'effettuazione del controllo stesso. Ciò potrebbe talvolta diventare un argine o un vero e proprio impedimento nei confronti di nuove proposte ritenute inadatte, oppure scomode. Potrebbero essere anche aggredite misure già esistenti, per depotenziarle o eliminarle. Non bisogna però



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

commettere l'errore di pensare che il miglioramento della normazione conduca necessariamente alla deregulation o allo smantellamento di certe politiche, quali quelle sociali finalizzate alla redistribuzione a favore di categorie svantaggiate. Moltissimo dipende dagli orientamenti e dalle scelte dei governi in carica, i quali ovviamente possono andare anche in direzione opposta a quella appena evocata. Infatti, si sono avute, si hanno e si avranno, con specificità e tempistiche differenti a seconda dei paesi, anche fasi storiche di espansione delle politiche pubbliche con riferimento ai diritti sociali (tra i quali salute, istruzione o lavoro), alla tutela dei consumatori, alla difesa dell'ambiente, alla promozione dello sviluppo, e così via. Dietro a ciascuna delle nuove misure ci sono stati fautori che ne hanno sostenuto l'adozione e poi talora l'accrescimento. Non è affatto detto che il controllo di qualità su di esse comporti senz'altro che vengano bloccate in modo insuperabile. Ci si aspetterebbe piuttosto che esso, in base all'impulso fornito dai responsabili dell'indirizzo politico, orienti la preparazione dei provvedimenti secondo standard condivisi all'interno delle comunità specialistiche. Per i decisori politici, poi, la possibilità di far valere le loro strategie dipenderà anche dal modo in cui i vincoli e le opportunità si collocano entro la struttura istituzionale del sistema politico. Può anche darsi che un dato provvedimento, in prima battuta ritenuto interventista e inizialmente molto osteggiato, via via che si dipana la sua valutazione d'impatto preventiva guadagni un più ampio consenso, magari perché vi è così l'occasione di mettere tra loro a confronto punti di vista contrastanti per farli interagire, trovando di conseguenza soluzioni più facilmente condivisibili.

Si potrebbe ritenere che le caratteristiche peculiari della Comunità economica europea prima e oggi dell'UE facciano sì che quanto sopra in tale contesto non valga, o valga assai meno. Il pensiero va soprattutto alla Commissione europea, che nell'Unione per un verso è di gran lunga il soggetto più impegnato sul versante della qualità della regolazione, e per altro verso viene tutt'ora spesso vista come caratterizzata da un approccio tecnocratico, dunque come particolarmente vocata ad applicare, nelle attività di propria competenza, le metodiche e le conoscenze richieste dallo sforzo di miglioramento della normazione.

In realtà le cose sono andate alquanto diversamente. A seconda della forma di governo vigente, gli esecutivi sono soggetti a responsabilità politica perché godono di un sostegno parlamentare oppure ricevono un'investitura diretta dal corpo elettorale. Ci sono tuttavia istituzioni, come le autorità indipendenti o – sotto certi profili e più marcatamente in certi periodi del passato – la Commissione europea, che invece operano in base a una delega



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

su settori circoscritti e perseguendo finalità prestabilite. Essendo state volutamente messe nella condizione di non doversi preoccupare del consenso, sono in linea teorica più inclini a seguire considerazioni di carattere tecnico, anche quando queste conducono a scelte che creano scontento in segmenti rilevanti della popolazione. Ciò tuttavia non implica che tutte le loro decisioni vengano prevalentemente dettate da un'adesione alle metodiche ritenute più robuste e aggiornate dalla comunità internazionale degli specialisti. Possono infatti esservi svariati fattori che spingono in direzione diversa: tra questi l'abitudine; la scarsa conoscenza di particolari tecniche; il tipo di competenze dominanti all'interno dell'organizzazione; la pressione o la prevedibile ostilità di gruppi che si ritiene di non dover scontentare; la previsione delle reazioni che potranno sorgere nel Parlamento e nel Consiglio; la pressione di potenti interessi; i criteri di appropriatezza relativi al contributo apportato dagli esponenti dell'amministrazione al *policy process*, e così via. Ad esempio, all'interno della Commissione qualche direzione generale più di una ventina di anni addietro si incamminò spontaneamente sulla strada del miglioramento della normazione. Ciò, tuttavia, non garantiva l'omogeneità e la conformità a uno standard condiviso delle azioni volte a incrementare la qualità delle norme, sia perché le direzioni generali restanti, che erano la gran parte, avrebbero potuto non fare lo stesso (come infatti avveniva), sia anche perché pure quelle poche più all'avanguardia usavano una sorta di auto-valutazione, che poteva talvolta trascurare lacune, improprietà, errori. In genere, neppure quando ci si trova davanti a un soggetto relativamente autonomo c'è da aspettarsi sempre che questo si sforzi spontaneamente di adeguarsi *in toto* a uno standard esigente.

Ecco, dunque, che anche all'interno di un organismo come la Commissione europea, in cui i singoli commissari e le rispettive direzioni generali godono di autorevolezza e tendono a muoversi con notevoli gradi di autonomia, il successo e prima ancora l'avvio a vasto raggio di strategie di miglioramento della normazione non erano affatto pacifici, presupponendo una leadership forte e orientata in tale direzione da parte della presidenza, che non era scontata. Da circa vent'anni a questa parte la situazione è andata mutando, sicché oggi si può affermare che tanto la Commissione nel suo insieme quanto altri organismi euro-unionali siano molto impegnati nel campo cui è dedicato il presente articolo. Al contempo, come si cercherà di mostrare qui di seguito, per un verso la conformazione del sistema dei poteri dell'UE ha lasciato un'impronta peculiare e presumibilmente durevole su un certo approccio alla qualità della normazione. Per altro verso, l'inerte e ineliminabile politicità dei processi decisionali di cui parliamo è diventata sotto certi profili



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

sempre più evidente, anche in dipendenza dell'evolversi delle caratteristiche delle istituzioni dell'Unione e dagli sviluppi dei loro rapporti reciproci.

3. L'avanzata della *better regulation*

Quando, nella seconda metà degli anni '80, la Commissione cominciò a muovere i primissimi passi nel campo della *better regulation*, in gran parte degli Stati membri mancava familiarità con questo argomento. Ve n'era però qualcuno – in particolare il Regno Unito – già dotato di un'esperienza avanzata, che si prestava a proporsi quale possibile modello tanto per altri paesi, quanto per la stessa Commissione. Inoltre, l'OCSE si spendeva molto sul tema, sia analizzando in chiave comparativa le diverse situazioni nazionali, sia formulando indicazioni e suggerimenti, ispirati alle esperienze di punta che si andavano sviluppando anche e soprattutto in continenti diversi dall'Europa. La conformazione policentrica della Commissione e i grandi spazi di manovra di cui godevano le direzioni generali potevano favorire in queste ultime la tendenza a incrementare il numero e il peso dei provvedimenti da portare avanti, nonché a interpretare in modo estensivo le proprie competenze. Non c'era da attendersi, invece, un'immediata disponibilità a sottostare a orientamenti generali in materia di qualità della regolazione, che avrebbero in certa misura frenato e limitato il protagonismo delle direzioni a vantaggio del segretariato generale. Durante gli anni '90, pertanto, come già accennato alcune iniziative di miglioramento della regolazione che presero avvio fecero capo a singole direzioni generali a più diretto contatto con le imprese, ovvero furono impostate come sperimentazioni, sicché esse non incidessero affatto su grandissima parte dell'attività finalizzata alla normazione.

D'altro canto, oltre alle già ricordate sollecitazioni da parte di soggetti che invece si aspettavano sforzi ben più congrui (quali l'OCSE, qualche Stato membro dell'UE e alcuni interessi organizzati), va considerata anche l'importanza crescente che nelle comunità internazionali degli studiosi e degli esperti si andava attribuendo all'armamentario del sapere valutativo applicabile alla normazione e agli interventi pubblici in genere. Infine, e soprattutto, per la presidenza e per il segretariato generale della Commissione la riforma dei processi decisionali della regolazione comunitaria poteva fornire un'occasione per valorizzare il loro ruolo di registi¹, al contempo aprendo dette decisioni a quegli attori sociali

¹ Così già C.M. RADAELLI E A.C.M. MEUWESE, "Hard Questions, Hard Solutions: Proceduralisation through Impact Assessment in the EU", *West European Politics*, 33, 1, 2010, 136. Più di recente V. JANKAUSKAS E S. ECKARD, "International Bureaucracies as Strategic Actors: How the Better Regulation Reform Strengthens the European Commission", *Politische Vierteljahresschrift*, 60, 4, 2019, 681; Z. VAN VOORTS E P. ZWAAN, "The (non-)use of *ex post* legislative evaluations by the European Commission",



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

che dalle politiche adottate a Bruxelles si sentivano in genere esclusi e non di rado vulnerati, affinché tale coinvolgimento portasse a una maggiore fiducia diffusa nei confronti delle istituzioni dell'UE, spesso viste – seppure non sempre a ragione – come distanti, tecnocratiche e al contempo invadenti.

Se si guarda retrospettivamente, è indubbio che molto terreno è stato guadagnato proprio nella direzione del miglioramento della qualità della regolazione, nonché del consolidamento degli organismi chiamati a occuparsene. Negli anni si è avuto un continuo incremento dei provvedimenti sottoposti a valutazione d'impatto. Va anche rimarcato che, anziché di interventi marginali presi in carico giusto per poter poi dire che la valutazione non resta sempre lettera morta, di norma si tratta di misure intrinsecamente meritevoli di attenzione in quanto di grande rilievo, sicché il dispendio di tempo e di altre risorse è pienamente giustificato. Sempre più frequentemente ci si è avvalsi di dati empirici, di quantificazioni via via più estese dei costi e dei benefici, delle risultanze di apposite consultazioni.

In analogia con quanto fatto in taluni Stati membri, per un verso alle amministrazioni che proponevano nuovi provvedimenti o una significativa modifica di quelli già esistenti è stato chiesto di corredarli di valutazioni d'impatto, sulle quali per altro verso è stato previsto un controllo di qualità. In particolare, dal 2006 è stato creato un apposito comitato per la valutazione d'impatto con tale compito. Nel 2015 questo è stato trasformato nel comitato per il controllo normativo², al cui interno tre dei sette componenti sono esterni ai ranghi amministrativi della Commissione, ai quali appartiene anche chi lo presiede. Tale comitato viene ritenuto essere in una posizione alquanto indipendente – pur essendo situato presso il segretariato generale della Commissione per quanto concerne il supporto amministrativo ed essendo appunto presieduto da un esponente dell'amministrazione di questa – e può tenere bloccata una proposta avanzata da una direzione generale fintantoché la valutazione che l'accompagna non viene giudicata in modo positivo, almeno parzialmente (fatta salva la possibilità di un superamento motivato di tale barriera, in casi che vanno considerati eccezionali, tramite intervento della competente vicepresidenza della Commissione). Oltre alla valutazione preventiva è stata oggetto di maggiore considerazione quella retrospettiva, tradizionalmente non molto utilizzata in precedenza. Peraltro la valutazione *ex post*, correttamente, può riguardare non soltanto il singolo

Journal of European Public Policy, 26, 3, 2019, 366.

² *Regulatory scrutiny board*: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

provvedimento normativo, ma anche l'intera area di *policy* in cui questo è inserito, come quando ne è stata esaminata l'adeguatezza (*regulatory fitness*) all'interno del programma appunto denominato REFIT, che ha mostrato un'accentuata focalizzazione sui costi per gli operatori economici.

4. Le istituzioni dell'Unione Europea e le sollecitazioni in tema di qualità della normazione

Gli Stati membri dell'UE in grandissima parte presentano forme di governo parlamentari, sicché in genere i loro esecutivi godono dell'appoggio di maggioranze entro le rispettive assemblee legislative (o in taluni casi vengono comunque messi nelle condizioni di operare anche in assenza di una maggioranza formale), il che ha il pregio di consentire una sintonia tendenziale tra ciò che fa il potere legislativo e gli orientamenti di quello esecutivo.

L'impegno per la *better regulation*, come già accennato, può essere anche un modo per potenziare la presa di tale secondo potere sui processi di *policy-making* (i quali peraltro assai spesso si esplicano appunto su impulso governativo), nonché la sua capacità di guida rispetto ai vari ministeri. I tentativi in tal senso potrebbero suscitare malumori più o meno sotterranei, talora ottenendo successi modesti, o risolvendosi in un nulla di fatto. Comunque, si tratta di dinamiche per lo più interne all'esecutivo, ai partiti che lo sostengono, alle loro correnti. Di conseguenza, non è scontato che il potere legislativo in quanto tale – pur trattandosi proprio di produzione normativa – si dedichi intensamente a favorire o viceversa a osteggiare i tentativi in questione, visto che gli eventuali sviluppi rilevanti sarebbero spesso, anche se non sempre, piuttosto da ricondurre a scelte o a inerzie che fanno capo a esponenti dell'esecutivo e ai partiti. Al contempo, richiedono attenzione gli orientamenti, gli atteggiamenti e le aspettative degli uffici che supportano le assemblee elettive.

Pertanto, se in singoli paesi si rileva uno sforzo innovativo o viceversa una stasi con riguardo alla *better regulation* e in genere alla valutazione delle politiche, per darne conto occorre guardare anzitutto, di volta in volta, ai rispettivi esecutivi, ai loro programmi, alle posizioni dei partiti che li sostengono, alle personalità che li compongono (in particolare a quelle dotate di poteri salienti o portatrici di punti di vista rilevanti), nonché alle sollecitazioni che a essi arrivano dalle contingenze interne, dagli interessi organizzati, dall'UE per i suoi Stati membri, dal contesto internazionale.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

In democrazie caratterizzate da una diversa forma di governo (si pensi al presidenzialismo) può invece svilupparsi, tra l'esecutivo e il legislativo come tale, qualche forma di competizione. In particolare, potrebbe aversi un'enfasi da parte del secondo sull'esigenza che si chieda conto al primo – anche a nome della cittadinanza – delle politiche messe in campo, delle risorse spese, dei successi e insuccessi conseguiti, facendo ciò attraverso la creazione di appositi e autorevoli organismi di valutazione, dotati delle considerevoli risorse e competenze necessarie (come ad esempio nel ben noto caso del Government Accountability Office statunitense).

L'Unione Europea, che si è via via spostata verso la forma di governo parlamentare³, è un'entità politica peculiare, all'interno della quale peraltro si possono facilmente rilevare, con riguardo alla produzione normativa, sia sintonie e alleanze – ad esempio sull'importanza di certe aree tematiche o di certi provvedimenti – sia taluni comportamenti competitivi, poniamo tra Commissione e Parlamento, o tra Commissione e Consiglio, e così via. Dal Parlamento e dal Consiglio possono dunque provenire sollecitazioni rivolte alla Commissione ad andare in direzioni che diversamente non sarebbero state scelte, o perlomeno non lo sarebbero state negli stessi tempi e modi. Certamente il Parlamento è non da ora intento a espandere e consolidare il proprio ruolo, in origine alquanto limitato, il che lo ha portato per un verso a spronare la Commissione a lavorare di più e meglio sulle valutazioni d'impatto, e per altro verso a darsi proprie unità organizzative specifiche per la *better regulation*. Nel tempo si sono avuti svariati accordi interistituzionali tra le tre istituzioni circa le tematiche di cui qui ci occupiamo, tra i quali quello del 2016⁴.

Da parte del Consiglio (che diversamente dal Parlamento non dispone di un proprio servizio dedicato agli aspetti valutativi delle proposte che riceve) sono venute richieste sempre più articolate e puntuali sul nostro tema. Queste riguardano, tra le molte altre cose, la necessità di integrare le valutazioni quando alle iniziative della Commissione vengono apportate modifiche significative, l'esigenza di far pesare adeguatamente i molteplici tipi di benefici cui dette proposte mirano, l'opportunità – rifacendosi anche alla Corte dei conti

³ N. LUPO, "The Form of Government of the European Union in the Composite European Constitution", in N. DE BOER, B. MICHEL, A. NIEUWENHIUS, J.H. REESTMAN, a cura di, *Liber Amicorum Besselink*, Universiteit van Amsterdam, 2021, <https://zenodo.org/record/5528662#.YdV441jMLjA>; V.A. SCHMIDT, "Politicization in the EU: between national politics and EU political dynamics", *Journal of European Public Policy*, 26, 7, 2019, 1018.

⁴ A. BÜRGIN, "The implications of the better regulation agenda for the European Parliament's inter- and intra-institutional power relations", *Journal of European Integration*, 41, 2, 2019, 187; M.J. MARTÍNEZ IGLESIAS, "Better law-making and the interinstitutional (dis)agreements: Some comments", *European Law Journal*, 26, 2020, 108.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

europea – che sia portato a compimento il distacco tra il *regulatory scrutiny board* e la Commissione stessa⁵.

Inoltre, sulle diverse componenti e sui positivi sviluppi degli sforzi di miglioramento della normazione nell'UE la medesima Corte dei Conti europea ha prodotto svariate analisi di congrua estensione, prodighe di suggerimenti specifici. Tra gli argomenti affrontati le valutazioni *ex post*, le consultazioni, le ricadute concrete delle valutazioni d'impatto preventive sull'iter e sui contenuti delle proposte della Commissione⁶.

Dai cenni pur assai sintetici fin qui svolti si evince non solo che si è visto un impegno sempre più intenso in materia di *better regulation* da parte della Commissione⁷ (motivato tanto dall'intrinseca importanza del miglioramento della regolazione e delle politiche, quanto dalle opportunità che vengono fornite a chi sta alla sua guida), ma anche che in ciò essa viene costantemente giudicata nel suo operato e fatta oggetto di richieste mirate e rilievi costruttivi da parte delle altre istituzioni coinvolte nell'adozione e nell'attuazione delle politiche dell'UE. Ciascuna di queste, infatti, ha per parte sua un interesse sia ad espandere il proprio spazio d'azione (sotto certi aspetti anche a spese della stessa Commissione, ma possibilmente in sinergia con essa), sia a rendere sempre meglio difendibili e accettati gli interventi dell'Unione.

5. Gli Stati membri e il miglioramento della normazione

Quando durante gli anni '90 dello scorso secolo cominciarono ad avere un seguito sempre più diffuso idee e modelli di comportamento volti a ottenere sistematicamente un controllo e un incremento della qualità della normazione, la situazione dei paesi che erano già membri dell'UE o lo sarebbero diventati era molto variegata. Si è già accennato al Regno Unito. Altri Stati dell'UE, pur seguendo approcci alquanto diversi da quello britannico, ebbero anch'essi modo di realizzare esperienze significative che costituiscono un riferimento anche per le istituzioni dell'Unione. Tra questi i Paesi Bassi, ove tra l'altro venne concepito e messo in opera un metodo per rilevare, misurare e ridurre in quantità

⁵ Council of the European Union, Conclusions on Better Regulation “Ensuring competitiveness and sustainable, inclusive growth” (*Non-legislative activity*), BETREG 7 IA 15, 6232/20, 27 febbraio 2020.

⁶ <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/NewsItem.aspx?nid=850>;
<https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=46063>;
<https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=50895>.

⁷ Sul tema di recente RADAELLI, “The state of play with the better regulation strategy of the European Commission”, European University Institute, School of Transnational Governance, STG Policy Papers, issue 2021/06, San Domenico di Fiesole (FI), 2021.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

prestabilite – per lo più tramite revisione, semplificazione e sfondamento – gli oneri amministrativi e informativi derivanti da norme vigenti. Ispirandosi a tale precedente l'UE lanciò nel 2007 un apposito piano d'azione attraverso il quale si chiedeva ai paesi membri di tagliare del 25% detti oneri, a beneficio sia dei destinatari delle regole che li generavano (tra i quali in particolare gli operatori economici), sia più in generale della capacità dei sistemi-paese di crescere e attrarre investimenti.

Questi e altri impulsi provenienti da Bruxelles, pertanto, tendevano a far allineare tra loro gli Stati membri, quanto meno con riguardo a taluni ambiti della *better regulation*. Va peraltro notato che, al fine di poter scendere fino alla soglia massima di oneri complessiva richiesta, è relativamente più facile, ammesso che lo si voglia veramente, censire normative *già esistenti*, lasciando assai spesso inalterata ciascuna di esse nel suo impianto, per individuare all'interno di queste singole disposizioni che generano taluni oneri suscettibili di riduzione, così da misurarli e poi sfoltirli. Lo si potrebbe fare, in linea teorica, lasciando più o meno intatto anche e soprattutto il sistema di produzione delle leggi. Di gran lunga più arduo è invece riformare incisivamente le procedure, gli apparati e i soggetti da cui passa la confezione delle normative *nuove*, giacché come già accennato ciò comporta inevitabilmente una riallocazione di quote di potere rispetto allo *status quo ante*, con riguardo alla fondamentale capacità di delineare e adottare decisioni collettivamente vincolanti. Occorre considerare anche gli effetti che interessano uffici, modalità organizzative, posizioni, prospettive di carriera nelle varie sedi che contribuiscono alla normazione. Entrano pure in gioco le molteplici discipline specialistiche coinvolte, e in particolare il fatto che se la valutazione d'impatto viene impiegata per la predisposizione di norme adeguate ed efficaci ciò può rappresentare una sfida per gli approcci alla lavorazione dei provvedimenti normativi di tipo tradizionalista lì dove questi risultino predominanti, come in passato è avvenuto in diversi ordinamenti nazionali nell'Europa continentale.

In un dato Stato membro dell'UE il potere legislativo e quello esecutivo potrebbero non nutrire alcun interesse per il miglioramento della normazione. Nell'ultimo ventennio, però, al diffondersi dell'attenzione verso tale tematica entro la comunità internazionale si sono andate aggiungendo le indicazioni promananti da Bruxelles e in particolare dalla Commissione, sicché in genere si è avuta una certa reattività, quanto meno sul piano delle prese di posizione ufficiali. Alcuni Stati membri, inoltre, si sono mossi in modo autonomo, tenendo conto delle esperienze nazionali più avanzate per modellare su di esse il proprio approccio alla modernizzazione della produzione normativa. In concreto, continua a sussistere una pronunciata disomogeneità tra i paesi dell'UE, dovuta sia alle



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

differenti tradizioni amministrative e giuridiche, sia all'impegno diseguale che in ciascuno di essi è stato riversato dalle rispettive leadership politiche sulla riforma della produzione normativa. D'altro canto, bisogna sempre tenere presente che anche lì dove si avesse l'introduzione di norme di legge, regolamenti, linee guida e manuali, nonché di articolazioni dell'amministrazione formalmente dotate di apposite competenze, se si guarda al modo in cui vengono effettivamente svolte le valutazioni d'impatto conta di più la loro frequenza, unitamente alla rilevanza, all'adeguatezza e alla capacità di lasciare una traccia migliorativa sui provvedimenti normativi in discussione, tutte cose che vanno studiate attraverso l'esame empirico mirato dei processi decisionali rilevanti e dei loro esiti.

Com'era prevedibile, gli organismi nazionali competenti per il controllo di qualità sulle valutazioni d'impatto relative a proposte di nuove normative hanno iniziato a coordinarsi tra di loro. Ciò al fine di far circolare metodi, buone prassi, riflessioni ed elaborare documenti comuni. Nei primissimi anni 2000 si costituiva il gruppo *Directors and experts of better regulation*, composto volta per volta per lo più da esponenti dei paesi dell'UE, convocati da quello che si accinge a tenere la presidenza di turno. Tale gruppo continua a operare anche adesso.

Successivamente è stato formato per così dire spontaneamente un gruppo più ristretto, RegWatchEurope, che comprende soltanto Stati europei (talora anche non membri dell'UE) i cui governi sono assistiti da organismi in posizione di indipendenza che svolgono consulenza e valutazione in materia di impatto della normazione. Le *chairpersons* di detti organismi interagiscono tra loro e si riuniscono sia per rivolgersi alle istituzioni dell'UE, sia per formulare orientamenti comuni circa le proprie attività, sia più in generale per porsi come un punto di riferimento che viene offerto agli altri paesi. L'aver eretto l'indipendenza a proprio tratto distintivo è una scelta caratterizzante che già di per sé lancia un segnale, oltre che a casa propria, appunto ad altri Stati membri, con l'esplicito invito a conformarsi a tale modello⁸. L'indipendenza, anche dall'esecutivo, dovrebbe permettere di esprimersi in modo per quanto possibile oggettivo, completo e rigoroso sugli interventi in discussione e sulle valutazioni che li sorreggono, eventualmente superando anche

⁸ RegWatchEurope (<https://www.regwatcheurope.eu/>). In particolare, "The End of the Commission's Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union – What Comes Next?", 2011, testo disponibile all'indirizzo web <https://www.regwatcheurope.eu/wp-content/uploads/2020/08/Position-paper-december-2011.pdf>; "A Smart Agenda for the New European Commission", Joint Statement, 2014, testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.regwatcheurope.eu/wp-content/uploads/2020/08/20140825-RegWatchEurope-joint-statement-to-the-new-European-Commissions-Final.pdf>, 2014 (14/06/2022).



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

considerazioni di convenienza in relazione alle esigenze politiche del momento e agli interessi organizzati.

Proprio l'esecutivo, come già ricordato, nei sistemi parlamentari è la forza più rilevante che può spingere per l'introduzione e il radicamento della *better regulation*. Tuttavia, ammesso che intenda muoversi così, non è per nulla scontato che nel far ciò esso dia vita a soggetti programmaticamente congegnati in modo tale da poterlo contraddire. Pur nondimeno, vi sono appunto casi che mostrano come ciò non sia impossibile. Inoltre, come si è visto, anche la Commissione, dopo un inizio graduale e sottotono, ha nel tempo accolto l'idea di un interlocutore via via più indipendente (che peraltro al momento non è pienamente tale), ponendosi al contempo come modello e catalizzatrice del miglioramento della normazione nei confronti degli Stati membri, i quali tra l'altro sono chiamati, utilizzando appropriatamente lo spazio di manovra di cui dispongono, a recepire nei propri ordinamenti le direttive emanate a Bruxelles per dar loro attuazione in modo leale, adeguato ed efficace.

6. Verso una visione complessiva dell'impatto dell'Unione Europea?

In definitiva, molto è stato fatto per strutturare ed espandere la valutazione della normazione, che poi riguarda una grandissima parte delle competenze di intervento dell'UE. D'altro canto, tali normative sono state sovente bersaglio di attacchi polemici che le giudicano sovrabbondanti, indebitamente intrusive e troppo onerose per i loro destinatari. Critiche del genere – peraltro talora esagerate, ingenerose, fondate su stereotipi – hanno comunque costituito uno stimolo non indifferente per i tentativi di migliorare la regolazione, fin dalle origini di questi.

È evidente che ciò postula una misurazione dei costi – derivanti da ciascun provvedimento per cui valga la pena farlo⁹ – che sia attendibile e pertanto il più possibile completa e generalmente condivisibile, e non diventi piuttosto un'ulteriore occasione di scontro con gli interessi e i paesi che si vedono danneggiati. Detta capacità di tenere d'occhio e quantificare i vari tipi di costi è necessaria con riferimento tanto alle nuove proposte di intervento (il che è in linea con quanto già si sta facendo), quanto anche tendenzialmente all'intero stock normativo vigente.

Spesso i partecipanti alla vita politica riscuotono un seguito relativamente maggiore se il messaggio comunicativo che veicolano si scaglia contro ciò che della regolazione dà più

⁹ Il quale si assume nasca di per sé potenzialmente controverso, proprio perché genera quantità di costi rilevanti.



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

fastidio, vale a dire appunto i costi e le complicazioni che da essa derivano. Si presume sia acuta l'attenzione degli operatori economici rilevanti le cui attività sono o potrebbero essere direttamente incise (quindi chi produce, chi vende, chi compra, chi smaltisce, e così via). Anche il cittadino comune, per parte sua, pure quando in realtà non subisce su di sé oneri di grande entità, potrebbe tendere a nutrire un atteggiamento di generica insofferenza verso nuovi obblighi e intralci riconducibili a Bruxelles. Tutto ciò è comprensibile e prevedibile. Inoltre, è indubbio che in molti casi è possibile e auspicabile trovare soluzioni – tecnologiche, organizzative e così via – tali da limitare o talora anche eliminare certi oneri discendenti dalla regolazione, a condizione che ciò sia giustificato e fattibile. Impegnarsi in tale direzione significa irrobustire la capacità di intervento dell'Unione e difenderla dai tentativi di delegittimarla. Occorre però al contempo evitare di cedere a istanze che, essenzialmente per tutelare propri interessi particolaristici, di fatto si oppongono a costi che in realtà sono necessari, date la gravità dei problemi e le finalità degli interventi.

Quando si tratta di normative dell'UE, gli effetti attesi (svantaggiosi così come vantaggiosi) sono molto rilevanti perché riguardano vastissime platee di soggetti e si proiettano avanti nel tempo. Le decisioni prese a questo livello potrebbero raggiungere traguardi e ottenere risultati che sarebbero preclusi ai singoli Stati membri. D'altro canto, diversamente da quanto accade per i costi, tanto la rappresentazione mentale e la stima dei vantaggi connessi alle misure dell'UE quanto la mobilitazione di robuste domande sociali volte a richiederli e a difenderli sono assai meno spontanee e agevoli, sebbene non impossibili.

Per ragioni siffatte la Commissione in origine fu concepita come un'istituzione cui spettava di tutelare certi interessi di carattere generale, come tale munita di un mandato non strettamente politico-rappresentativo. Per quanto poi le modalità della sua investitura siano cambiate, tant'è che ormai da tempo essa fa riferimento a una maggioranza entro il Parlamento, al contempo il suo raggio d'azione nella prospettiva della tutela degli interessi diffusi si è ampliato sempre di più. Inoltre, proprio nel momento storico attuale, in ambiti quali la transizione digitale, il *Green Deal*, le misure adottate a seguito della pandemia, il rilancio economico, la prospettiva di una politica sociale dell'UE a tutela dei salari, dell'occupazione e del reddito dei meno abbienti, si è puntato a risultati positivi di immensa portata, benché non immediati e sovente non riferibili a circoscritti gruppi sociali. Riguardo ad alcuni degli ambiti suddetti com'è noto è stato già intrapreso un imponente sforzo finanziario, cosa che risulta un'eccezione rispetto a quanto era usuale fare in



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

passato. Infatti, fino a poco tempo fa per l'Unione la modalità di intervento più frequente e in genere di maggior effetto era stata piuttosto quella esplicantesi attraverso l'impiego delle sue competenze regolative.

Valutare in modo adeguato l'impatto di misure significative che via via vengono proposte, così come di alcune tra quelle già vigenti, è cosa già di per sé meritoria, nonché fondante per gli sforzi volti alla *better regulation*. Nondimeno, oltre a continuare a farlo sempre di più e sempre meglio, adesso la visuale andrebbe di molto allargata, ricomprendendovi i grandi impegni che sono stati assunti (con i relativi costi, tanto finanziari quanto connessi alla regolazione), da affrontare tenendo anche nella debita considerazione l'esigenza di limitare o eliminare ove possibile certi oneri, sia per favorire l'attività economica negli Stati membri, la loro competitività e la loro attrattività, sia per suscitare il gradimento e la fiducia dei loro cittadini e degli organi d'opinione. Ecco dunque che sorge la necessità di una visione non solamente concentrata su singoli provvedimenti, quanto piuttosto panoramica (e al contempo non superficiale, ma invece accurata e attendibile) dell'insieme degli interventi pubblici, regolativi e non solo, portati avanti nello spazio dell'Unione, unitamente alle loro conseguenze – gradite o sgradite, palpabili o sfuggenti, immediate o di lungo andare, dirette o collaterali, volute o non volute, previste o meno – e alla loro capacità di realizzare gli intenti che li animano.

Uno sguardo d'insieme siffatto ce lo si potrebbe attendere appunto dalla convergenza tra Commissione, Parlamento e Consiglio. Tuttavia, per un verso tali istituzioni sono anzitutto quelle che hanno la responsabilità di detti interventi, mentre per altro verso nei loro rapporti reciproci e anche all'interno di ciascuna di esse possono fisiologicamente sorgere diversità di vedute e quindi difformità quanto al giudizio sulle politiche già in essere o in discussione, nonché sul loro grado di successo osservabile o prevedibile.

Se si concorda sull'opportunità di un sistema di osservazione ad ampio raggio su ciò che fa l'UE, su quanto essa ottiene oppure non riesce a ottenere con i propri interventi, sulle realtà che è capace di favorire o viceversa danneggiare, sorge quindi l'esigenza di un organismo provvisto di rilevanti risorse e competenze nonché dei necessari poteri di acquisizione delle informazioni, il quale, essendo inserito nell'architettura dell'Unione, si trovi in una posizione tale da garantire una distanza di sicurezza adeguata rispetto alle istituzioni protagoniste delle decisioni di *policy*. Tale attività di osservazione naturalmente non andrebbe focalizzata soltanto o prevalentemente sui costi, dovendo riguardare anche i benefici attesi delle innovazioni sociali, economiche e ambientali di enormi dimensioni cui oggi punta l'UE, così come eventuali difficoltà, imprevisti e ostacoli che possono



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

emergere nel loro perseguimento. Tutto ciò anche al fine di potersi rivolgere in forma autorevole, fruibile ed efficace ai cittadini, ai portatori di interessi, agli Stati membri, ai media, al resto del mondo, oltre che alle istituzioni dell'Unione.

7. Percorsi possibili

Il già ricordato comitato per il controllo normativo corrisponde già sotto qualche limitato aspetto al profilo che sarebbe richiesto. Nondimeno, per com'è deliberatamente configurato adesso, ha un mandato che è circoscritto ad alcune misure regolative, ha una dotazione di risorse e personale che su tale mandato è dimensionata e mantiene un collegamento con la Commissione. Oltre a quello riguardante i residui elementi di dipendenza da quest'ultima, un altro interessante suggerimento avanzato¹⁰ è che tale comitato lavori anche a servizio del Parlamento e del Consiglio, in modo da sopperire alle esigenze di integrazione o reimpostazione delle valutazioni di impatto che possono emergere presso questi, durante l'iter decisionale dei vari provvedimenti normativi. D'altro canto, non va dimenticato che – come già accennato – quanto meno nel Parlamento si sta avendo non da ora un notevole sviluppo dei servizi interni, che si occupano anche delle valutazioni e presumibilmente lo faranno sempre di più in futuro.

Va considerata la specificità della valutazione preventiva. Come già ricordato, essa ricomprende una componente tecnico-specialistica di notevole rilievo. Tuttavia non va sottaciuto che il soggetto proponente – in questo caso la Commissione, ma il ragionamento ha valenza generale – nel ritenere prioritario un dato tema da fronteggiare tramite un intervento da conformare secondo certi orientamenti sta facendo proprio su quel tema e non altrove un investimento importante, che non comprende soltanto i costi vivi della valutazione (quali quelli relativi al tempo dedicatovi dai funzionari, o alla remunerazione di esperti esterni, e così via), quanto anche l'essersi sbilanciato in quella direzione, con l'affidamento e le aspettative che ciò crea negli attori politici, economici e sociali favorevoli, insieme alle ostilità che insorgono da parte di quelli che si ritengono danneggiati oppure non sufficientemente considerati.

Idealmente una nuova proposta di intervento dovrebbe: rientrare tra le priorità del proponente; usare gli strumenti operativi più adeguati (a seguito di una valutazione

¹⁰ RegWatchEurope, "RegWatchEurope's key messages to the next European Commission and European Parliament (2019-2024) on priorities for the Better Regulation Agenda", 2019, testo disponibile all'indirizzo <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1659376/a334584e0c3af23632a76ca9631a0d52/2019-08-14-rwe-key-messages-data.pdf> (14/06/2022).



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

metodologicamente robusta); essere in grado di andare avanti fino all'adozione. Intuitivamente, non è facile che le tre cose vadano sempre d'accordo. Ad esempio, un intervento ben strutturato e prioritario potrebbe essere ritirato o venire bloccato se gli ostacoli sulla sua strada risultassero insormontabili; oppure una soluzione con punti deboli, eventualmente già evidenziati in sede valutativa, potrebbe essere comunque mantenuta se le alternative non fossero in grado di coagulare gli appoggi necessari; ovvero nel documento di valutazione potrebbero mancare – magari perché era obiettivamente arduo o impossibile inserirli – elementi rilevanti, e così via. Qui la valutazione è – per definizione e per sua natura – strumentale a un particolare argomento (selezionato come meritevole di attenzione in base a un atto di volontà politica) e a una certa preimpostazione della risposta di *policy*, da cui dipendono gli orizzonti che verranno presi in considerazione e quelli che non lo saranno.

Beninteso, ciò non vuol dire che il presunto vaso di coccio dell'attività valutativa verrà sempre sacrificato sull'altare dell'approvazione o comunque delle esigenze del proponente. C'è una gran differenza tra un *report* nettamente manchevole messo insieme soltanto perché è richiesto come pezza d'appoggio (ovvero scritto per giustificare un certo esito precostituito, sottacendo le alternative, le questioni irrisolte e le controindicazioni) e una valutazione ispirata per lo più a criteri di rigore, completezza e trasparenza. Come già accennato, la reputazione delle attività valutative facenti capo alla Commissione su certe misure regolative in gestazione è andata accrescendosi e consolidandosi proprio perché non soltanto è aumentata la quantità delle valutazioni d'impatto *ex ante*, ma è pure sensibilmente migliorata la loro qualità, in buona parte anche grazie al ruolo svolto dal comitato per il controllo normativo (e in precedenza del suo predecessore). Anzi, si potrebbe aggiungere che proprio lì dove la valutazione è presa sul serio chi pone i problemi che sto evocando forse sarà più facilmente ascoltato.

Parlando sempre in termini generali, la valutazione retrospettiva a propria volta potrebbe vivere una situazione analoga a quella della valutazione preventiva, oppure no. Risulterebbe analoga quando si procede caso per caso. Ad esempio, ciò si ha quando non è stata ancora messa in pista una nuova proposta, ma questa è nell'aria, sicché viene avviata con impegno una valutazione delle normative vigenti che verrebbero modificate, orientandola in conseguenza secondo intenti in sostanza non dissimili da quelli che animano la valutazione *ex ante*. O viceversa, un dato provvedimento contiene una clausola di valutazione cui alla scadenza occorre dare adempimento, ma in quel momento l'ambito in questione non suscita particolare interesse. Pertanto, il lavoro valutativo



AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

potrebbe o essere eseguito in modo superficiale, oppure, ove svolto più incisivamente, in concreto non dar luogo a sviluppi successivi in termini di *policy*, anche se esso evidenzia l'urgenza di porre rimedio a certi problemi.

Immaginiamo invece che, come adombravo alla fine del paragrafo precedente, esista una valutazione retrospettiva non già dell'impatto di *singoli* provvedimenti, programmi, politiche (nell'ambito della regolazione oppure in quello dell'erogazione di risorse), bensì *dell'insieme* degli interventi dell'UE, finora non molto conosciuto. Com'è naturale, non sarebbe possibile, né richiesto, dar conto nel dettaglio di tutto ciò che viene fatto. Occorrerebbe coprire gli interventi di considerevole rilievo, aggiornando poi le analisi secondo scadenze non troppo distanziate nel tempo. Di conseguenza, *non* si avrebbe una selezione, al di sopra di una certa soglia di importanza.

Non mi riferisco qui alla illustrazione degli interventi – normativi e non – portati avanti dall'UE, che ovviamente sono pubblici, visibili e consultabili. Si tratterebbe piuttosto di studiare, enucleare e divulgare i loro *effetti* (l'impatto, appunto), considerando anche le condotte concrete e in grado di raggiungimento degli obiettivi nei diversi Stati membri. Parliamo di effetti in genere cospicui e presumibilmente tali da generare enormi vantaggi, che talora vengono ignorati o comunque non godono di appropriata copertura nelle comunicazioni che hanno luogo attraverso i vari tipi di media. Non sempre però le cose vanno così (o meglio soltanto così), visto che in certi casi si riscontrano, retrospettivamente, anche insuccessi e conseguenze indesiderabili. Una valutazione complessiva che risulti meritevole di essere ascoltata e credibile per i diversi soggetti sociali cui essa si rivolge darà conto anche degli aspetti problematici, laddove esistono. Inoltre, essa dovrebbe tener conto di certe esigenze che spesso non vengono adeguatamente rappresentate, vista anche la natura delle entità cui esse fanno capo. Pur con tutti i suoi limiti, il *policy making* nell'UE si è finora caratterizzato, rispetto al resto del mondo, per una attitudine relativamente più avanzata a considerare tali esigenze altrove spesso trascurate, tra le quali la tutela dell'ambiente, degli interessi diffusi, dei diritti sociali, delle generazioni future. È a mio avviso auspicabile che al riguardo non soltanto non vengano compiute retromarcie (come invece purtroppo potrebbe avvenire), ma al contrario vengano migliorate sempre di più la capacità, la copertura e l'efficacia degli interventi dell'Unione.