

## SEZIONE TERZA

### *La redazione degli atti*

(di Lara Trucco)

#### A) IL DRAFTING FORMALE “COMPILATIVO”

##### 4.3.1. I “formulari”

Se è vero, come è stato osservato, che “ogni organizzazione che produce testi scritti, prima o poi, si dota di strumenti di riferimento ad uso interno” (Bennion), questo è tanto più vero per le Istituzioni comunitarie, che, sin dai primi anni di vita, si sono fatte carico del problema di scongiurare “cattive” prassi redazionali garantendo un livello minimo di omogeneità “redazionale” degli atti posti in essere nel quadro di medesime tipologie procedurali, attraverso la predisposizione all’uopo di “formulari”. Più precisamente la predisposizione dei primi “formulari”, fu volta ad uniformare gli aspetti formali, “strutturali” degli atti, proponendo ai funzionari, o a coloro altrimenti coinvolti nella preparazione degli atti comunitari, schemi *standard* da seguire e fornendo altresì le indicazioni (per esempio sull’uso dei tempi verbali) ed i suggerimenti lessicali e sintattici più adeguati per garantire una formulazione chiara e coerente delle disposizioni.

Il riferimento corre al Formulario introdotto nel 1963 dal Segretario generale del Consiglio dei ministri del Consiglio dell’Unione europea (su cui v. *amplius supra* Vedaschi), successivamente rivisto e perfezionato più volte in diverse edizioni onde tenere conto dei problemi emersi e delle indicazioni segnalate nel corso del tempo.

In particolare, nell’edizione del 1983 si tenne conto dell’adozione con sempre maggior frequenza a partire dagli anni ‘80 di atti “atipici”, non previsti dai trattati ed aventi per lo più di carattere politico (per esempio risoluzioni, comunicazioni, dichiarazioni ed altri provvedimenti difficilmente classificabili sotto il profilo giuridico stretto).

La terza edizione del *Formulario* fu pubblicata nel 1990 e la quarta nel 1999: queste ultime si è resa necessaria constatato (ancora una volta) il ricorso frequente ad “un certo numero di atti, tra cui le strategie, le azioni e le posizioni comuni nel settore della politica estera e di sicurezza comune (PESC) e le posizioni comuni, le decisioni quadro e le convenzioni nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale”.

Infine, la quinta ed ultima edizione è stata portata a termine nel gennaio 2005 (SN 3009/04) dopo che si era avvenuta:

- l’estinzione del Trattato CECA (23 luglio 2002);
- la mutata denominazione della Gazzetta ufficiale “delle Comunità europee” in “dell’Unione europea” (con l’entrata in vigore del Trattato di Nizza il 1° febbraio 2003);
- la scadenza, il 29 febbraio 2000, della 4<sup>a</sup> convenzione ACP-CE (“convenzione di Lomé”) e l’entrata in vigore, il 10 aprile 2003, dell’accordo di partenariato ACP-CE (“accordo di Cotonou”);
- l’entrata in vigore di un nuovo regolamento interno del Consiglio (GU L 106 del 15.4.2004, pag. 22) il 23 marzo 2004;
- l’allargamento dell’Unione europea (1° maggio 2004);
- l’estinzione del diritto di iniziativa degli Stati membri nel Trattato CE, articolo 67 (cinque anni dopo l’entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, cioè il 1° maggio 2004);

Quest’ultima edizione del *Formulario* è divisa in due parti: nella prima parte sono raggruppati tutti i tipi di atti in forma schematica e sono indicati i modi di presentazione abituali e le disposizioni formali più correnti; mentre nella seconda parte sono fornite indicazioni di carattere generale relative soprattutto alla struttura degli atti e al modo di redigerli, alla luce dell’accordo interistituzionale del 22 dicembre 1998 sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale

della legislazione comunitaria, tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione e della guida pratica comune elaborata dal servizio giuridico del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione il 16 marzo 2000.

Dal canto suo anche il Segretariato generale dal servizio giuridico della Commissione europea (precisamente il Gruppo di giuristi revisori che si occupano delle questioni di *drafting*) “*qui tient le rôle de gardien de l’orthodoxie législative à l’intérieur de l’institution*”, nel 1976 mise a punto le *Règles de technique législative*, contenenti direttive di tecnica legislativa ad uso interno dei servizi della Commissione che “*doivent les guider lors de la rédaction des propositions législatives et autres actes juridiques*” (le *Règles* precisano al proposito che l’uso delle *Règles* può essere utilmente combinato sia con il *Vademecum Institutionnel* ed il *Manuel des procédures opérationnelles*, sia con il *Formulaire des actes* redatto dal servizio dei giuristi-linguisti del Segretariato generale del Consiglio, sia, ancora, col *Vademecum des publications communautaires* elaborato dall’Ufficio delle pubblicazioni).

Le *Règles* si compongono di tre parti riguardanti, rispettivamente, la struttura dell’atto, modifiche, regole di scrittura) e pur non avendo carattere ufficiale vengono sovente richiamate da parte dei documenti ufficiali delle istituzioni comunitarie. Anche le *Règles* sono state riviste periodicamente: così, nel 1985 e poi nel 1991, a seguito dell’Atto Unico e della Decisione “*Comitologie*” del 1987; quindi nel 1997 per adattarle alle modifiche apportate dal Trattato di Maastricht, alla luce delle esperienze nel frattempo maturate “*en tenant compte des suggestions exprimées à cet effet tant par les services que de l’extérieur de la Commission*”. E poi da ultimo nel 2005.

#### **4.3.2. Il Manuale interistituzionale di convenzioni redazionali**

A partire dal 1995 i rappresentanti delle istituzioni hanno avviato una serie di consultazioni in vista dell’elaborazione di convenzioni uniformi in tutte le lingue comunitarie per tutte le istituzioni, per favorire l’armonizzazione di pratiche di redazione nell’ambito delle stesse Istituzioni comunitarie e la comparabilità dei testi in tutte le lingue ufficiali.

Per elaborare il testo sono stati creati diversi gruppi di lavoro composti da rappresentanti dei principali servizi linguistici delle istituzioni comunitarie (giuristi-linguisti, traduttori, terminologi, correttori ecc.) designati da un comitato interistituzionale. Essi hanno concluso i lavori il 24 novembre 2000, mettendo a punto la primissima versione del “*Manuale interistituzionale di convenzioni redazionali*”, che dunque può considerarsi il frutto più maturo del lungo lavoro d’uniformazione delle Istituzioni comunitarie delle regole di *drafting* formale meramente “*compilative*”.

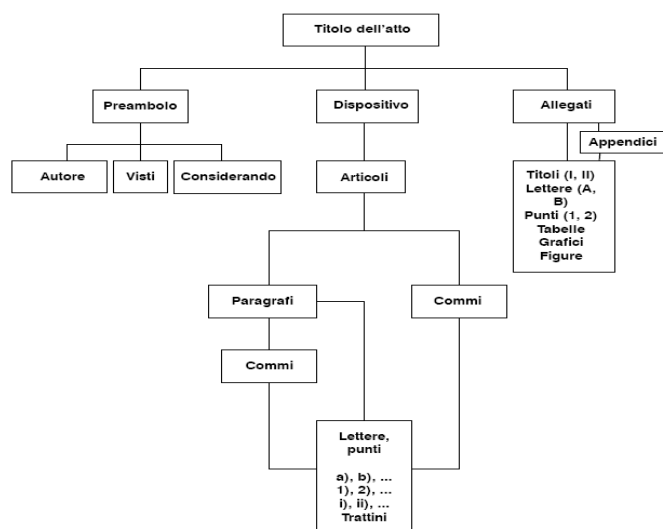
Il punto 3.2 del *Manuale* rivela come la struttura di base degli atti giuridici comunitari ricalchi quella degli atti interni. Esso, inoltre, rende l’idea della natura e delle finalità del Manuale, che, al pari degli altri formulari, è quella di servire come fonte d’informazione e guida ad uso interno per tutti coloro che intervengono nell’elaborazione dei documenti “*permettendo quindi di evitare rimaneggiamenti multipli dei testi e di utilizzare al meglio gli strumenti informatici a nostra disposizione*”, ottenendo in tal modo “*notevoli vantaggi in termini di tempo e si agevolerà, con risparmi notevoli, il lavoro quotidiano*”.

Le regole e le convenzioni uniformi di redazione standardizzate dal Manuale devono essere utilizzate da tutte le istituzioni, gli organi e le agenzie dell’Unione europea. Esse mentre prevalgono sulle altre “*prassi*” seguite all’interno delle Istituzioni, soccombono nel caso di contrasto con le “*direttive di drafting*” contenute nella Guida pratica comune.

Il Manuale interistituzionale viene periodicamente emendato ed aggiornato tenendo conto delle esigenze di volta in volta emergenti, tenendo conto delle dei suggerimenti e delle segnalazioni di eventuali errori od omissioni inviate da parte degli utilizzatori all’Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.

<b>MANUALE INTERISTITUZIONALE DI CONVENZIONI REDAZIONALI</b>	
<b>Tipologia dell'atto</b>	Manuale interistituzionale di convenzioni redazionali
<b>Autorità emanante</b>	Servizi linguistici delle Istituzioni comunitarie
<b>Natura</b>	Strumento di documentazione che non impegna la responsabilità delle istituzioni
<b>Data di emanazione</b>	24 novembre 2000, aggiornata l' 11 dicembre 2003
<b>Pubblicazione</b>	“Manuale interistituzionale di convenzioni redazionali” Vademecum dell'editore, OPOCE, ult. ed.
<b>Indirizzo telematico</b>	<a href="http://publications.eu.int/code/it/it-000100.htm">http://publications.eu.int/code/it/it-000100.htm</a>
<b>Partizione dell'atto in esame</b>	Parte prima — 3.2. Struttura di base degli atti giuridici
<b>Parti omesse</b>	<p>Il Manuale nella versione da ultimo disponibile è strutturato in quattro parti (ulteriormente suddivise):</p> <p>Parte prima — Gazzetta ufficiale</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Procedura di pubblicazione</li> <li>2. Opere di consultazione</li> <li>3. Struttura della Gazzetta ufficiale</li> </ol> <p>Parte seconda — Pubblicazioni</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Attività editoriale</li> <li>4.1. Circuito fra autori, servizi richiedenti, Ufficio delle pubblicazioni e tipografie</li> <li>4.2. Presentazione materiale dei manoscritti o dei documenti</li> <li>5. Struttura di una pubblicazione</li> </ol> <p>Parte terza — Convenzioni comuni a tutte le lingue</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. Indicazioni tipografiche e revisione del testo</li> <li>7. Sigle dei paesi, delle lingue e delle monete</li> <li>8. Richiami di nota e note a piè di pagina</li> <li>9. Altre convenzioni</li> </ol> <p>Parte quarta — Convenzioni specifiche per la lingua italiana</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>10. Presentazione del testo</li> <li>11. Opere di consultazione</li> </ol> <p>Seguono quindi gli Allegati: A1 — Guida grafica dell'emblema europeo; A2 — Iconografia istituzionale; A3 — Abbreviazioni e simboli; A4 — Sigle e acronimi; A5 — Elenco degli Stati; A6 — Classificazione alfabetica dei codici dei paesi; A7 — Classificazione dei principali codici delle monete; A8 — Istituzioni, organi, servizi interistituzionali, agenzie (organismi decentrati) e agenzie esecutive: elenco multilingue; Allegato B — Uso del corsivo; Allegato C — Varie): la prima dedicata alle fonti di cognizione dell'Unione europea; la seconda alle “pubblicazioni”; la terza alle “Convenzioni comuni a tutte le lingue”; ed infine la quarta alle “Convenzioni specifiche per la lingua italiana”</p>
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	Tutte le istituzioni, gli organi e le agenzie dell'Unione europea
<b>Contenuto</b>	

**3.2. Struttura di base degli atti giuridici - Lo schema che segue presenta gli elementi di base di un documento. A seconda della complessità del testo, alcune suddivisioni ulteriori, come parti, titoli, capi o sezioni, possono essere impiegati tanto nel preambolo che nel dispositivo.**



## B) IL DRAFTING FORMALE “REDAZIONALE”

### 4.3.3. I Consigli europei di Birmingham e di Edimburgo

La cura della qualità redazionale dei testi legislativi è essenziale perché la legislazione comunitaria possa essere compresa meglio ed attuata in modo corretto e tempestivo sia nello stesso spazio comunitario, sia in seno agli Stati membri. Consapevoli di questo, a partire dal Consiglio europeo di Birmingham (del 16 ottobre 1992), e poi soprattutto all’indomani del successivo Consiglio europeo di Edimburgo (dell’11 e 12 dicembre 1992), i più alti livelli politici dell’Unione europea affermarono la necessità di “*mieux légiférer*”, mediante testi più chiari, semplici e rispondenti alla buona prassi legislativa, affinché “*la législation communautaire devienne plus simple et plus claire*”.

<b>CONSIGLI EUROPEI DI BIRMINGHAM E DI EDINBURGO</b>	
<b>Tipologia dell'atto</b>	Conclusioni della Presidenza
<b>Autorità emanante</b>	Consiglio europeo
<b>Natura</b>	<p>Discussa è la natura degli atti adottati dal “Consiglio europeo”, anche se si propende per la valenza politica, più che giuridica degli stessi; pur tuttavia, e nonostante il “Consiglio europeo” non sia l’organo legislativo della Comunità, il Trattato di Maastricht ha contemplato due casi in cui lo stesso esercita poteri decisionali:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· unione economica e monetaria . Il Consiglio europeo ha provveduto a stabilire nel mese di maggio ‘98 quali Stati rispettavano i criteri di convergenza e potevano pertanto procedere sulla strada della moneta unica;</li> <li>· politica estera e di sicurezza comune (PESC). Spetta al Consiglio europeo definire gli orientamenti generali e le strategie comuni sulla cui base dovrà</li> </ul>

	<p>operare il Consiglio dei ministri.</p> <p>Il Trattato di Amsterdam ha in seguito provveduto a conferire al Consiglio altre attribuzioni in materia di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· cooperazione rafforzata. In questo caso il compito è quello di dirimere eventuali contrasti nati dall'opposizione di uno Stato alla concessione dell'autorizzazione a procedere alla cooperazione rafforzata (art. 11 Trattato CE);</li> <li>· sanzioni a carico degli Stati che non rispettano i diritti umani. È compito del Consiglio constatare una violazione grave e persistente dei diritti fondamentali dell'uomo e comminare (nonché successivamente revocare) la relativa sanzione (art. 7 TUE);</li> <li>· occupazione: riceve dalla Commissione e dal Consiglio dell'Unione una relazione annuale sulla situazione occupazionale e adotta le conclusioni del caso; su questa base saranno elaborati gli orientamenti di cui dovranno tener conto gli Stati membri nelle rispettive politiche in materia di occupazione (art. 128 Trattato CE).</li> </ul>
<b>Data di emanazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Birmingham (16 ottobre 1992)</li> <li>· Edinburgo (11-12 dicembre 1992)</li> </ul>
<b>Indirizzo telematico</b>	<a href="http://cuej.u-strasbg.fr/archives/europe/europe_conclusion/cons_43_63/43_63_sce.html">http://cuej.u-strasbg.fr/archives/europe/europe_conclusion/cons_43_63/43_63_sce.html</a>
<b>Partizione dell'atto in esame</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Allegato I – Dichiarazione di Birmingham, p. 1-3</li> <li>· Allegato 2 alla parte A – Sussidiarietà</li> </ul>
<i>Annotazione</i>	<p>Il Consiglio Europeo è nato come un <i>organo informale di cooperazione politica</i> che riuniva almeno due volte l'anno i capi di Stato e di governo dei diversi Stati membri. Esso fu istituito col comunicato finale del vertice di Parigi del dicembre 1974 e si riunì per la prima volta nel 1975, sostituendosi alla prassi delle conferenze europee al vertice, svoltesi nel periodo 1961-1974 in risposta alla necessità dei governi degli Stati membri di riunirsi al di fuori del contesto comunitario, ossia a livello di conferenza internazionale, per dare un nuovo impulso alla cooperazione politica, prescindendo dalle formalità e lungaggini del procedimento comunitario.</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <p style="text-align: center;"><b>Date e luoghi dei “vertici europei”</b></p> <p>Parigi, 10-11 febbraio 1961          Bonn, 17-19 luglio 1961          Roma, 29-30 maggio 1967          L'Aja, 1-2 dicembre 1969          Parigi, 19-21 ottobre 1972          Copenaghen, 14-15 dicembre 1973          Parigi, 9-10 dicembre 1974</p> </div> <p>L'evoluzione dei vertici europei ha portato al Consiglio europeo che, istituito dal summit di Parigi del dicembre 1974, ha ricevuto un fondamento giuridico con l'Atto unico europeo (1986) e ed è stato ufficializzato dal Trattato sull'Unione europea (Trattato di Maastricht, 1992), che ne definì le relative attribuzioni, composizione e funzionamento.</p> <p>Specificamente, in base all'art. 4 TUE, spetta a quest'organo dare “all'Unione l'impulso necessario al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti politici generali”. Con il secondo comma si stabilisce, invece, che il Consiglio riunisce almeno due volte l'anno i capi di Stato e di governo nonché il Presidente della Commissione; di fatto si formalizza una procedura ormai già ampiamente collaudata da diversi anni.</p> <p>Da tale norma si evince che:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>· il Consiglio europeo è un organo delle Comunità (si parla infatti di “Stati membri”);</li> <li>· le sue competenze non sono stabilite, pertanto si può ritenere che, secondo la prassi già instauratasi, esso possa continuare a svolgere attività di orientamento politico;</li> <li>· di conseguenza, il Consiglio, dal punto di vista giuridico è privo di poteri decisionali (BOSCO), in quanto non è prevista una competenza di attribuzione, ad eccezione di quanto dispone in merito il Trattato di Maastricht.</li> </ul> <p>Il Trattato che adotta una costituzione per l’Europa prevede di attribuire al Consiglio europeo lo statuto di istituzione europea e di modificare il sistema della presidenza del Consiglio europeo istituzionalizzando la figura del “presidente del Consiglio europeo” il cui mandato durerebbe due anni e mezzo.</p>
--	---

### Contenuto

· **Allegato I - Dichiarazione di Birmingham** – (Omissis) Una Comunità vicina ai suoi cittadini (trad non uff.)

1. Ribadiamo la nostra adesione al Trattato di Maastricht: dobbiamo ratificarlo per avanzare sulla via dell'Unione europea se vogliamo che la Comunità rimanga una zona di stabilità e di prosperità in un continente in rapida trasformazione, mettendo a profitto i successi dell'ultimo quarto di secolo.

2. Come unione di Stati democratici, possiamo progredire soltanto con il sostegno dei nostri cittadini. Siamo risoluti ad affrontare le preoccupazioni emerse dal dibattito pubblico appena svoltosi. Dobbiamo:

- dimostrare ai nostri cittadini i vantaggi della Comunità e del Trattato di Maastricht;
- rendere la Comunità più aperta, affinché un dibattito pubblico sulle sue attività possa avere luogo con cognizione di causa;
- rispettare la storia, la cultura e la tradizione di ciascuna nazione, avendo un’idea più chiara di ciò che devono fare gli Stati membri e di ciò che deve essere fatto dalla Comunità;
- fare capire che la cittadinanza dell'Unione conferisce ai nostri cittadini ulteriori diritti e protezione, senza sostituirsi in nessun modo alla loro cittadinanza nazionale.

3. I ministri degli esteri proporranno, prima del Consiglio europeo di Edinburgo, i mezzi per rendere i lavori delle istituzioni della Comunità trasparenti, compresa la possibilità di una certa trasparenza dei dibattiti al Consiglio, ad esempio sui programmi di lavoro futuri.

Ci ralleghiamo che la Commissione si propone di procedere a consultazioni più ampie prima di proporre testi legislativi; ciò potrebbe comportare una consultazione di tutti gli Stati membri ed un utilizzo più sistematico di documenti di consultazione (libri verdi).

Chiediamo alla Commissione di condurre a termine da qui all'inizio dell'anno prossimo i suoi lavori sul miglioramento dell'accesso del pubblico alle informazioni fra cui altre le istituzioni comunitarie ed essa - anche dispongono. Auspichiamo che la normativa comunitaria diventi più semplice e più chiara.

· **Allegato 2 alla parte A – Sussidiarietà** – (Omissis) Semplificazione ed accessibilità alla legislazione comunitaria (trad. non uff.)

I. Rendere la nuova normativa comunitaria più chiara e più semplice - Il carattere tecnico della maggior parte dei testi e la necessità di trovare un compromesso tra le posizioni delle diverse delegazioni nazionali complicano spesso il processo redazionale. Misure pratiche dovrebbero tuttavia essere adottate per migliorare la qualità della normativa comunitaria. Così:

- a) per la redazione della normativa comunitaria, occorre porre delle linee direttive che fissino criteri di valutazione della qualità redazionale della legislazione;
- b) a tutti i livelli dei lavori del Consiglio, le delegazioni degli Stati membri dovrebbero cercare di garantirsi meglio della qualità della legislazione;
- c) il servizio giuridico del Consiglio dovrebbe essere invitato a rivedere regolarmente i progetti di atti legislativi prima che siano stabiliti dal Consiglio ed a formulare, se necessario, proposte

d'ordine redazionale che permettono di rendere quest'atti quanto più semplici ed anche chiari possibile;

d) il gruppo dei giuristi-linguisti, che effettua la messa a punto definitiva di ogni atto legislativo prima della sua adozione da parte del Consiglio (con la partecipazione di esperti giuridici nazionali), dovrebbe presentare proposte che mirano a semplificare e chiarire i testi senza modificare il fondo.

II. Rendere la normativa comunitaria in vigore più accessibile - È possibile rendere la normativa comunitaria più accessibile, concisa e comprensibile ricorrendo più rapidamente ed in modo più strutturato al consolidamento o alla codifica; occorre anche prevedere di migliorare il sistema di base di dati CELEX.

1) Migliorare ed organizzare il consolidamento o la codifica della normativa comunitaria - I due passi possibili, consolidamento ufficioso e codifica ufficiale, devono essere condotti in parallelo.

6. Occorre stabilire una netta distinzione tra:

- il consolidamento ufficioso, che consiste nel raccogliere, sul piano della forma ed oltre ad ogni procedura legislativa, i frammenti sparsi della legislazione relativa ad una questione data; non ha un effetto giuridico e non influisce sulla validità di questi vari frammenti (Cf, ad esempio, il testo consolidato del regolamento finanziario, GU n C 80, del 25.3.1991, p. 1);

- la codifica ufficiale, che consiste nel emanare un atto legislativo ufficiale della Comunità secondo le procedure applicabili ed abrogare tutti i testi che esistevano prima (Cf, ad esempio, il regolamento del Consiglio recante organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca, GU n L 354, del 23.12.1991, p. 1).

a) L'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee ha un ruolo importante a giocare per quanto riguarda il consolidamento ufficioso. La concezione di questa è stata iniziata alcuni tempi fa ed un nuovo sistema sarà messo in servizio a partire dal 1993, che permetterà di ottenere automaticamente la versione consolidata di ogni atto legislativo comunitario che è oggetto di una modifica una volta che questa sarà stata portata; entro due anni, il sistema dovrebbe potere coprire tutta la normativa comunitaria (compresa la legislazione vecchia), sempre che si disponga di risorse sufficienti. La legislazione consolidata dovrebbe essere immediatamente pubblicata (nella serie C della Gazzetta ufficiale), eventualmente dopo inserimento delle premesse, e/o essere resa disponibile dal sistema CELEX.

b) La codifica ufficiale è importante poiché offre una sicurezza giuridica quanto al diritto applicabile ad un momento dato a proposito di una questione data. Poiché la codifica ufficiale può essere operata soltanto seguendo le procedure legislative applicabili, vi occorre definire priorità e le tre istituzioni che detengono il potere legislativo dovrebbero decidere di un metodo di lavoro accelerato.

I) La codifica ufficiale dovrebbe essere effettuata su base di priorità fissate di comune accordo. La Commissione proporrà tali priorità nel suo programma di lavoro dopo avere proceduto a consultazioni adeguate;

II) occorre ricercare un metodo di lavoro accelerato che sia reciprocamente accettabile e che permetta di adottare rapidamente ed efficacemente una normativa comunitaria codificata (sostituendo la legislazione in vigore senza cambiare il fondo); un gruppo consultivo composto dai servizi giuridici della Commissione, del Consiglio e del Parlamento contribuirebbe a garantire il lavoro preparatorio necessario per potere adottare non appena possibile una normativa comunitaria codificata secondo il processo decisionale normale della Comunità.

2) Rafforzamento del sistema di base di dati CELEX 7 Il sistema CELEX dovrebbe essere migliorato, in particolare si deve:

a) recuperare il ritardo per quanto riguarda la legislazione in vigore; l'alimentazione della base di dati in lingua greca, spagnola e portoghese;

b) rendere il sistema più di facile utilizzazione per l'utente ed accessibile al pubblico. I mezzi finanziari necessari dovrebbero essere individuati.

7 Il sistema CELEX (documentazione automatizzata relativa al diritto comunitario) è stato creato nel 1970 come sistema interistituzionale di documentazione automatizzato e reso accessibile al

pubblico nel 1981; contiene tutta la normativa comunitaria. Il 13 novembre 1991, il Consiglio ha adottato una risoluzione sulla riorganizzazione delle strutture di funzionamento del sistema CELEX in attesa di aumentare l'efficacia (GU n C 308 del 28.11.91, p. 2).

Le Istituzioni comunitarie receperono prontamente le indicazioni provenienti dai Consigli di Birmingham ed Edinburgo, come dimostra la Risoluzione del Consiglio dell'8 giugno del 1993 relativa alla qualità redazionale della legislazione comunitaria.

#### **4.3.4. La Risoluzione del Consiglio relativa alla qualità redazionale della legislazione comunitaria**

<b>RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO</b> <i>relativa alla qualità redazionale della legislazione comunitaria</i>	
<b>Tipologia dell'atto</b>	Risoluzione
<b>Autorità emanante</b>	Consiglio
<b>Natura</b>	Atto politico
<i>Annotazione</i>	Le risoluzioni sono atti ufficiali atipici delle Comunità europee, adottate dai rappresentanti degli Stati membri riuniti in seno al Consiglio europeo o, come in questo caso, dal Parlamento europeo. Esse si pronuncia all'unanimità sul rapporto presentatogli da una delle sue Commissioni. Esse sono vincolanti, per le modalità con cui vengono discusse ed adottate e per le modalità con cui si riferiscono hanno spesso notevole rilevanza sul piano politico.
<b>Data di emanazione</b>	8 giugno 1993
<b>Pubblicazione</b>	[93/C 166/01] G.U. n. C 166 del 17 giugno 1993 p. 1
<b>Indirizzo telematico</b>	<a href="http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexnumdoc&amp;lg=IT&amp;numdoc=31993Y0617(01)&amp;model=guichett">http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexnumdoc&amp;lg=IT&amp;numdoc=31993Y0617(01)&amp;model=guichett</a>
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	Altre Istituzioni comunitarie
<b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>	Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Edimburgo dell'11 e 12 dicembre 1992
<b>Contenuto</b>	
<p><b>IL CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE,</b> (Omissis) <b>ADOPTA LA PRESENTE RISOLUZIONE:</b></p> <p>Si dovrebbe perseguire l'obiettivo generale di rendere la legislazione comunitaria più accessibile non solo ricorrendo in modo sistematico alla codificazione, ma anche servendosi delle seguenti linee direttrici come criteri d'apprezzamento nella stesura degli atti del Consiglio:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La formulazione dell'atto dovrebbe essere chiara, semplice, concisa e senza ambiguità: dovrebbe così evitare l'uso abusivo di abbreviazioni, gergo comunitario o frasi troppo lunghe.</li> <li>2. Si dovrebbero evitare i riferimenti imprecisi ad altri testi, come pure gli eccessivi riferimenti incrociati che rendono difficile la comprensione del testo.</li> <li>3. Le diverse disposizioni dell'atto dovrebbero essere coerenti tra loro; in particolare, si dovrebbe usare un solo termine per esprimere uno stesso concetto.</li> </ol>	

4. Si dovrebbero chiaramente definire diritti e obblighi di coloro cui l'atto si applica.
5. L'atto dovrebbe essere redatto secondo la struttura tipo (capitoli, sezioni, articoli, paragrafi).
6. Il preambolo dovrebbe giustificare il dispositivo in termini semplici.
7. Si dovrebbero evitare le disposizioni che non hanno carattere normativo (desideri, dichiarazioni politiche).
8. Si dovrebbero evitare le incoerenze con atti già esistenti, come pure inutili ripetizioni di questi ultimi; ogni proroga o abrogazione d'un atto dovrebbe essere chiaramente espressa.
9. Un atto che modifica un atto anteriore non dovrebbe contenere disposizioni autonome, quanto al merito, disposizioni integrantisi direttamente nell'atto da modificare.
10. Si dovrebbero chiaramente esprimere la data d'entrata in vigore dell'atto, come pure le disposizioni eventualmente necessarie.

La Commissione, dal canto suo, il 18 gennaio 1996 adottò le *Lignes directrices générales pour la politique législative*, la cui messa a punto, “s’inscrit dans l’objectif “Mieux légiférer”, essendo finalizzate ad “assurer la qualité e la cohérence des textes, de garantir un processus d’élaboration ouvert, planifié e coordonné, et de renforcer le suivi et l’évaluation”, questioni a cui “la Commission attache une importance particulière”.

Successivamente, la Dichiarazione n. 39 contenuta nell’atto finale del Trattato di Amsterdam, relativa alla qualità redazionale della legislazione comunitaria pose le basi per la redazione “di comune accordo” tra le tre Istituzioni coinvolte nella procedura di adozione della legislazione comunitaria, di “orientamenti per un miglioramento della qualità redazionale della legislazione comunitaria”, da seguire nell’esame di proposte o di progetti di atti legislativi comunitari.

#### **4.3.5. La dichiarazione n. 39 sulla qualità redazionale della legislazione comunitaria allegata al Trattato di Amsterdam**

<b>TRATTATO DI AMSTERDAM CHE MODIFICA IL TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA ATTO FINALE</b>	
<b>Tipologia dell’atto</b>	Dichiarazione
<b>Autorità emanante</b>	Conferenza
<b>Natura</b>	Atto politico
<b>Annotazione</b>	La dichiarazione è uno strumento di carattere generale e solenne non previsto dal TUE e privo di carattere vincolante. Tuttavia essa riveste notevole valore politico.
<b>Data di emanazione</b>	22 ottobre 1997
<b>Pubblicazione</b>	G.U. n. C 340 del 10 novembre 1997
<b>Indirizzo telematico</b>	<a href="http://europa.eu/eur-lex/it/treaties/dat/amsterdam.html">http://europa.eu/eur-lex/it/treaties/dat/amsterdam.html</a>
<b>Partizione dell’atto in esame</b>	Atto finale del Trattato di Amsterdam
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	Parlamento europeo, Consiglio e Commissione
<b>Contenuto</b>	
<p><b>39. DICHIARAZIONE SULLA QUALITÀ REDAZIONALE DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA</b></p> <p>La Conferenza osserva che la qualità redazionale della legislazione comunitaria è di fondamentale importanza perchè essa possa essere correttamente applicata dalle competenti autorità</p>	

nazionali e meglio compresa dal pubblico e dagli ambienti professionali. Rammenta le conclusioni tratte in proposito dalla Presidenza del Consiglio europeo a Edimburgo in data 11 e 12 dicembre 1992, nonché la risoluzione del Consiglio relativa alla qualità redazionale della legislazione comunitaria, adottata l'8 giugno 1993 (*Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, n. C 166 del 17.6.1993, pag. 1).

La Conferenza ritiene che le tre istituzioni coinvolte nella procedura di adozione della legislazione comunitaria, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, dovrebbero definire orientamenti per la qualità redazionale di detta legislazione. Sottolinea altresì che la legislazione comunitaria dovrebbe essere resa più accessibile e, a questo riguardo, si rallegra dell'adozione e della prima applicazione di un metodo di lavoro accelerato per la codificazione ufficiale dei testi legislativi, stabilito dall'accordo interistituzionale del 20 dicembre 1994 (*Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, n. C 102 del 4.4.1996, pag. 2).

Di conseguenza la Conferenza dichiara che il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione dovrebbero:

- stabilire di comune accordo orientamenti per un miglioramento della qualità redazionale della legislazione comunitaria e seguire tali orientamenti nell'esame di proposte o di progetti di atti legislativi comunitari, adottando le disposizioni di organizzazione interna che ritengono necessarie per far sì che i suddetti orientamenti siano correttamente applicati;
- fare il massimo sforzo per accelerare la codificazione dei testi legislativi.

Fu con l'Accordo interistituzionale del 22 dicembre 1998 che le tre Istituzioni approvarono gli "orientamenti comuni" auspicati dalla Dichiarazione n. 39, in vista di rendere la legislazione comunitaria più accessibile e più comprensibile. "Orientamenti" che, come si tenne a precisare nei "considerando", "sono da considerare strumenti ad uso interno delle istituzioni", come tali non giuridicamente vincolanti.

In particolare, nell'occasione fu stabilito che per assicurare la corretta applicazione degli "orientamenti" le Istituzioni avrebbero dovuto prendere le misure di organizzazione interna ritenute necessarie. Segnatamente, ai sensi dell'Accordo le Istituzioni si impegnarono a:

- a) incaricare i propri servizi giuridici di elaborare, entro l'anno successivo alla pubblicazione dei presenti orientamenti, una guida pratica comune destinata a coloro che contribuiscono alla redazione dei testi legislativi;
- b) organizzare le rispettive procedure interne in modo che i propri servizi giuridici, compresi gli esperti giuridico-linguistici, possano in tempo utile, e ciascuno per la propria istituzione, formulare suggerimenti di carattere redazionale in applicazione di tali orientamenti;
- c) promuovere la creazione di cellule di redazione in seno ai loro organi o servizi che intervengono nel procedimento legislativo;
- d) assicurare la formazione dei propri funzionari ed agenti nella redazione legislativa e li sensibilizzano segnatamente agli effetti del plurilinguismo sulla qualità redazionale;
- e) promuovere la cooperazione con gli Stati membri al fine di tener maggiormente conto dei fattori specifici che incidono sulla redazione dei testi;
- f) incoraggiare lo sviluppo e il miglioramento degli strumenti informatici di ausilio alla redazione legislativa;
- g) favorire la buona collaborazione tra i rispettivi servizi incaricati di controllare la qualità redazionale;
- h) incaricare i rispettivi servizi giuridici di elaborare periodicamente, ciascuno per la propria istituzione, una relazione sulle misure prese in applicazione delle lettere da a) a g).

#### **4.3.6. L'Accordo interistituzionale sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria**

<b>ACCORDO INTERISTITUZIONALE</b> <i>sugli orientamenti comuni “Relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria”</i>	
<b>Tipologia dell'atto</b>	Accordo interistituzionale
<b>Autorità emanante</b>	Parlamento Europeo, Consiglio dell'Unione europea Commissione delle Comunità Europee
<b>Natura</b>	Negoziabile
<b>Data di emanazione</b>	22 dicembre 1998
<b>Pubblicazione</b>	G.U. C 73 del 17 marzo 1999
<b>Indirizzo telematico</b>	<a href="http://europa.eu/eur-lex/it/treaties/selected/livre605.html">http://europa.eu/eur-lex/it/treaties/selected/livre605.html</a>
<b>Partizione dell'atto in esame</b>	Principi generali
<b>Parti dell'atto omesse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Varie parti dell'atto</li> <li>· Riferimenti interni ed esterni</li> <li>· Atti modificativi</li> <li>· Un atto modificativo non contiene disposizioni sostanziali autonome che non si inseriscono nell'atto modificato.</li> <li>· Disposizioni finali, clausole di abrogazione e allegati</li> </ul>
<i>Annotazione</i>	<p>L'Accordo si articola in cinque parti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· principi generali, in cui si afferma che gli atti comunitari devono essere elaborati in maniera semplice (tenendo conto sia della tipologia di atto ad emanare che dei soggetti che dovranno applicarlo, in modo da evitare ambiguità), chiara (evitando la suddivisione in articoli e la formulazione dell'atto troppo complessa) e precisa (attraverso l'uso di termini e costruzioni che rispettano il carattere plurilingue della legislazione comunitaria);</li> <li>· varie parti dell'atto, che uniforma la struttura in cui sono redatti gli atti comunitari (titolo, preambolo, articolo e allegati) specificando anche la struttura dei singoli articoli;</li> <li>· riferimenti interni ed esterni. Per la chiarezza dell'atto è necessario evitare, per quanto possibile, rinvii incrociati e a catena ad altri documenti; se risultano indispensabili, i rinvii devono essere precisi;</li> <li>· atti modificativi, in cui si afferma che le modificazioni devono essere esplicite e devono configurarsi come un testo da inserire nell'atto da modificare;</li> <li>· disposizioni finali, clausole di abrogazione e allegati che disciplinano in modo dettagliato la struttura uniforme di tali disposizioni.</li> </ul>
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	Vincolante tra le Istituzioni accordatesi
<b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>	Dichiarazione (n. 39) sulla qualità redazionale della legislazione comunitaria
<b>Contenuto</b>	
<b>Principi generali</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gli atti della legislazione comunitaria sono formulati in modo chiaro, semplice e preciso.</li> <li>2. Gli atti comunitari sono formulati tenendo conto del tipo di atto di cui si tratta e, segnatamente,</li> </ol>

del suo carattere vincolante o meno (regolamento, direttiva, decisione, raccomandazione o altro).

3. Nella redazione degli atti si tiene conto dei soggetti ai quali essi debbono applicarsi, affinché tali soggetti possano conoscere senza ambiguità i propri diritti ed obblighi. Si deve inoltre tener conto di coloro che dovranno applicarli.

4. Le disposizioni degli atti sono formulate in modo conciso ed hanno un contenuto per quanto possibile omogeneo. È opportuno evitare gli articoli e le frasi troppo lunghi, formulazioni inutilmente complesse e l'abuso di abbreviazioni.

5. Durante tutto il procedimento di formazione i progetti di atti comunitari sono redatti usando termini e costruzioni rispettosi del carattere plurilingue della legislazione comunitaria e ricorrendo con prudenza a concetti o terminologie peculiari di un sistema giuridico nazionale.

6. La coerenza della terminologia è assicurata sia all'interno di un atto che tra questo e gli atti vigenti, segnatamente quelli che disciplinano la stessa materia.

Lo stesso termine deve esprimere lo stesso concetto e, per quanto possibile, deve corrispondere al significato che ad esso è dato nel linguaggio corrente, giuridico o tecnico.

I Servizi giuridici di PE, Commissione e Consiglio il 16 marzo 2000 pubblicarono la *Guida Pratica Comune*, assolvendo così all'impegno posto dall'accordo interistituzionale.

Essa contiene, esplicandole, le direttive logistiche elaborate di comune accordo dalle Istituzioni. Essendo proprio tale "matrice comune" a renderle lo strumento di *drafting* formale redazionale "sovrano", nel senso che essa prevale sugli altri "atti interni" delle Istituzioni, vincolando altresì al proprio rispetto "tutti coloro che partecipano, a qualsiasi titolo, all'elaborazione degli atti normativi nelle Istituzioni comunitarie". Inoltre, essa fornisce un prezioso ausilio alla delicata opera di redazione dei testi, da un lato precisando le implicazioni degli "orientamenti" elaborati dalle Istituzioni e dall'altro commentandoli ed illustrandoli anche tramite esempi.

La *Guida* è concepita come un "libro aperto", al cui continuo adeguamento e miglioramento (oltre che, naturalmente, utilizzo) le Istituzioni sarebbero state tenute a partire da quel momento a contribuire (ricordiamo al proposito che nel 2001 e nel 2003 sono state pubblicate le successive edizioni della Guida). A tal fine, proposte e suggerimenti possono essere trasmessi in qualsiasi momento al "Gruppo interistituzionale per la qualità redazionale", che è appunto il servizio chiamato a provvedere permanentemente all'aggiornamento del testo.

#### 4.3.7. La "Guida pratica comune"

<b>LA GUIDA PRATICA COMUNE</b>	
<b>Tipologia dell'atto</b>	"Guida"
<b>Autorità emanante</b>	Parlamento europeo, Commissione e Consiglio
<b>Natura</b>	Regolamento interno interistituzionale
<b>Data di emanazione</b>	16 marzo 2000 (ult. vers. 2003)
<b>Pubblicazione</b>	Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2003
<b>Indirizzo telematico</b>	<a href="http://eur-lex.europa.eu/it/techleg/pdf/it.pdf">http://eur-lex.europa.eu/it/techleg/pdf/it.pdf</a>
<b>Partizione dell'atto in esame</b>	Principi generali
<b>Parti omesse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Prefazione</li> <li>· [...]</li> <li>· Le parti dell'atto (orientamenti da 7 a 15)</li> <li>· Rinvii interni ed esterni (orientamenti 16 e 17)</li> <li>· Atti modificativi (orientamenti 18 e 19)</li> <li>· Disposizioni finali, abrogazioni ed allegati 65 (orientamenti 20,</li> </ul>

	21 e 22) · Allegato — Modelli di atti · Elenco dei documenti citati · Indice alfabetico
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	Coloro che partecipano, a qualsiasi titolo, all'elaborazione degli atti normativi nelle Istituzioni comunitarie
<b>Contenuto</b>	
<p><b>1.</b> Gli atti della legislazione comunitaria sono formulati in modo chiaro, semplice e preciso.</p> <p>1.1 La redazione degli atti legislativi deve essere: chiara, facilmente comprensibile, priva di equivoci; semplice, concisa, esente da elementi superflui; precisa, priva di indeterminanze.</p> <p>1.2 Tale regola ispirata al buon senso è espressione di principi generali del diritto come i seguenti: l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, nel senso che la legge deve essere accessibile e comprensibile a tutti, la certezza del diritto, in quanto l'applicazione della legge deve essere prevedibile.</p> <p>1.2.1. Essa assume particolare importanza per gli atti legislativi comunitari, destinati ad inserirsi in un sistema non solo complesso ma anche multiculturale e multilingue (v. orientamento 5).</p> <p>1.2.2. L'applicazione di tale regola persegue un duplice scopo: da un lato, rendere più comprensibile la legislazione comunitaria; dall'altro, prevenire le controversie derivanti dalla scarsa qualità redazionale dei testi.</p> <p>1.3 Le disposizioni oscure sono destinate ad essere interpretate in modo restrittivo dal giudice comunitario. Si otterrà in tal caso l'effetto contrario a quello che si era perseguito introducendo nel testo una certa vaghezza al fine di risolvere i problemi sorti durante le trattative per l'adozione della disposizione (v. sentenza della Corte di giustizia, del 28 ottobre 1999, nella causa C-6/98).</p> <p>1.4 Le esigenze della semplicità e della precisione possono essere confliggenti. Spesso la semplificazione va a scapito della precisione e viceversa. Nella pratica si tratta di trovare un punto d'equilibrio in modo da garantire la massima precisione della norma senza tuttavia comprometterne la comprensibilità. Tale punto di equilibrio può variare a seconda dei destinatari della norma (v. orientamento 3).</p> <p>Esempio di testo in cui tale punto di equilibrio non è stato raggiunto: «È istituito un sistema di etichettatura obbligatorio del prodotto applicabile in tutti gli Stati membri a decorrere dal 1° gennaio 2000. Questo sistema obbligatorio non esclude tuttavia che uno Stato membro possa decidere di applicarlo solo su base facoltativa al prodotto commercializzato nel suo territorio».</p> <p>1.4.1. L'estensore deve mirare a ricondurre la volontà del legislatore a concetti semplici onde poterla poi esprimere in modo semplice. Esso userà per quanto possibile i termini del linguaggio corrente. All'occorrenza privilegerà la chiarezza dell'enunciato rispetto alla bellezza dello stile. Eviterà ad esempio l'uso di sinonimi o di costrutti diversi per esprimere una stessa idea.</p> <p>1.4.2. La correttezza grammaticale e l'osservanza delle regole di punteggiatura facilitano la comprensione del testo sia nella lingua in cui il testo è redatto sia nelle altre versioni (v. orientamento 5).</p> <p><b>2.</b> Gli atti comunitari sono formulati tenendo conto del tipo di atto di cui si tratta e, segnatamente, del suo carattere vincolante o meno (regolamento, direttiva, decisione, raccomandazione o altro).</p> <p>2.1. I diversi atti devono essere redatti in una forma tipica e con formule uniformi (v. orientamento 15). Queste sono esposte in dettaglio nelle regole di tecnica legislativa della Commissione, nel formulario degli atti del Consiglio e in LegisWrite.</p>	

2.2. Il modo in cui è redatto il testo deve corrispondere alla tipologia dell'atto.

2.2.1. Essendo i regolamenti direttamente applicabili ed integralmente obbligatori, le loro norme devono essere redatte in modo tale che i destinatari non abbiano dubbi circa i diritti ed obblighi da essi stabiliti; non si deve pertanto far riferimento ad autorità nazionali interposte, salvo che nell'atto sia previsto l'intervento complementare degli Stati membri:

Esempio:

«Ogni società tiene un registro ...»

2.2.2. Le direttive sono rivolte agli Stati membri (fatte salve talune eccezioni, come quelle previste nel Trattato Euratom):

Esempio:

«Gli Stati membri provvedono affinché ogni società tenga un registro...»

Inoltre esse devono essere formulate in modo meno particolareggiato per lasciare agli Stati membri un sufficiente margine discrezionale al momento dell'attuazione nel diritto interno. Se l'articolato è troppo dettagliato e non offre pertanto un sufficiente margine discrezionale, è preferibile ricorrere allo strumento del regolamento anziché a quello della direttiva.

2.2.3. Le decisioni sono redatte tenendo conto dei loro destinatari ed osservando essenzialmente le regole sulla forma degli atti generali:

Esempio:

«Lo Stato membro può ottenere un contributo finanziario della Comunità per il focolaio di peste suina africana confermato il ...»

2.2.4. Il linguaggio delle raccomandazioni deve essere consono alla natura non vincolante del testo:

Esempio:

«Si raccomanda agli Stati membri di ...»

2.3. Il modo in cui si redige l'atto deve corrispondere alla natura vincolante o non vincolante del testo.

2.3.1. La scelta del verbo e dei tempi verbali varia secondo la tipologia dell'atto, secondo la lingua e a seconda che l'enunciato si trovi nella motivazione o nell'articolato (v. orientamenti 10 e 12).

2.3.2. Nell'articolato degli atti vincolanti i verbi si usano all'indicativo presente, sia in italiano sia in francese, mentre in inglese si usa di norma l'ausiliare «shall» seguito dal verbo all'infinito. Il futuro deve essere evitato per quanto possibile.

2.3.3. Negli atti non vincolanti (come le raccomandazioni e le risoluzioni) (v. orientamento 7), non devono usarsi forme verbali imperative né strutture e forme troppo simili a quelle degli atti vincolanti.

**3.** Nella redazione degli atti si tiene conto dei soggetti ai quali essi debbono applicarsi, affinché tali soggetti possano conoscere senza ambiguità i propri diritti ed obblighi. Si deve inoltre tener conto di coloro che dovranno applicarli.

3.1. Vi sono differenti categorie di destinatari degli atti legislativi, che vanno dai cittadini in generale agli specialisti in materie determinate. Ciascuna categoria ha diritto di trovare nella normativa un linguaggio comprensibile.

3.2. L'esigenza di tener conto delle diverse categorie di destinatari implica una precisa modulazione della motivazione e dell'articolato degli atti.

3.3. Da ciò dipende altresì un'agevole attuazione nel diritto interno.

3.4. Oltre ad incidere sui destinatari, gli atti implicano l'intervento delle autorità nazionali a vari livelli ed in particolare di funzionari pubblici, scienziati e giudici, circostanza di cui si deve tener conto nell'attività redazionale; i testi possono recare precetti tecnici destinati a funzionari specializzati nella materia disciplinata.

(Esempio di redazione mirata)

## «Articolo 3

Centro di analisi della contraffazione e banca dati sulla valuta contraffatta

1. Il centro di analisi della contraffazione (CAC) e la banca dati sulla valuta contraffatta (BVC) del SEBC sono istituiti dalla BCE e gestiti sotto la sua egida. L'istituzione del CAC è volta a centralizzare sia l'analisi tecnica della contraffazione delle banconote in euro emesse dalla BCE e dalle BCN, sia i dati ad essa relativi. Tutti i dati statistici e tecnici inerenti alla contraffazione delle banconote in euro sono custoditi presso la BVC.

2....

3. Fatti salvi eventuali vincoli giuridici, le BCN forniscono al CAC, a fini di indagine tecnica e di classificazione centrale, gli originali di nuovi tipi di banconote in euro contraffatte in loro possesso. La valutazione preliminare volta a determinare se una specifica contraffazione appartenga a un tipo già classificato o a una nuova categoria è effettuata dalle BCNS».

4. Le disposizioni degli atti sono formulate in modo conciso ed hanno un contenuto per quanto possibile omogeneo. È opportuno evitare frasi e articoli troppo lunghi, formulazioni inutilmente complesse e l'abuso di abbreviazioni.

4.1. La caratteristica saliente di un corretto stile normativo risiede nell'enunciazione concisa delle idee portanti del testo. Le frasi esplicative, teoricamente destinate a rendere più comprensibile il testo al lettore, possono costituire una fonte di problemi d'interpretazione.

4.2. Deve essere curata l'omogeneità del testo.

4.2.1. Il campo d'applicazione deve essere rispettato in ogni parte dell'atto. I diritti e gli obblighi non devono eccedere l'ambito predefinito né estendersi ad altri settori.

4.2.2. I diritti e gli obblighi devono essere tra loro concordanti e non contraddittori.

4.2.3. Un testo di natura essenzialmente temporanea non deve contenere disposizioni aventi natura definitiva.

4.2.4. Un atto di base non deve contenere disposizioni particolareggiate che potrebbero essere incluse in un provvedimento di esecuzione.

4.3. L'atto deve essere omogeneo anche rispetto agli altri atti comunitari.

4.3.1. In particolare è necessario evitare sovrapposizioni e contraddizioni con altri atti che disciplinano la stessa materia.

4.3.2. È inoltre necessario escludere ogni dubbio sull'applicazione concorrente di altri atti (v. altresì l'orientamento 21).

4.4. Ogni frase dovrebbe esprimere una sola idea, mentre l'articolo dovrebbe raggruppare varie idee logicamente connesse tra loro. Il testo deve essere suddiviso in partizioni di agevole lettura (v. la tabella relativa all'orientamento 15) corrispondenti alla progressiva trattazione dell'argomento, in quanto un testo troppo compatto provoca una reazione di rigetto sia visivo che intellettuale. Tale suddivisione non deve tuttavia determinare un artificiale ed ingiustificato smembramento delle frasi.

4.5. Ogni articolo dovrebbe contenere una sola norma o regola. La sua struttura deve essere più semplice possibile.

4.5.1. L'interpretazione e la chiarezza del testo normativo non esigono che un determinato tema sia contenuto per intero in un solo articolo. È assai più indicato trattarlo in vari articoli raggruppati in una stessa sezione (v. l'orientamento 15).

4.5.2. Gli articoli, soprattutto nella fase iniziale d'elaborazione degli atti, non dovrebbero avere una struttura troppo complessa. Durante l'intero procedimento di formazione, i progetti e le proposte di atti normativi saranno infatti oggetto di discussioni e di negoziati che in gran parte dei casi comporteranno aggiunte e precisazioni. Sarà pertanto difficile inserire le modificazioni, spesso assai numerose, in un atto i cui articoli siano già sovraccarichi.

Esempio contenente i vari difetti summenzionati:

«In deroga all'articolo 3, paragrafo 2, e fatte salve le azioni giudiziarie, le autorità competenti

degli Stati membri possono limitare la libera circolazione di un servizio della società dell'informazione, rispettando il diritto comunitario e quanto segue:

a) le limitazioni devono:

i) essere necessarie per una delle seguenti ragioni:

— ordine pubblico, come la tutela dei minori o la lotta contro l'incitamento all'odio razziale, sessuale, religioso od etnico,

— tutela della salute,

— pubblica sicurezza,

— tutela del consumatore;

ii) riguardare un servizio della società dell'informazione lesivo degli obiettivi di cui al punto i) o che costituisca un rischio serio e grave di pregiudizio a tali obiettivi;

iii) essere proporzionata a tali obiettivi;

b) Lo Stato membro deve aver preventivamente:

— chiesto allo Stato membro di cui all'articolo 3, paragrafo 1, di prendere provvedimenti senza reazioni da parte di quest'ultimo oppure senza che tali provvedimenti si siano rivelati sufficienti;

— notificato alla Commissione e allo Stato membro di stabilimento del prestatore la sua intenzione di prendere provvedimenti».

4.6. Talvolta è più facile redigere frasi complesse che compiere lo sforzo di sintesi necessario per giungere a formulazioni limpide. Un tale sforzo è tuttavia indispensabile affinché i testi siano facilmente comprensibili e traducibili.

4.7. L'uso delle abbreviazioni deve essere commisurato alle cognizioni dei potenziali destinatari. Le abbreviazioni devono essere note a questi ultimi o devono essere chiaramente definite in partenza (ad esempio: «Banca centrale europea, in prosieguo: la "BCE"»).

**5.** Durante tutto il procedimento di formazione i progetti di atti comunitari sono redatti usando termini e costruzioni rispettosi del carattere plurilingue della legislazione comunitaria e ricorrendo con prudenza a concetti o terminologie peculiari di un sistema giuridico nazionale.

5.1. L'estensore di atti comunitari generali deve tenere costantemente presente il fatto che il testo deve conformarsi al regolamento n. 1 del Consiglio, il quale prescrive l'uso di tutte le lingue ufficiali negli atti normativi. Ciò comporta esigenze supplementari rispetto a quelle proprie della redazione dei testi legislativi nazionali.

5.2. Da un lato, il testo originale deve essere particolarmente semplice, chiaro e diretto, in quanto qualsiasi complessità eccessiva e qualsiasi ambiguità anche lieve può causare imprecisioni, approssimazioni o veri e propri errori di traduzione, in una o più d'una delle altre lingue comunitarie.

Esempio da evitare:

«Il prezzo di mercato del prodotto A corrisponde al prezzo franco fabbrica, al netto delle eventuali imposte interne:

a) del prodotto fresco confezionato in blocchi,

b) maggiorato di un importo di X euro in considerazione delle spese di trasporto necessarie».

Testo consigliato:

«Il prezzo di mercato del prodotto A corrisponde al prezzo del prodotto fresco confezionato in blocchi, al netto delle eventuali imposte interne.

Tale prezzo è maggiorato di un importo pari a X euro in considerazione delle spese di trasporto necessarie».

5.2.1. Devono essere evitati i costrutti eccessivamente sintetici o ellittici. In genere l'autore vi fa ricorso per abbreviare il testo condensando contenuti che, per la loro complessità, richiederebbero invece di essere resi espliciti.

Esempio da evitare:

«Gli Stati membri provvedono affinché sia limitata o vietata l'immissione in commercio di prodotti non conformi alle norme dell'articolo 5, o affinché questi prodotti siano ritirati dal

commercio, salvo sanzioni decise dagli Stati membri per il caso contrario».

Testo consigliato:

«Gli Stati membri provvedono affinché sia limitata o vietata l'immissione in commercio dei prodotti non conformi alle norme dell'articolo 5, o affinché questi prodotti siano ritirati dal commercio.

Gli Stati membri determinano le sanzioni da applicare contro le violazioni di tali provvedimenti di limitazione, divieto o ritiro»

5.2.2. Devono altresì essere evitate le frasi troppo complesse, contenenti vari complementi, proposizioni subordinate o incisi.

Esempio da evitare:

«Tutte le parti contraenti devono avere accesso ai risultati dei lavori, restando inteso che gli istituti di ricerca hanno la facoltà di riservare l'utilizzazione dei risultati a progetti di ricerca ulteriori».

Testo consigliato:

«Tutte le parti contraenti hanno accesso ai risultati dei lavori.

Gli istituti di ricerca possono tuttavia riservare l'utilizzazione dei risultati a progetti di ricerca ulteriori».

5.2.3. I rapporti tra le varie parti della frase devono essere grammaticalmente chiari. Non deve essere dubbio, ad esempio, se un dato complemento si riferisce al verbo della proposizione principale o a quello della proposizione subordinata.

Esempio da evitare:

«... per comprendere e poter applicare correttamente tali norme».

5.2.4. Si devono altresì evitare le espressioni gergali, certi termini alla moda e certe espressioni latine sviaate dal loro comune significato giuridico.

Ad esempio:

— in italiano: «un approccio proattivo»; «a contrario» per «al contrario»; «piuttosto che» per «oppure»;

— in inglese: «proactive», «integrated resource management system», «quasi-abolition of central ex ante visa controls»;

— «in fine» pour «en définitive», «a contrario» pour «au contraire».

5.3. Le espressioni e le locuzioni impiegate — ed in particolare i termini giuridici — legati troppo intimamente alla lingua o all'ordinamento giuridico dell'estensore, potrebbero creare difficoltà di traduzione.

L'estensore deve essere consapevole in particolare dei seguenti due problemi.

5.3.1. Certe espressioni della propria lingua — anche assai comuni, come la locuzione francese «sans préjudice» — non hanno equivalenti in talune altre lingue comunitarie. In queste lingue esse potranno essere tradotte solo mediante perifrasi o approssimazioni con conseguente dispersione semantica nelle varie versioni linguistiche. Occorre quindi evitare per quanto possibile l'uso di espressioni troppo peculiari di una lingua.

5.3.2. Per quanto riguarda la terminologia strettamente giuridica, appare necessario evitare termini troppo intimamente legati agli ordinamenti giuridici nazionali.

Esempio:

il concetto di «faute», assai ricorrente in diritto francese, non ha equivalenti esatti in altri sistemi giuridici (in particolare nel diritto inglese e tedesco); vanno pertanto preferiti, a seconda dei casi, «illégalité», «manquement» ecc., che possono essere agevolmente tradotti nelle altre lingue ad esempio con i termini «illecito», «inadempimento».

5.4. Si tratta di raggiungere il seguente risultato: per quanto possibile, e tenuto conto delle peculiarità del diritto comunitario e della sua terminologia, l'atto deve essere percepito dalle persone incaricate di applicarlo ed interpretarlo nei singoli Stati membri (funzionari pubblici, giudici, avvocati ecc.) non già come una «traduzione» in senso deteriore, ma come un testo redatto in un certo stile normativo. I testi disseminati di voci imprestare, calchi o termini gergali difficili

hanno infatti procurato alla legislazione comunitaria gran parte delle critiche che l'hanno fatta percepire come qualcosa di estraneo.

5.5. Appaiono infine necessarie due osservazioni essenzialmente pratiche riguardo al rapporto intercorrente tra il testo originale e le relative traduzioni.

5.5.1. In primo luogo l'estensore deve far sì che il traduttore possa individuare immediatamente le fonti utilizzate nel testo. Se un passo del testo originale è tratto da un testo preesistente (Trattato, direttiva, regolamento ecc.), la sua provenienza deve emergere chiaramente dal testo o essere indicata in modo separato ed eventualmente con gli opportuni mezzi informatici (v. orientamento 6). Qualsiasi citazione implicita, effettuata senza indicare la fonte, rischia di essere tradotta liberamente in una o più lingue mentre l'estensore voleva usare i termini esatti di una disposizione preesistente.

5.5.2. In secondo luogo, l'estensore deve rendersi conto che le osservazioni dei traduttori, e in generale di tutti i servizi che effettuano un esame linguistico del testo, possono risultare assai utili. L'esame del testo operato sotto questo profilo può mettere in luce errori ed ambiguità del testo originale, anche quando quest'ultimo sia stato lungamente ponderato e persino — e forse soprattutto — quando abbia formato oggetto di lunghe discussioni fra varie persone. L'estensore potrà in tal caso essere informato sui problemi riscontrati ed in molti casi la migliore soluzione consisterà nel ritoccare non già la traduzione bensì l'originale.

6. La coerenza della terminologia è assicurata sia all'interno di un atto che tra questo e gli atti vigenti, segnatamente quelli che disciplinano la stessa materia.

Lo stesso termine deve esprimere lo stesso concetto e, per quanto possibile, deve corrispondere al significato che ad esso è dato nel linguaggio corrente, giuridico o tecnico.

6.1. Per agevolare la comprensione e l'interpretazione degli atti normativi è indispensabile curare la coerenza del testo. Al riguardo si può distinguere tra coerenza formale, riguardante unicamente gli aspetti terminologici, e coerenza sostanziale in senso ampio, concernente la struttura logica dell'atto nel suo complesso

Coerenza formale

6.2. La coerenza terminologica implica che i medesimi concetti siano espressi con i medesimi termini e che termini identici non siano usati per esprimere concetti diversi. Essa mira ad eliminare ambiguità, contraddizioni o dubbi riguardo al significato dei termini impiegati. Ogni termine deve quindi essere usato in modo uniforme se indica uno stesso concetto mentre deve essere scelto un termine diverso quando si intende esprimere un concetto differente.

6.2.1. Ciò non vale solo per le disposizioni di uno stesso atto (compresi gli allegati) ma anche per quelle di atti collegati, in particolare degli atti di esecuzione e di tutti gli altri atti relativi alla stessa materia. In senso più ampio, la coerenza terminologica deve esser curata con riferimento all'intera legislazione vigente.

6.2.2. Si devono impiegare i termini nella loro accezione corrente. Se la stessa parola ha un diverso significato nel linguaggio giuridico ed in quello corrente (come la parola «ripetizione»), la frase deve essere strutturata in modo da evitare qualsiasi equivoco.

6.2.3. Per una maggiore precisione ed al fine di prevenire problemi d'interpretazione, può essere opportuno inserire nell'atto normativo una definizione del termine impiegato (v. in proposito l'orientamento 14).

Coerenza sostanziale

6.3. La coerenza della terminologia deve essere verificata anche rispetto al contenuto stesso dell'atto. Ciò significa che l'atto non deve contenere contraddizioni.

6.4. Le definizioni devono essere rispettate in tutto il corpo dell'atto. I termini definiti vanno utilizzati in modo uniforme senza discostarsi dalle definizioni date.

L'uso della Guida dev'essere utilmente combinato con quello di strumenti più specifici, come il Formulario degli atti del Consiglio, le Regole di tecnica legislativa della Commissione, il Manuale interistituzionale di convenzioni redazionali, i modelli "LegisWrite" (che è un'applicazione informatica per la creazione, la revisione e lo scambio di documenti ufficiali fra le istituzioni, di natura legislativa o meno per uniformare la struttura e la presentazione dei testi) e, non ultimi, i regolamenti interni delle singole Istituzioni.

#### 4.3.8. La decisione del Consiglio relativa all'adozione del suo regolamento interno

Infine, di particolare interesse risulta essere il Regolamento interno del Consiglio, il quale dedica un articolo ed una specifica parte ad aspetti di *drafting* redazionale.

<b>DECISIONE DEL CONSIGLIO</b> <i>relativa all'adozione del suo regolamento interno</i>	
<b>Tipologia dell'atto</b>	Decisione
<b>Autorità emanante</b>	Consiglio dell'Unione europea
<b>Natura</b>	Regolamentare
<b>Data di emanazione</b>	22 marzo 2004
<b>Pubblicazione</b>	[2004/338/CE, Euratom] G.U. n. L 106 del 15 aprile 2004 p. 22 – 45
<b>Indirizzo telematico</b>	<a href="http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/OJL106_04P22IT.pdf">http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/OJL106_04P22IT.pdf</a>
<b>Partizione dell'atto in esame</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Articolo 14 - Deliberazioni e decisioni in base a documenti e progetti redatti nelle lingue previste dal regime linguistico in vigore</li> <li>· ALLEGATO III</li> </ul>
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	Organi e funzionari del Consiglio dell'Unione europea
<b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Art. 207, prgr. 3, 1° co. TCE</li> <li>· Art. 121, prgr. 3, TrEuratom</li> <li>· Art. 28, prgr. 1 e art. 41, prgr 1, TUE</li> </ul>
<b>Contenuto</b>	
<p><b>Articolo 22. Qualità redazionale*</b> - Al fine di assistere il Consiglio nel suo compito di controllo della qualità redazionale degli atti legislativi da esso adottati, il servizio giuridico è incaricato di verificare, in tempo utile, la qualità redazionale delle proposte e dei progetti di atti e di formulare suggerimenti di carattere redazionale all'attenzione del Consiglio e dei suoi organi, secondo l'accordo interistituzionale del 22 dicembre 1998.</p> <p>Nell'arco dell'intero iter legislativo, coloro che presentano testi nell'ambito dei lavori del Consiglio prestano particolare attenzione alla loro qualità redazionale.</p> <p>* Cfr. la dichiarazione di cui alla lettera j) seguente: j) Articolo 22 "Il servizio giuridico del Consiglio è altresì incaricato di assistere lo Stato membro all'origine di una iniziativa ai sensi dell'articolo 67, paragrafo 1, del Trattato CE o dell'articolo 34, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea segnatamente al fine di verificare la qualità redazionale di dette iniziative, qualora una siffatta assistenza sia richiesta dallo Stato membro in questione."</p> <p>Cfr. la dichiarazione di cui alla lettera k) seguente: k) Articolo 22 "I membri del Consiglio formulano le loro osservazioni sulle proposte di codificazione ufficiale dei testi legislativi entro trenta giorni lavorativi successivi alla diffusione delle proposte stesse da</p>	

parte del segretario generale.

I membri del Consiglio assicurano che l'esame delle disposizioni di una proposta di rifusione di testi legislativi riprese dall'atto precedente senza modifiche sostanziali si svolga conformemente ai principi previsti per l'esame delle proposte di codificazione.”

## **ALLEGATO V - DISPOSIZIONI RELATIVE ALLA FORMA DEGLI ATTI**

### **A. Forma dei regolamenti**

1. I regolamenti adottati congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio, nonché i regolamenti del Consiglio,

contengono:

a) il titolo regolamento, un numero d'ordine, la data dell'adozione e l'indicazione del loro oggetto;  
b) rispettivamente la formula Il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea o la formula Il Consiglio dell'Unione europea;

c) l'indicazione delle disposizioni sulla base delle quali il regolamento è adottato, precedute dalla parola visto;

d) la menzione delle proposte presentate e dei pareri espressi;

e) la motivazione del regolamento, preceduta dalla formula considerando quanto segue; i considerando sono numerati;

f) rispettivamente la formula hanno adottato il presente regolamento o la formula ha adottato il presente regolamento,

seguita dal dispositivo del regolamento.

2. I regolamenti sono suddivisi in articoli, eventualmente raggruppati in capi e sezioni.

3. L'ultimo articolo di un regolamento stabilisce la data dell'entrata in vigore qualora questa sia anteriore o posteriore al ventesimo giorno successivo alla pubblicazione.

4. L'ultimo articolo di un regolamento è seguito:

a) i) dalla formula: Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri; oppure

ii) dalla formula: Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile negli Stati membri in base al Trattato che istituisce la Comunità europea, nei casi in cui un atto non sia applicabile a e in tutti gli Stati membri (1);

b) dalla formula: Fatto a ..., addì ...; la data è quella in cui il regolamento è stato adottato; e

c) se trattasi:

i) di un regolamento adottato congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio, dalla formula:

“Per il Parlamento europeo

Il presidente

Per il Consiglio

Il presidente”

seguita dai nomi del presidente del Parlamento europeo e del presidente del Consiglio in carica al momento dell'adozione del regolamento;

ii) di un regolamento del Consiglio, dalla formula:

“Per il Consiglio

Il presidente”

seguita dal nome del presidente del Consiglio in carica al momento dell'adozione del regolamento.

### **B. Forma delle direttive, delle decisioni, delle raccomandazioni e dei pareri (Trattato CE)**

1. Le direttive e le decisioni adottate congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio, nonché le direttive e le decisioni del Consiglio recano il titolo direttiva o decisione.

2. Le raccomandazioni e i pareri formulati dal Consiglio recano il titolo raccomandazione o parere.

3. Le disposizioni previste al punto A per i regolamenti, si applicano, con gli opportuni

adattamenti e fatte salve le pertinenti disposizioni del Trattato CE, alle direttive e alle decisioni.

(1) Cfr. la dichiarazione di cui alla lettera n) seguente:

n) Allegato IV, sezione A, paragrafo 4, lettera a), punto ii)

“Il Consiglio rammenta che, nei casi in cui i trattati prevedono che un atto non sia applicabile a tutti o in tutti gli Stati membri, è necessario evidenziarne chiaramente l'applicazione territoriale nella motivazione e nel contenuto dell'atto stesso.”

**C. Forma delle strategie comuni del Consiglio europeo, delle azioni comuni e delle posizioni comuni di cui all'articolo 12 del Trattato sull'Unione europea. Le strategie comuni, le azioni comuni e le posizioni comuni a norma dell'articolo 12 del Trattato sull'Unione europea recano rispettivamente i titoli:**

a) Strategia comune del Consiglio europeo, un numero d'ordine (anno/numero/PESC), la data di adozione e l'indicazione

del suo oggetto;

b) Azione comune del Consiglio, un numero d'ordine (anno/numero/PESC), la data di adozione e l'indicazione del suo oggetto;

c) Posizione comune del Consiglio, un numero d'ordine (anno/numero/PESC), la data di adozione e l'indicazione del suo oggetto.

**D. Forma delle posizioni comuni, delle decisioni quadro, delle decisioni e delle convenzioni di cui all'articolo 34, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea**

Le posizioni comuni, le decisioni quadro, le decisioni e le convenzioni a norma dell'articolo 34, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea recano rispettivamente i titoli:

a) Posizione comune del Consiglio, un numero d'ordine (anno/numero/GAI), la data di adozione e l'indicazione del suo oggetto;

b) Decisione quadro del Consiglio, un numero d'ordine (anno/numero/GAI), la data di adozione e l'indicazione del suo oggetto;

c) Decisione del Consiglio, un numero d'ordine (anno/numero/GAI), la data di adozione e l'indicazione del suo oggetto;

d) Convenzione stabilita dal Consiglio in base all'articolo 34 del Trattato sull'Unione europea e l'indicazione del suo oggetto.»

c) **IL DRAFTING SOSTANZIALE** (l'analisi *ex ante* e *ex post*)

#### **4.3.9. Linee-guida sull'analisi d'impatto**

Oltre agli aspetti squisitamente formali della tecnica di redazione, legati per lo più ai temi della chiarezza ed accessibilità, le cui più limpide “trattazioni operative” in ambito comunitario possono verosimilmente individuarsi nella *Guida pratica comune* e nel *Manuale di convenzioni redazionali*, le Istituzioni comunitarie hanno dimostrato particolare attenzione anche per i profili di cd. *drafting* sostanziale (il che certamente non esclude che *drafting* formale e sostanziale siano profili intimamente legati e parimenti imprescindibili per una “buona legislazione”, come evidenzia l'Accordo interistituzionale del 31 dicembre 2003), riguardanti i contenuti e l'impatto delle normative. A seconda poi che l'analisi sostanziale preceda oppure segua la presa di efficacia della normativa considerata, si suole distinguere tra analisi d'impatto *ex ante* o *ex post*.

L'attenzione per lo studio dell'impatto delle norme pur essendosi “presentata” alla riflessione delle Istituzioni comunitarie più tardi rispetto all'esame dei profili formali può considerarsi oggi un

settore d'avanguardia (specie al confronto di molti Stati membri). Cosa a cui probabilmente ha giovato la valorizzazione e l'applicazione, nello "spazio" comunitario, dei metodi propri dell'analisi economica del diritto, certamente sensibile alla valutazione d'impatto economico della legislazione.

Da questo punto di vista interessante è constatare come, tuttavia, all'iniziale, pressoché esclusiva predilezione per l'impatto economico della regolamentazione nei diversi settori interessati, nel corso del tempo si sia affiancata l'attenzione per altri aspetti. Così nella "*Risoluzione sul rapporto del gruppo di esperti indipendenti sulla semplificazione legislativa e amministrativa nella Comunità*" [COM(95)0288 - C4-0255/95 - SEC(95)1379], si afferma espressamente "che i progetti legislativi comunitari non possono essere visti unicamente nell'ottica delle loro ripercussioni sull'economia ma debbono inserirsi in un quadro di orientamento politico globale che tenga conto fra l'altro dei diritti di tutti i cittadini europei e dei diritti dei lavoratori, nonché delle esigenze in materia di protezione dell'ambiente e della salute".

Questo tipo di approccio è stato fatto proprio anche dalla Commissione, che già l'anno dopo ebbe modo di osservare che "nella valutazione della maggiore efficacia, la Commissione deve tenere conto in particolare del costo dell'azione comunitaria prevista, delle conseguenze per la competitività dell'economia dell'Unione, dell'impatto sulle PMI e delle ripercussioni sull'occupazione, nonché degli aspetti relativi alla parità di opportunità e all'ambiente, solo per menzionare alcuni degli elementi più importanti".

Successivamente, il cd. metodo "integrato", la bontà del quale fu ribadita dalla Commissione nel libro bianco sulla *governance* e nella comunicazione del febbraio 2001 "*Verso un partenariato mondiale per lo sviluppo durevole*", ha trovato il fondamentale supporto da parte dei Consigli di Göteborg (in cui furono definiti gli strumenti "per una valutazione d'impatto durevole") e di Laeken (in cui alla Commissione fu dato l'impegno di attuare migliori principi normativi e di valutazione d'impatto delle normative). Nel 2002 esso è stato quindi "definitivamente sancito" dalla comunicazione della Commissione del 5 giugno 2002 "*sulla valutazione d'impatto*" [[COM\(2002\)276](#)] e dal "*piano d'azione sul miglioramento della regolamentazione*" [v. COM(2002)278]. A partire da quel momento, la Commissione ha adottato quindi questo nuovo metodo di valutazione in tutte le sue principali iniziative.

Il nuovo metodo di valutazione d'impatto "integrato" considera dunque non solo l'impatto economico ma anche l'impatto sociale e ambientale delle proposte, discostandosi, secondo quanto auspicato, come visto, da alcune Istituzioni, dalla precedente impostazione che prevedeva un certo numero di valutazioni parziali e settoriali per abbracciare un'ampia gamma di valutazioni settoriali relative agli effetti diretti e indiretti di una misura proposta in un unico strumento globale.

A tal fine esso consta di due fasi: una valutazione d'impatto preliminare e, per un certo numero di proposte di rilievo ed un'analisi più approfondita nota come valutazione d'impatto estesa (VIE). Tuttavia, come si preoccupa di rimarcare la stessa Commissione, pur contribuendo in modo rilevante al processo decisionale, con fornire *input* importanti ai responsabili delle decisioni circa le conseguenze delle scelte strategiche, la valutazione d'impatto non sostituisce il giudizio politico, che "comporta considerazioni complesse che vanno ben oltre gli effetti previsti di una proposta". In particolare, essa, a differenza della decisione politica non produce necessariamente conclusioni o raccomandazioni univoche, ma piuttosto tutta una serie di strade percorribili, illustrando le varie conseguenze.

Da ultimo, "il sistema riveduto di valutazione d'impatto della Commissione", compreso l'impegno di approntare valutazioni d'impatto integrate per tutte le principali proposte legislative e tutti i documenti di definizione delle politiche previsti nel suo programma di lavoro" [si veda al proposito da ultimo la COM (2005) 97] è stato valutato positivamente anche dal Consiglio europeo di Bruxelles del 15 e 16 dicembre 2005. Così come la comunicazione della Commissione relativa a un metodo comune in ambito UE per la valutazione dei costi amministrativi imposti dalla legislazione [Doc. 13629/05].

Sulla scorta di tali "successi" la Commissione europea il 15 giugno 2005 ha pubblicato delle *Guidelines* (con relativi *Annexes*), che sono state aggiornate il 15 marzo 2006, le quali dunque

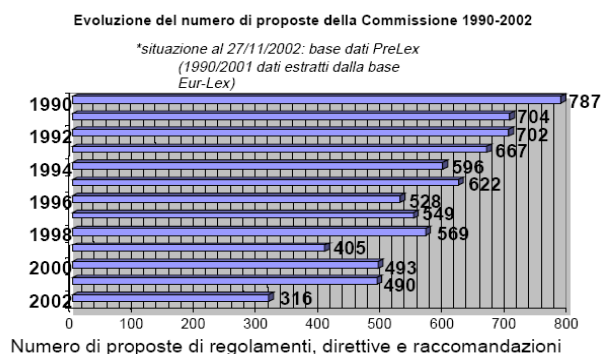
possono considerarsi il punto attuale, provvisorio, d'arrivo del percorso intrapreso nel corso degli anni '90 in materia di "valutazione d'impatto".

<b>LINEE GUIDA sull'analisi d'impatto</b>	
<b>Tipologia dell'atto</b>	<b>Linee guida</b>
<b>Autorità emanante</b>	Commissione europea
<b>Natura</b>	Regolamentare
<b>Data di emanazione</b>	15 giugno 2005
<b>Indirizzo telematico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· <i>Guidelines:</i>  <a href="http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA_guidelines_main.pdf">http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA_guidelines_main.pdf</a></li> <li>· <i>Annexes:</i>  <a href="http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA_guidelines_anx.pdf">http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA_guidelines_anx.pdf</a></li> </ul>
<b>Partizione dell'atto in esame</b>	<i>Guidelines</i> - Table of contents
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	Servizi interni e funzionari Commissione europea
<b>Contenuto</b>	
<p>INTRODUCTION</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. What is impact assessment?</li> <li>2. Why is impact assessment important?</li> <li>3. Answering questions on impact assessment</li> </ol> <p>II. PROCEDURAL RULES</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proposals requiring an impact assessment</li> <li>2. Training for the impact assessment</li> <li>3. Planning the impact assessment: the Roadmap &amp; the SPP cycle</li> <li>4. Link between IA and ex-ante evaluation</li> <li>5. Proportionate analysis</li> <li>6. Inter-Service Steering Groups</li> <li>7. Consultation of interested parties during the impact assessment               <ol style="list-style-type: none"> <li>7.1. Why consult?</li> <li>7.2. Consultation planning</li> <li>7.3. Minimum standards for consultation</li> <li>7.4. Pitfalls</li> </ol> </li> <li>8. Collection and use of expertise</li> <li>9. Presenting the findings: the impact assessment report               <ol style="list-style-type: none"> <li>9.1. Prepare a summary report</li> <li>9.2. Keep it simple</li> <li>9.3. Reporting format</li> <li>9.4. Translation</li> </ol> </li> <li>10. Inter-Service Consultation &amp; presentation to the College</li> <li>11. Using the findings: the IA report in the legislative process</li> <li>12. Publication of the final report</li> </ol> <p>III. KEY ANALYTICAL STEPS IN IMPACT ASSESSMENT</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. What is the problem?</li> </ol>	

- 1.1. Why assess the problem?
  - 1.2. How to assess the problem
  - 1.3. Does the Union have the right to act?
  - 1.4. How would the problem evolve if the current EU approach were to continue?
  - 1.5. Data sources, collection and analysis
  2. What are the objectives?
    - 2.1. Why set objectives?
- Impact Assessment Guidelines – European Commission 2
- 2.2. How to set objectives
  - 2.3. Ensuring consistency with other EU policies and strategies
  3. What are the policy options?
    - 3.1. Why consider alternative policy options?
    - 3.2. How to identify policy options
    - 3.3. How to screen policy options
    - 3.4. Data sources, collection and analysis
  4. What are the likely economic, social and environmental impacts?
    - 4.1. Why analyse impacts?
    - 4.2. How to analyse impacts
    - 4.3. Data sources, collection and analysis
  5. How do the options compare?
    - 5.1. How to compare the impacts of different options
    - 5.2. The set of evaluation criteria
    - 5.3. Ranking the options
  6. How could future monitoring and evaluation be organised?
    - 6.1. Why examine monitoring and evaluation arrangements at the IA stage?
    - 6.2. What needs to be done at the IA stage?
    - 6.3. What needs to be done after the IA stage?
- TABLES, GRAPHS AND BOXES
- Table 1: Economic impacts
- Table 2: Environmental impacts
- Table 3: Social impacts
- Graph 1: Three levels of objectives
- Graph 2: Analysis of impacts in three steps
- Graph 3: Causal model of impacts - reform of the sugar market
- Graph 4: Summary of the key procedural and analytical steps in impact assessment
- Box 1: Consultation with social partners.
- Box 2: IA study leads to abandoning the draft proposal? Report still required!
- Box 3: Poor problem analysis = poor policy choice
- Box 4: Problem tree
- Box 5: Conditions set by the subsidiarity principle - the necessity test
- Box 6: Setting SMART objectives
- Box 7: ‘To regulate’ or ‘not to regulate’? That is the question
- Box 8: ‘Less can be more’
- Box 9: Identifying potential obstacles and incentives to compliance
- Box 10: Combining quantitative and qualitative methodologies is good practice

**4.3.10. Il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato che istituisce la Comunità europea: l'analisi di fattibilità “giuridica” e di “opportunità”**

L'esercizio pressoché esclusivo del diritto d'iniziativa attribuisce alla Commissione la particolare responsabilità di vigilare sulla qualità delle sue proposte legislative, così come sul successivo "recepimento" e sull'"applicazione" delle norme entrate in vigore in ambito comunitario. Muovendo da tale consapevolezza, la Commissione ha nel corso del tempo, affinato gli strumenti di analisi di impatto *ex ante* ed *ex post* ed oggi può contare su un cospicuo armamentario, al punto che nel libro bianco sulla *Governance* europea si è ritenuto ormai indispensabile avviare un'azione (cfr. il piano d'azione "*Semplificare e migliorare l'ambiente regolamentare*") per migliorare e sistemare organicamente le varie "prassi di qualità" via via elaborate.



FONTE: *Legiferare meglio* 2002, p. 16

Prima di tutto la Commissione deve valutare la possibilità di intervenire in materia alla luce delle norme sulla competenza (cd. "opzione zero"): specificamente, se l'ambito che intende regolamentare è riservato alla competenza esclusiva della Comunità o meno. In quest'ultimo caso essa deve agire nel rispetto del principio di sussidiarietà che, com'è noto, l'art. 5 del Trattato di Maastricht ha affiancato al tradizionale principio di attribuzione, prevedendo che "nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene" "soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario".

L'applicazione di questo principio si realizza dunque:

- nel quadro delle competenze e degli obiettivi attribuiti alla Comunità dal Trattato, ma non riguarda le *competenze esclusive* della Comunità;

- nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere realizzati in modo sufficiente dagli Stati membri. Si tratta quindi di dimostrare *la potenziale insufficienza dell'azione degli Stati*; e

- e se l'azione a livello comunitario è preferibile, tenendo conto delle dimensioni o degli effetti dell'azione prevista; il che implica che l'azione a livello comunitario debba quindi arrecare un *valore aggiunto* in termini di efficacia.

In base poi all'ultimo comma dell'art. 5 TUR, "l'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente Trattato", il che significa che il principio di sussidiarietà deve accompagnarsi con quello di proporzionalità, che vuole che l'azione dell'Unione sia calibrata in modo oculato agli scopi perseguiti e dunque "dettagliata" nel modo più adeguato. Al proposito si è rilevato come, nell'ottica della tecnica legislativa tutto questo comporti che "il principio di sussidiarietà diventa la regola base del *drafting* sostanziale, in quanto impone di verificare la possibilità di non adottare atti comunitari"; mentre il principio di proporzionalità dal canto suo "assume rilevanza immediatamente dopo, suggerendo valutazioni di efficacia ed efficienza e quindi, sostanzialmente, imponendo un'analisi di fattibilità" (Vedaschi).

A tali previsioni del Trattato sull'Unione europea ha dato attuazione l'Accordo interistituzionale del 25 ottobre 1993 sulle procedure per l'attuazione del principio di sussidiarietà (in GUCE 329 del 6 dicembre 1993, p. 135).

Successivamente, il Parlamento in linea, peraltro, con la Commissione (cfr. CSE(96)002 - C4-0015/97 - Conclusioni, p. 11.9 nella Risoluzione “sulla relazione della Commissione al Consiglio europeo relativa all'applicazione del principio di sussidiarietà”), ha avuto modo di chiarire la portata del principio, affermando che “il principio di sussidiarietà costituisce una norma giuridica vincolante di carattere costituzionale che impegna le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri e che esso non deve essere un ostacolo al legittimo esercizio, da parte della Comunità, delle competenze condivise attribuitele dai trattati e meno ancora impedire lo sviluppo di azioni per le quali la Comunità dispone di competenze esclusive” e pertanto “la sussidiarietà o la proporzionalità non devono essere un pretesto per rimettere in causa quanto già acquisito sul piano comunitario o per tornare al metodo intergovernativo rivelatosi inefficace e poco democratico”. E questo tipo di approccio è stato poi confermato dal Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità del Trattato di Amsterdam.

<b><i>PROTOCOLLO sull'applicazione dei principio di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato che istituisce la Comunità europea</i></b>	
<b>Tipologia dell'atto</b>	Protocollo
<b>Autorità emanante</b>	Stati contraenti
<b>Natura</b>	Originaria
<i>Annotazione</i>	<p>I protocolli sono documenti allegati ai trattati o alle convenzioni contenenti disposizioni dettagliate relative ad argomenti contenuti nel testo principale cui sono annessi ed a differenza delle dichiarazioni, producono effetti giuridici vincolanti per gli Stati firmatari.</p> <p>In origine essi avevano carattere eccezionale; poi nel corso degli anni si è fatto sempre più ricorso a questa tipologia di atti soprattutto per il timore (politico) di inserire nei trattati norme limitanti (ulteriormente) i poteri nazionali. Inoltre l'esigenza di redigere questi documenti nasce per lo più dal fatto che la disciplina comunitaria in alcuni settori deve tener conto delle norme già esistenti negli ordinamenti di alcuni Stati membri.</p> <p>Raggruppando i protocolli in base all'atto cui sono allegati, si ha:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· il protocollo allegato al Trattato sull'Unione europea, relativo all'art. 17;</li> <li>· i quattro protocolli allegati al Trattato sull'Unione europea e al Trattato che istituisce la Comunità europea. Di particolare importanza è il protocollo con il quale si procede all'integrazione dell'acquis di Schengen;</li> <li>· i quattro protocolli allegati al Trattato sull'Unione europea e ai trattati che istituiscono la Comunità europea, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e la Comunità europea dell'energia atomica: i protocolli sulle istituzioni nella prospettiva dell'allargamento (Adesione) dell'Unione europea, sulle sedi delle istituzioni e di determinati organismi e servizi delle Comunità europee nonché di Europol, sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea;</li> <li>· i ventitré protocolli allegati al Trattato che istituisce la Comunità europea. La maggior parte di essi disciplina la realizzazione dell'unione economica e monetaria (UEM), mentre altri contengono lo Statuto della Banca europea per gli investimenti (BEI), della Corte di giustizia, del</li> </ul>

	<p>Sistema europeo di Banche centrali (SEBC), della Banca centrale europea (BCE) e dell'Istituto monetario europeo (IME). Riveste particolare importanza anche il Protocollo relativo all'applicazione del principio di sussidiarietà e del principio di proporzionalità;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· il protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee, allegato ai trattati che istituiscono la CE, la CECA e l'Euratom.</li> </ul>
<b>Data di emanazione</b>	22 ottobre 1997
<b>Pubblicazione</b>	G.U. n. C 340 del 10 novembre 1997
<b>Indirizzo telematico</b>	<a href="http://europa.eu.int/eur-lex/it/treaties/selected/livre345.html">http://europa.eu.int/eur-lex/it/treaties/selected/livre345.html</a>
<b>Partizione dell'atto in esame</b>	Trattato di Amsterdam - Protocolli allegati al Trattato che istituisce la Comunità europea– E- Protocollo sull'applicazione dei principio di sussidiarietà e di proporzionalità
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	Istituzioni comunitarie e Stati membri
<b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Art. 5 TCE</li> <li>· Accordo interistituzionale del 25 ottobre 1993</li> <li>· Consiglio europeo di Birmingham del 16 ottobre 1992 e Consiglio europeo di Edimburgo dell'11-12 dicembre 1992</li> </ul>
<i>Annotazione</i>	<p>Con il Trattato di Amsterdam si è assistito ad un proliferare di protocolli, con l'aggiunta di tredici nuovi atti. Lo stesso Trattato, inoltre, in virtù di una migliore qualità della legislazione comunitaria, modifica alcuni protocolli esistenti, eliminando le disposizioni obsolete, e sopprime, tra gli altri, il Protocollo sulla politica sociale, sul Comitato economico e sociale e sul Comitato delle Regioni.</p> <p>Il protocollo al Trattato di Amsterdam sull'applicazione dei principio di sussidiarietà e di proporzionalità contiene gli orientamenti d'applicazione: esso giustifica un'azione della Comunità quando si tratta di materie transnazionali, quando un'azione al solo livello nazionale o la mancanza di un'azione comunitaria sarebbero in conflitto con le esigenze del Trattato, ovvero quando un'azione a livello comunitario produrrebbe evidenti vantaggi per la sua dimensione o i suoi effetti. Inoltre, il protocollo impone ampie consultazioni, una legislazione semplice e valutazioni d'impatto finanziario/amministrativo delle misure sulla comunità, sui governi nazionali, sulle autorità locali, sugli operatori economici e sui cittadini.</p>
<b>Contenuto</b>	<p><i>(Omissis)</i> 1. Ciascuna istituzione assicura, nell'esercizio delle sue competenze, il rispetto del principio della sussidiarietà. Assicura inoltre il rispetto del principio della proporzionalità, secondo il quale l'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del Trattato.</p> <p>2. L'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità avviene nel rispetto delle disposizioni generali e degli obiettivi del Trattato, con particolare riguardo al completo mantenimento dell'<i>acquis</i> comunitario e dell'equilibrio istituzionale; non deve ledere i principi elaborati dalla Corte di giustizia relativamente al rapporto fra diritto nazionale e diritto comunitario e dovrebbe tenere conto dell'articolo 6, paragrafo 4, del Trattato sull'Unione europea, secondo il quale «l'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche».</p> <p>3. Il principio di sussidiarietà non rimette in questione le competenze conferite alla Comunità dal Trattato, come interpretato dalla Corte di giustizia. I criteri di cui all'articolo 5, secondo comma, del</p>

Trattato, riguardano settori che non sono di esclusiva competenza della Comunità. Il principio di sussidiarietà dà un orientamento sul modo in cui tali competenze debbono essere esercitate a livello comunitario. La sussidiarietà è un concetto dinamico e dovrebbe essere applicata alla luce degli obiettivi stabiliti nel Trattato. Essa consente che l'azione della Comunità, entro i limiti delle sue competenze, sia ampliata laddove le circostanze lo richiedano e, inversamente, ristretta e sospesa laddove essa non sia più giustificata.

4. Le motivazioni di ciascuna proposta di normativa comunitaria sono esposte, onde giustificare la conformità della proposta ai principi di sussidiarietà e proporzionalità; le ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo comunitario può essere conseguito meglio dalla Comunità devono essere confortate da indicatori qualitativi o, ove possibile, quantitativi.

5. Affinché l'azione comunitaria sia giustificata, devono essere rispettati entrambi gli aspetti del principio di sussidiarietà: gli obiettivi dell'azione proposta non possono essere sufficientemente realizzati con l'azione degli Stati membri nel quadro dei loro sistemi costituzionali nazionali e perciò possono dunque essere meglio conseguiti mediante l'azione da parte della Comunità.

Per valutare se la condizione di cui sopra è soddisfatta dovrebbero essere applicati i seguenti principi guida:

— il problema in esame presenta aspetti transnazionali che non possono essere disciplinati in maniera soddisfacente mediante l'azione degli Stati membri;

— le azioni dei soli Stati membri o la mancanza di un'azione comunitaria sarebbero in conflitto con le prescrizioni del Trattato (come la necessità di correggere distorsioni di concorrenza o evitare restrizioni commerciali dissimulate o rafforzare la coesione economica e sociale) o comunque pregiudicherebbero in modo rilevante gli interessi degli Stati membri;

— l'azione a livello comunitario produrrebbe evidenti vantaggi per la sua dimensione o i suoi effetti rispetto all'azione a livello di Stati membri.

6. La forma dell'azione comunitaria deve essere quanto più possibile semplice, in coerenza con un soddisfacente conseguimento dell'obiettivo della misura e con la necessità di un'efficace applicazione. La Comunità legifera soltanto per quanto necessario. A parità di altre condizioni, le direttive dovrebbero essere preferite ai regolamenti e le direttive quadro a misure dettagliate. Le direttive di cui all'articolo 249 del Trattato, mentre sono vincolanti per lo Stato membro al quale sono indirizzate per quanto concerne il risultato da raggiungere, lasciano alle autorità nazionali facoltà di scelta riguardo alla forma e ai metodi.

7. Riguardo alla natura e alla portata dell'azione comunitaria, le misure comunitarie dovrebbero lasciare il maggior spazio possibile alle decisioni nazionali, purché sia garantito lo scopo della misura e siano soddisfatte le prescrizioni del Trattato. Nel rispetto del diritto comunitario, si dovrebbe aver cura di salvaguardare disposizioni nazionali consolidate nonché l'organizzazione ed il funzionamento dei sistemi giuridici degli Stati membri. Se opportuno, e fatta salva l'esigenza di un'effettiva attuazione, le misure comunitarie dovrebbero offrire agli Stati membri vie alternative per conseguire gli obiettivi delle misure.

8. Quando, in virtù dell'applicazione del principio della sussidiarietà, la Comunità non intraprende alcuna azione, gli Stati membri sono tenuti a conformare la loro azione alle norme generali enunciate all'articolo 10 del Trattato, adottando tutte le misure idonee ad assicurare l'assolvimento degli obblighi loro incombenti in forza del Trattato e astenendosi da qualsiasi misura che possa compromettere il conseguimento degli obiettivi del Trattato.

9. Fatto salvo il suo diritto d'iniziativa, la Commissione dovrebbe:

— eccettuati i casi di particolare urgenza o riservatezza, effettuare ampie consultazioni prima di proporre atti legislativi e se necessario pubblicare i documenti delle consultazioni;

— giustificare la pertinenza delle sue proposte con riferimento al principio di sussidiarietà; se necessario, la motivazione che accompagna la proposta fornirà dettagli a questo riguardo. Il finanziamento, totale o parziale, di azioni comunitarie con fondi del bilancio comunitario richiede una spiegazione;

— tenere nel debito conto la necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che

ricadono sulla Comunità, sui governi nazionali, sugli enti locali, sugli operatori economici, sui cittadini, siano minimi e commisurati all'obiettivo da conseguire;

— presentare una relazione annuale al Consiglio europeo, al Parlamento europeo e al Consiglio circa l'applicazione dell'articolo 5 del Trattato. La relazione annuale deve anche essere inviata al Comitato delle regioni e al Comitato economico e sociale.

10. Il Consiglio europeo tiene conto della relazione della Commissione di cui al paragrafo 9, quarto trattino, nel quadro della relazione sui progressi compiuti dall'Unione, che deve presentare al Parlamento europeo a norma dell'articolo 4 del Trattato sull'Unione europea.

11. Nel pieno rispetto delle procedure applicabili, il Parlamento europeo e il Consiglio procedono all'esame della conformità delle proposte della Commissione con le disposizioni dell'articolo 5 del Trattato, quale parte integrante dell'esame generale delle medesime. La presente disposizione riguarda sia la proposta iniziale della Commissione sia le modifiche che il Parlamento e il Consiglio prevedono di apportare alla proposta.

12. Nel corso delle procedure di cui agli articoli 251 e 252 del Trattato, il Parlamento europeo è informato della posizione del Consiglio sull'applicazione dell'articolo 5 del Trattato mediante l'esposizione dei motivi che hanno indotto il Consiglio ad adottare la posizione comune. Il Consiglio informa il Parlamento europeo dei motivi in base ai quali una proposta della Commissione è giudicata in tutto o in parte non conforme all'articolo 5 del Trattato.

13. L'osservanza del principio di sussidiarietà è riveduta secondo le regole stabilite dal Trattato.

Sul tema è intervenuto anche il Trattato costituzionale, prevedendo innovativamente l'obbligo per il legislatore di riesaminare una proposta ogniqualvolta un numero sufficiente di parlamenti nazionali ritenga che non sia stato rispettato il principio di sussidiarietà. Più precisamente, in base al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, nella sua versione riveduta, i parlamenti nazionali dovrebbero essere sistematicamente informati su tutte le proposte legislative, le proposte modificate e le risoluzioni legislative non appena adottate e potrebbero quindi decidere di attivare il meccanismo di allarme preventivo (*early warning system*). Inoltre avrebbero la possibilità di presentare ricorsi tramite gli Stati membri alla Corte di giustizia delle Comunità europee, per presunte violazioni di tali principi.

#### **4.3.11. La comunicazione sulle consultazioni**

Nel corso del 2002 e all'inizio del 2003 la Commissione ha sviluppato il piano d'azione attraverso otto comunicazioni mirate e nel contempo ha definito con il Parlamento europeo e il Consiglio una strategia complessiva sul tema "legiferare meglio". A partire dalla metà del 2003 si è quindi concentrata completamente sull'attuazione delle nuove procedure e delle nuove pratiche.

Le iniziative della Commissione rientrano in generale in due categorie: da una parte misure volte ad una migliore preparazione delle norme comunitarie e a un più attento monitoraggio dell'adozione degli atti legislativi dell'Unione, e dall'altra misure volte ad una migliore attuazione delle politiche comunitarie (cfr. COM/2003/0770 def.).

Tra le misure principali in tema di migliore preparazione delle norme figurano:

- 1) i requisiti minimi per le consultazioni, che qui interessano;
- 2) i nuovi orientamenti sulla raccolta e sull'utilizzazione dei pareri degli esperti;
- 3) la valutazione d'impatto;
- 4) una maggiore attenzione alla scelta degli strumenti;
- 5) l'impiego di una clausola di riesame negli atti legislativi e infine
- 6) il ricorso alla facoltà di ritirare proposte che risultino obsolete o qualora gli emendamenti del Parlamento e/o del Consiglio snaturino le proposte.

Una migliore attuazione viene perseguita principalmente nei modi seguenti:

- 1) migliore qualità dell'attuazione delle politiche mediante strumenti più consoni;
- 2) aggiornamento e semplificazione della legislazione esistente;
- 3) maggiori controlli sul recepimento del diritto comunitario.

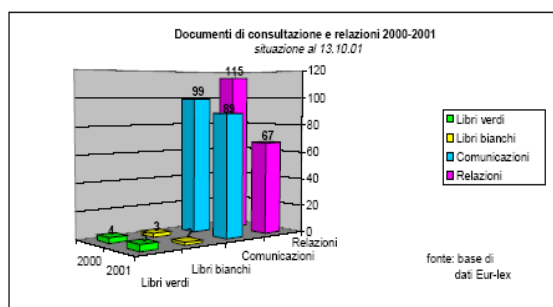
Per quanto riguarda le “consultazioni”, l'interazione tra le istituzioni europee e gli Stati membri, interessante è la crescita del ruolo consultivo dei parlamenti nazionali, a cui ha dato impulso, oltre al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, la dichiarazione n. 13 allegata al Trattato sull'Unione ed il Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali allegata al Trattato di Amsterdam, col prevedere che ogni proposta della Commissione venga inviata alle Assemblee rappresentative degli Stati membri in tempo utile per consentirne l'esame.

Circa poi l'interazione tra le istituzioni europee e la società, essa si realizza in vari modi:

- innanzitutto attraverso il Parlamento europeo, quale rappresentanza eletta dei cittadini europei;
- tramite gli organi consultivi istituzionali dell'UE (Comitato economico e sociale e Comitato delle regioni), in base al ruolo conferito loro dai trattati;
- mediante contatti diretti meno formali con le parti interessate.

La Commissione porta avanti e comunica i risultati della propria analisi del progetto legislativo attraverso comunicazioni, annunci di programma o semplici informative. Gli strumenti da questo punto di vista più “impegnativi” sono i “libri bianchi” ed i “libri verdi”, ovvero sia vere e proprie “miniere di informazioni” che la Commissione offre e, “di ritorno”, acquisisce, sul settore che intende regolamentare. Essi inoltre innescano il confronto con le Istituzioni e la società civile contribuendo altresì per diverso profilo a giustificare l'azione comunitaria nel particolare ambito riguardato.

Nel corso del tempo, si è assistito alla moltiplicazione di mezzi di consultazione più flessibili e meno “formali” dei libri verdi o delle comunicazioni. In particolare, sono stati organizzati più frequentemente, *forum*, conferenze specifiche e consultazioni su Internet. Possiamo citare gli esempi del *Forum* europeo dell'energia e dei trasporti, dell'*Interactive Policy making* (IPM), per non parlare poi delle consultazioni con la “società civile” (il *forum*) nel corso dei lavori del Trattato costituzionale.



FONTE: *Legiferare meglio* 2001, p. 9

Nel suo Libro bianco sulla *governance* europea, la Commissione si è impegnata a contribuire a rafforzare la cultura della consultazione e del dialogo all'interno dell'Unione europea. L'idea direttrice era semplice e conserva tutta la sua attualità: è necessario *governare meglio insieme*, istituzioni europee e Stati membri, affinché i cittadini si riconoscano maggiormente tanto nei progetti più importanti quanto negli atti quotidiani dell'Unione [v. COM(2002) 275 def.].

A tal fine, la Commissione nel 2002 ha elaborato la Comunicazione “Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo” (tale documento costituisce al contempo un contributo diretto al piano d'azione per migliorare la regolamentazione e alla nuova strategia per valutarne l'impatto), in cui sono indicati i principi generali ai quali, a partire da quel momento, sarebbero dovute essere improntate le sue relazioni con le parti interessate, nonché una serie di requisiti minimi -che qui di

seguito riportiamo- che le stesse consultazioni avviate dalla Commissione non avrebbero potuto mancare di tenere in considerazione.

<b>COMUNICAZIONE sulle consultazioni</b>	
<b>Tipologia dell'atto</b>	Comunicazione
<b>Autorità emanante</b>	Commissione delle Comunità europee
<b>Natura</b>	Informativa
<i>Annotazione</i>	<p>Le comunicazioni sono strumenti utilizzati dalla Commissione con una certa frequenza e con contenuti diversi tanto da poterle classificare in:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· comunicazioni informative, destinate ad intensificare il dialogo tra le istituzioni, su temi e materie che potrebbero portare all'adozione di in atti comunitari;</li> <li>· comunicazioni decisorie, relative a settori nei quali la Commissione dispone di un potere di decisione anche discrezionale (es. in materia di concorrenza, aiuti di stato);</li> <li>· comunicazioni interpretative, volte a far conoscere agli Stati i diritti ed obblighi derivanti dal diritto comunitario, alla luce delle più recenti pronunce giurisprudenziali in un determinato settore.</li> </ul> <p>Le comunicazioni spesso documentano i motivi che spingono la Commissione all'iniziativa legislativa. In genere sono pubblicate nella lettera C della Gazzetta Ufficiale.</p>
<b>Data di emanazione</b>	11 dicembre 2002
<b>Pubblicazione</b>	COM(2002) 704 def.
<b>Indirizzo telematico</b>	<a href="http://europa.eu.int/eur-lex/it/com/cnc/2002/com2002_0704it01.pdf">http://europa.eu.int/eur-lex/it/com/cnc/2002/com2002_0704it01.pdf</a>
<b>Partizione dell'atto in esame</b>	Requisiti minimi consultazione
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	Consiglio dell'Unione europea
<b>Contenuto</b>	
<p>A. CHIAREZZA SULL'OGGETTO DELLE CONSULTAZIONI - Ogni comunicazione relativa a una consultazione deve essere chiara e concisa, oltre a contenere tutte le informazioni atte ad agevolare le prese di posizione degli interlocutori.</p> <p>B. DESTINATARI DELLE CONSULTAZIONI - Nel definire le categorie di destinatari delle consultazioni, la Commissione deve accertarsi che tutte le parti interessate abbiano la possibilità di esprimere il loro punto di vista.</p> <p>C. PUBBLICAZIONE - La Commissione dovrebbe provvedere a diffondere le informazioni necessarie per sensibilizzare l'opinione pubblica e adattare i propri canali di comunicazione per raggiungere le varie tipologie di pubblico. Senza escludere altri strumenti di comunicazione, gli esiti delle consultazioni pubbliche dovrebbero sempre essere presentati su Internet e annunciati su un "punto unico di accesso".</p> <p>D. LIMITI DI TEMPO PER PARTECIPARE - Nella sua programmazione, la Commissione dovrebbe sempre lasciare un tempo sufficiente per rispondere agli inviti e inviare contributi scritti. La Commissione attualmente è del parere che si dovrebbero prevedere almeno 8 settimane, affinché</p>	

nelle consultazioni per procedura scritta le risposte possano pervenirle, mentre le convocazioni alle riunioni andrebbero inviate con un anticipo di 20 giorni lavorativi.

E. RICEVUTA E FEEDBACK - La Commissione accusa ricevuta dei contributi inoltrati. I risultati della consultazione pubblica aperta vengono diffusi sui siti collegati al punto unico di accesso via Internet.

#### 4.3.12. Il “Libro Bianco” sulla Governance Europea

Una volta deciso di avanzare una proposta di regolamentazione della materia si pone il problema di come giustificarla, anche alla luce di quanto emerso dalle consultazioni, e della scelta della “veste giuridica” più adeguata da darle.

Quanto al primo profilo, “la motivazione” è prevista come obbligatoria dagli artt. 15 TrCECA e 253 TCE, ai sensi del quale “i regolamenti, le direttive e le decisioni, adottati congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio, nonché detti atti adottati dal Consiglio o dalla Commissione sono motivati e fanno riferimento alle proposte o ai pareri obbligatoriamente richiesti in esecuzione del presente Trattato” (sul tema v. *amplius* Vedaschi). Essa costituisce pertanto un requisito formale necessario per l’emanazione di tutti gli atti vincolanti comunitari - peraltro valutato con una certa larghezza dalla Corte di Giustizia -, consistente nell’esposizione sommaria degli elementi di fatto e di diritto da cui trarre la conclusione che l’adozione dei provvedimenti disposta nell’atto è necessaria o, quanto meno opportuna, facilitando l’individuazione di eventuali vizi di legittimità dell’atto (cfr. il punto 5.2 delle “*Règles*” del 1997).

La motivazione è annoverata tra i “principi comuni agli atti giuridici dell’Unione” dall’art. I-38 del Trattato costituzionale in corso di ratifica, che prevede che “Gli atti giuridici sono motivati e fanno riferimento alle proposte, iniziative, raccomandazioni, richieste o pareri previsti dalla Costituzione”.

Il medesimo disposto stabilisce che “Qualora la Costituzione non preveda il tipo di atto da adottare, le istituzioni lo decidono di volta in volta, nel rispetto delle procedure applicabili e del principio di proporzionalità”. A questo proposito, ricordiamo come nel corso del tempo la Commissione, grazie anche alla complicità della Corte di Giustizia si sia ritagliata un notevole margine di libertà nella scelta degli atti da adottare, al punto da arrivare in definitiva, “a superare le stesse prescrizioni dei trattati” (Vedaschi). La Commissione inoltre può modificare le proprie proposte, specie laddove si tratti di recepire le indicazioni delle altre Istituzioni, ed anche, se del caso, ritirarle.

Interessante è il rilievo mosso dal negli anni '90 dal Parlamento “non senza preoccupazione”, della “tendenza della Commissione a presentare, in seguito al fallimento di iniziative più ambiziose e/o alla politica del Consiglio, «direttive quadro» (...) e codici di condotta”, sottolineando a questo proposito “il rischio di creare in tal modo un diritto dal carattere incerto, meno vincolante (*soft law*), meno sicuro, che si traduce in un’armonizzazione fittizia e in una trasposizione aleatoria negli ordinamenti giuridici nazionali” (cfr. CSE(96)002 - C4-0015/97 - Conclusioni, pag. 11.9 nella Risoluzione “sulla relazione della Commissione al Consiglio europeo relativa all’applicazione del principio di sussidiarietà).

Per diverso profilo, nel libro bianco sulla *governance* europea la Commissione constata, innanzi a politiche e legislazioni dell’Unione europea sempre più complesse, “la riluttanza” del Consiglio e del Parlamento europeo a lasciare spazi alla Commissione per l’esecuzione delle politiche, con la produzione di atti normativi inutilmente dettagliati. Il risultato secondo la Commissione è “mancanza di flessibilità, il che va a scapito dell’efficacia” perché “il grado di minuzia degli atti normativi dell’Unione ha come ulteriore conseguenza di rendere complesso e lento il lavoro per adattare le norme ai mutamenti tecnologici o commerciali”.

Nel libro bianco sulla *governance* la Commissione avanza 7 proposte per migliorare “la qualità, l’efficacia e la semplicità degli atti normativi”.

<b>LIBRO BIANCO SULLA GOVERNANCE EUROPEA</b>	
<b>Tipologia dell’atto</b>	Libro bianco
<b>Autorità emanante</b>	Commissione delle comunità europee
<b>Natura</b>	Comunicazione
<i>Annotazione</i>	<p>I libri verdi pubblicati dalla Commissione, sono dei documenti attraverso cui la Commissione intende stimolare la riflessione e lanciare la consultazione a livello europeo su temi particolari, abbozzando, in vista di questo, le prime riflessioni sulle possibilità di intervento legislativo in un dato settore.</p> <p>Alla pubblicazione del libro verde segue spesso quella di un libro bianco in cui le consultazioni effettuate si traducono in concrete proposte d’azione, ovvero al fine di tradurre i frutti della riflessione in concrete misure d’azione comunitaria, specie in quei casi in cui il libro bianco viene accolto favorevolmente dal Consiglio.</p> <p>I “libri bianchi” sono dunque documenti elaborati dalla Commissione europea attraverso i quali sono presentate proposte ufficiali in settori specifici e vengono individuate le azioni necessarie per darvi seguito.</p>
<b>Data di emanazione</b>	5 agosto 2001
<b>Pubblicazione</b>	COM(2001) 428 definitivo/2
<b>Indirizzo telematico</b>	<a href="http://europa.eu.int/eur-lex/it/com/cnc/2001/com2001_0428it02.pdf">http://europa.eu.int/eur-lex/it/com/cnc/2001/com2001_0428it02.pdf</a>
<b>Partizione dell’atto in esame</b>	3.2 Migliori politiche e normative nella prospettiva di migliori risultati - Azioni
<b>Contenuto</b>	
<p>1) Anzitutto, le proposte vanno preparate in base a un’analisi efficace dell’opportunità d’intervenire a livello dell’Unione e della necessità di un intervento normativo. In caso affermativo, nell’analisi si dovranno valutare anche l’incidenza potenziale in termini economici, sociali e ambientali nonché i costi e i vantaggi dell’impostazione scelta. Sarà essenziale, in questa valutazione, definire chiaramente gli obiettivi di ogni proposta.</p> <p>2) In secondo luogo, spesso l’atto normativo è soltanto parte di una più ampia soluzione, nella quale si combinano norme formali con altri strumenti non vincolanti quali raccomandazioni, orientamenti o anche autoregolamentazione secondo uno schema concordato in comune. Ne risulta l’esigenza di una stretta coerenza tra i vari strumenti utilizzati e di una grande attenzione nella scelta degli strumenti stessi.</p> <p>3) In terzo luogo, ogni volta che sia necessario un atto normativo per conseguire gli obiettivi dell’Unione si deve ricorrere allo strumento del tipo adeguato:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- il regolamento è opportuno nei casi in cui siano necessarie applicazione uniforme e certezza giuridica in tutta l’Unione. I regolamenti possono essere particolarmente importanti per il completamento del mercato unico e hanno il vantaggio di evitare i ritardi dovuti al recepimento di direttive nel diritto nazionale;</li> <li>- più spesso risultano opportune le cosiddette "direttive quadro", meno imperative e più flessibili nella loro applicazione, che di solito vengono approvate in tempi più brevi dal Consiglio e dal Parlamento europeo.</li> </ul> <p>Qualunque forma di strumento giuridico si scelga, ci si deve avvalere in misura maggiore della legislazione "primaria", che è limitata agli elementi essenziali (diritti e obblighi di base, condizioni</p>	

operative) e lascia al potere esecutivo la facoltà di aggiungervi i particolari tecnici mediante disposizioni "secondarie" di applicazione.

4) In quarto luogo, a determinate condizioni è possibile elaborare le misure di attuazione nel contesto di una coregolamentazione. La coregolamentazione combina azioni vincolanti di ordine giuridico e normativo con azioni decise, in base alla loro conoscenza ed esperienza pratiche, dagli operatori maggiormente interessati. Ne risulta una più ampia padronanza delle politiche in oggetto, poiché partecipano all'elaborazione e al controllo della loro attuazione coloro che sono maggiormente coinvolti. Questa soluzione porta spesso a maggiore rispetto della normativa, anche quando le norme particolareggiate non sono vincolanti. (Omissis).

5) In quinto luogo, in altri settori l'azione comunitaria può essere integrata o rafforzata ricorrendo al cosiddetto "metodo aperto di coordinamento", che in certi casi può comprendere anche i paesi candidati. (Omissis).

6) In sesto luogo, è necessaria una più accentuata cultura della valutazione e del feedback, così da trarre insegnamento dai successi e dagli errori del passato. Ciò contribuirà ad evitare che le proposte siano eccessivamente normative e ad assicurare che le decisioni siano prese e attuate al livello opportuno.

7) In settimo luogo, la Commissione si è impegnata a ritirare le proposte quando i negoziati interistituzionali siano in contrasto con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità sanciti dal Trattato oppure compromettano gli obiettivi delle proposte stesse. Il Consiglio e il Parlamento europeo, da parte loro, devono attenersi agli elementi legislativi essenziali sopraindicati ed evitare di sovraccaricare o di complicare eccessivamente le proposte.

Inoltre, il Consiglio e il Parlamento europeo devono adoperarsi maggiormente per accelerare l'iter legislativo. Quando sia ammissibile sotto il profilo giuridico, il Consiglio dovrà procedere alla votazione non appena sembri raggiungibile la maggioranza qualificata, piuttosto che proseguire i dibattiti alla ricerca dell'unanimità. Ove possibile, il Consiglio e il Parlamento europeo dovranno tentare con l'assistenza della Commissione, di approvare le proposte in una sola lettura piuttosto che in due: in tal modo si potrebbe ridurre di sei o addirittura di nove mesi il tempo necessario per adottare atti normativi.

#### **4.3.13. L'Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" del 31 dicembre 2003**

La Commissione europea già all'indomani dei Consigli europei di Birmingham e di Edimburgo dimostrò particolare sensibilità per il "seguito" degli interventi normativi, elaborando le prime metodologie per effettuare la cd. "analisi d'impatto *ex post*", che essa stessa definì come il "giudizio su un intervento in relazione ai risultati e all'impatto prodotto, nonché i bisogni che intende soddisfare" [cfr. SEC 2000 (1051): "*Analisi d'impatto: rafforzamento della valutazione dell'attività della Commissione*"]. Del resto, forse non del tutto improprio è considerare come una particolare forma di "monitoraggio" sull'applicazione delle stesse norme che dicono come produrre norme e più in generale sullo "stato della legislazione" sia rappresentata dalle relazioni annuali *Legiferare meglio* curate dalla stessa Commissione (ricordiamo al proposito che l'obbligo per la Commissione di presentare al Consiglio europeo ed al Parlamento europeo una relazione annua sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità fu stabilito proprio dal Consiglio europeo di Edimburgo e successivamente ribadito nel Protocollo allegato al Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE) nel quadro delle modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam del 1997; dal 1995, poi, la relazione riguarda anche le azioni intese a migliorare la qualità e l'accessibilità della normativa) e che a loro volta sono "osservate" dall'*Annual Evaluation Review* (che "controlla" l'operatività della Commissione nel settore della valutazione, esaminando altresì le azioni intraprese a seguito dei progetti di valutazione).

Più specificamente, si occupa della valutazione di impatto la comunicazione (COM (2002) 276 def.) e C(2002)5267, con cui la Commissione ha adottato "*standards di valutazione e buone prassi*"

per migliorare la qualità della propria valutazione d'impatto, così che potesse diventare “la base per l’assunzione di decisioni nel ciclo di pianificazione e programmazione” (la differenza tra *standards* di valutazione e “buone prassi” è che mentre i primi risultano vincolanti per definizione e applicabili a qualunque tipo di valutazione da parte dei Dipartimenti della Commissione, le buone prassi sono sorte i “raccomandazioni”, di carattere per così dire “operativo”, che forniscono un supporto nell’organizzazione e gestione dell’intero processo valutativo ai Dipartimenti della Commissione). Ancora, nella comunicazione 276/2002 la Commissione distingue, nell’ambito dell’analisi d’impatto *ex post*, la “funzione di valutazione” e rispetto a quella di “monitoraggio” e “di controllo”.

Afferma la Commissione: “nella valutazione d'impatto si dovranno individuare tutte le possibili difficoltà nell'attuazione delle opzioni valutate e si dovrà descrivere il modo in cui se ne terrà conto, ad esempio nella scelta dei periodi di attuazione o nella graduale applicazione di una misura. Si dovrà chiedere agli Stati membri di fornire informazioni circa i problemi previsti nell'attuazione della proposta (ad esempio, conseguenze per le amministrazioni pubbliche e per le autorità incaricate dell'esecuzione). Si descriveranno le modalità per il monitoraggio dell'opzione prescelta. Le successive valutazioni continue o *ex-post* seguiranno le modalità definite nella comunicazione in materia di valutazione, vale a dire una valutazione complessiva intermedia o *ex-post* ad intervalli di tempo non superiori ai sei anni, a seconda della natura di ciascuna attività. Si dovranno inoltre definire le procedure per la raccolta dei dati di monitoraggio”.

Il Consiglio da parte sua nel proprio Regolamento interno ha posto una norma importante in tema di valutazione d'impatto, vale a dire l’art. 27 (co. 4), che prescrive l’adozione dello strumento di valutazione per tutti i progetti di spesa di una certa rilevanza: “per migliorare il processo decisionale, le istituzioni procedono a valutazioni *ex ante* ed *ex post* in conformità degli orientamenti definiti dalla Commissione. Sono soggetti a valutazione tutti i programmi e attività che comportano spese importanti e i risultati di tale valutazione sono comunicati alle amministrazioni incaricate della spesa e alle autorità legislative e di bilancio”. Inoltre, per valorizzare i risultati dell’attività di valutazione ed incentivare lo sviluppo della cultura della valutazione, lo stesso documento del Consiglio all’art. 33 (comma 2) stabilisce che “I risultati delle valutazioni sono esaminati e utilizzati per dimostrare i vantaggi che una modifica di bilancio prospettata può comportare”.

La strada intrapresa ha trovato la più compiuta formalizzazione nell’Accordo interistituzionale del 31 dicembre 2003, in cui tra l’altro sono illustrate le procedure di valutazione d'impatto in merito a “tutte le principali iniziative, vale a dire, quelle presentate nella strategia politica annuale oppure in seguito nel programma di lavoro della Commissione” applicate a partire dal 2003.

<b>ACCORDO INTERISTITUZIONALE "LEGIFERARE MEGLIO"</b>	
<b>Tipologia dell'atto</b>	accordo interistituzionale
<b>Autorità emanante</b>	Parlamento Europeo, Consiglio dell'Unione europea Commissione delle Comunità Europee
<b>Natura</b>	Negoziabile
<b>Data di emanazione</b>	16 dicembre 2003
<b>Pubblicazione</b>	[2003/C 321/01] in G.U. C 321 del 31 dicembre 2003
<b>Indirizzo telematico</b>	<a href="http://europa.eu.int/eur-lex/pri/it/oj/dat/2003/c_321/c_32120031231it00010005.pdf">http://europa.eu.int/eur-lex/pri/it/oj/dat/2003/c_321/c_32120031231it00010005.pdf</a>
<b>Partizione dell'atto in esame</b>	Miglioramento della qualità della legislazione – 25.
<b>Destinatari e ambito di applicazione</b>	Vincolante tra le Istituzioni accordatesi

<b>Richiami espliciti ad altre fonti o documenti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Art. 5 TCE</li> <li>· TCE: Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità</li> <li>· TUE: Dichiarazione n. 18 relativa ai costi stimati derivanti dalla proposte della Commissione e Dichiarazione n. 19 relativa all'applicazione del diritto comunitario</li> <li>· Accordi interistituzionali del 25 ottobre 1993 sulle procedure per l'attuazione del principio di sussidiarietà; del 20 dicembre 1994 sul metodo di lavoro accelerato ai fini della codificazione ufficiale dei testi legislativi; del 22 dicembre 1998 sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria; e del 28 novembre 2001 ai fini di un ricorso più strutturato alla tecnica della rifusione degli atti normativi</li> <li>· Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo riunito a Siviglia il 21 e 22 giugno 2002 e a Bruxelles il 20 e 21 marzo 2003</li> </ul>
<b>Contenuto</b>	
<p><b>25.</b> Le tre istituzioni, ciascuna nell'esercizio delle rispettive competenze, assicurano la qualità della legislazione, vale a dire la chiarezza, la semplicità e l'efficacia. Esse riconoscono che un più efficace procedimento di consultazione prelegislativa e un maggiore ricorso alle analisi degli effetti, sia a priori che a posteriori, contribuiscono al conseguimento di tale obiettivo. Esse sono altresì determinate a applicare pienamente l'accordo interistituzionale del 22 dicembre 1998 sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria.</p>	

### § Testi notevoli e complementari

- **1971** - Regolamento (CEE, Euratom) n. 1182/71 del Consiglio, del 3 giugno 1971, che stabilisce le norme applicabili ai periodi di tempo, alle date e ai termini (*Gazzetta ufficiale n. L 124 del 08/06/1971 pag. 0001 – 0002*) in <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31971R1182:IT:HTML>
- **1975** - Dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione riguardante l'istituzione di una procedura di concertazione tra il Parlamento europeo ed il Consiglio (GU C 89 del 22.4.1975, pag. 1), in <http://europa.eu.int/eur-lex/it/treaties/selected/livre601.html>
- **1995** : [Résolution du Conseil, du 27 mars 1995](#), relative à la transposition et à l'application de la législation sociale communautaire
- **1995** : Raccomandazione del Consiglio, 9 marzo 1995, sul miglioramento della qualità della normativa pubblica, O.C.S.E. C. (95) 21 Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, in Camera dei deputati, *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*, a cura di Rodolfo Pagano, Quaderni di documentazione, volume II, pag. 1071 (REPERITO la raccomandazione ed il documento OCSE sono contenute nello stesso documento);
- **1996** - Orientamenti generali di politica legislativa [SEC(1995) 2255/7 del 18 gennaio 1996].

- **1997** - Risoluzione del Consiglio del 7 ottobre 1997 sulla formulazione, l'attuazione e il rispetto del diritto comunitario dell'ambiente, in [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=fr&numdoc=31997Y1022\(01\)](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexdoc!prod!CELEXnumdoc&lg=fr&numdoc=31997Y1022(01))
- **1997**: [Résolution sur les rapports de la Commission au Conseil européen](#) (*Journal officiel n° C 167 du 02/06/1997 p. 0034*) sur l'application du principe de subsidiarité en 1994 (COM(94)0533 C4-0215/95),- sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, sur la simplification et la codification "Mieux légiférer" 1995 (CSE(95)0580 - C4-0561/95),- sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, sur la simplification et la codification "Mieux légiférer" 1996 (CSE(96)0007 - C4- 0015/97), et- sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (rapport d'étape) (CSE(96)0002 - C4-0355/96)
- **1998** - Comitato delle regioni: parere in merito alla «Relazione della Commissione al Consiglio europeo «Legiferare meglio 1998. Una responsabilità comune"», in *Gazzetta ufficiale n. C 374 del 23/12/1999 pag. 0011 – 0015* e in <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51999IR0050:IT:HTML>
- **1998** – Commissione europea, COM(1998) 715 final, del 1 dicembre 1998, *Betterlawmaking 1998 a shared responsibility*.
- **1999** - Risoluzione su un progetto di accordo interistituzionale sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale dei testi legislativi, in G.U. n. C 098 del 09/04/1999 pag. 0496 e in [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51998IP0498\(01\):IT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51998IP0498(01):IT:HTML)
- **1999** - Accordo interistituzionale del 6 maggio 1999, tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio (GU C 172 del 18.6.1999, pag. 1, e in <http://europa.eu.int/eur-lex/it/treaties/selected/livre612.html>
- **1999** - 1999/468/CE: Decisione del Consiglio del 28 giugno 1999 recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (*Gazzetta ufficiale n. L 184 del 17/07/1999 pag. 0023 – 0026*) in <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999D0468:IT:HTML>
- **2001** – Commissione europea, COM(2001) 428 def/2, del 5 agosto 2001, *La governance europea, un libro bianco*
- **2001** - Risoluzione del Parlamento europeo sul Libro bianco della Commissione "La governance europea" (COM(2001) 428 - C5-0454/2001 - 2001/2181(COS)) in [http://www.europarl.europa.eu/pv2/pv2?PRG=CALDOC&TPV=DEF&FILE=20011129&TXTLST=1&POS=1&LASTCHAP=30&SDOCTA=20&Type\\_Doc=FIRST&LANGUE=IT](http://www.europarl.europa.eu/pv2/pv2?PRG=CALDOC&TPV=DEF&FILE=20011129&TXTLST=1&POS=1&LASTCHAP=30&SDOCTA=20&Type_Doc=FIRST&LANGUE=IT)
- **2001** – Relazione Kaufmann sul Libro Bianco della Commissione
- **2002** – Commissione europea, COM (2002) 276, del 5 giugno 2002, COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE in materia di valutazione d'impatto, in [http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/COM\\_2002\\_0276\\_F\\_EN.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/COM_2002_0276_F_EN.pdf)

- **2002** – Commissione europea, COM(2002) 278 final del 5 giugno 2002, *Action plan "Simplifying and improving the regulatory environment"*, in [http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/com2002\\_0278en01.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/com2002_0278en01.pdf)
- **2002** – Commissione europea, COM(2002) 275 final, del 5 giugno 2002, *European Governance: Better lawmaking*, in [http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/com2002\\_0275en01.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/com2002_0275en01.pdf)
- **2004** – Commissione europea, SEC(2004)1377 del 21 ottobre 2004, *Impact Assessment: Next Steps In support of competitiveness and sustainable development*
- **2005** – Commissione europea, SEC(2005) 430; [COM(2005) 119 final] del 6 aprile 2005, *Annex to the Proposal for the Council and European Parliament decisions on the 7th Framework Programme (EC and Euratom), Impact assessment and ex ante evaluation*, in [http://www.cas.cz/data/vav/vav-eu/SEK2005\\_0430\\_EN\\_exante.pdf](http://www.cas.cz/data/vav/vav-eu/SEK2005_0430_EN_exante.pdf)
- **2005** – Commissione europea, [COM\(2005\)97](#) del 16 marzo 2005 "*regolazione migliore per sviluppo ed i lavori in Unione Europea*" in [http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/com2005\\_0097en01.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/com2005_0097en01.pdf)
- **2005** – Commissione europea, SEC (2005) 175, [COM(2005)97 final], del 16 marzo 2005, *Annex to the Communication on Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union Minimising administrative costs imposed by legislation. Detailed outline of a possible EU Net Administrative Cost Model*, in [http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/sec\\_2005\\_175.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/sec_2005_175.pdf)
- **2005** – Commissione europea, COM(2005) 518 final, del 21 ottobre 2005, *COMMUNICATION DE LA COMMISSION sur une méthode commune de l'UE pour l'évaluation des coûts administratifs imposés par la législation [SEC(2005)1329]*, in [http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/COM\\_2005\\_518\\_F\\_FR\\_ACTE.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/COM_2005_518_F_FR_ACTE.pdf) e allegato "*Outline of the proposed EU common methodology and report on the pilot phase (April - September 2005)*" [SEC \(2005\)1329](#), in [http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/COMM\\_PDF\\_SEC\\_2005\\_1329\\_1\\_EN\\_DOCUMENTDETRAVAIL.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/COMM_PDF_SEC_2005_1329_1_EN_DOCUMENTDETRAVAIL.pdf)
- **2005** – [Inter-Institutional "Common Approach to Impact Assessment"](#) foreseen in the Inter-Institutional Agreement (IIA) on Better Lawmaking, agreed in November 2005 and setting out some basic rules for impact assessment throughout the legislative process, in [http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ii\\_common\\_approach\\_to\\_ia.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ii_common_approach_to_ia.pdf)
- **2006** – Commissione europea, *Guidelines e Annexes aggiornati al 15 marzo 2006*, in [http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005\\_791\\_IA\\_guidelines\\_main.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA_guidelines_main.pdf) e in [http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005\\_791\\_IA\\_guidelines\\_anx.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA_guidelines_anx.pdf)

## § "legiferare meglio":

- ❖ **2006** - COM (2006) 289 - <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/06/st10/st10558.fr06.pdf>

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE “LEGIFERARE MEGLIO 2005” conformemente all’articolo 9 del Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (13a relazione)

- ❖ **2005** - COM (2005) 98 -

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/05/st07/st07583.fr05.pdf>

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE “LEGIFERARE MEGLIO 2004” ai sensi dell’articolo 9 del Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità

- ❖ **2003** - COM (2003) 770 - [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2003/com2003_0770it01.pdf)

[lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2003/com2003\\_0770it01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2003/com2003_0770it01.pdf)

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE: 'LEGIFERARE MEGLIO 2003' ai sensi dell'articolo 9 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità

- ❖ **2002** - COM (2002) 715 [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2002/com2002_0715it01.pdf)

[lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2002/com2002\\_0715it01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2002/com2002_0715it01.pdf)

10a relazione DELLA COMMISSIONE: LEGIFERARE MEGLIO 2002 - conformemente all'articolo 9 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità

- ❖ **2002** - COM (2002) 275 [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2002/com2002_0275it01.pdf)

[lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2002/com2002\\_0275it01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2002/com2002_0275it01.pdf)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE: Governance europea: Legiferare meglio

- ❖ **2001** - COM (2001) 728 - [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2001/com2001_0728it01.pdf)

[lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2001/com2001\\_0728it01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2001/com2001_0728it01.pdf)

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO EUROPEO: LEGIFERARE MEGLIO 2001 (conformemente all'articolo 9 del protocollo del Trattato CE sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità)

- ❖ **2000** - COM (2000) 772 - RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO EUROPEO: Legiferare Meglio 2000 (conformemente all'articolo 9 del Protocollo del Trattato CE sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità)

[http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2000/com2000\\_0772it01.pdf](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2000/com2000_0772it01.pdf)

- ❖ **1999** - COM (1999) 562 - [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/1999/com1999_0562it01.pdf)

[lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/1999/com1999\\_0562it01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/1999/com1999_0562it01.pdf)

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO EUROPEO - Legiferare meglio 1999

- ❖ **1998** - COM (1998) 715 - [http://aei.pitt.edu/926/01/subsidiarity\\_COM\\_98\\_715.pdf](http://aei.pitt.edu/926/01/subsidiarity_COM_98_715.pdf)

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO EUROPEO - Legiferare meglio 1998 - Una responsabilità comune

- ❖ **1998** - COM (1998) 345 - [http://www.epp-ed.org/Activities/pinfo/info36\\_it.asp](http://www.epp-ed.org/Activities/pinfo/info36_it.asp)

Comunicazione della Commissione : Legiferare meno per agire meglio : i fatti

- ❖ **1997** - 1997 COM (1997) 626 -

[http://aei.pitt.edu/925/01/subsidiarity\\_COM\\_97\\_626.pdf](http://aei.pitt.edu/925/01/subsidiarity_COM_97_626.pdf)

RAPPORTO DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO EUROPEO - LEGIFERARE MEGLIO 1997

*(Omissis)*

**§ Rapporti di commissioni di esperti:**

- **1995:** Rapport du Conseil d'État français, "Considérations générales sur le droit communautaire", in Étude & Documents, n. 44.
- **1995:** Rapport Koopmans (The quality of EC-Legislation \_ Points for consideration and Proposals, printemps 1995 (Rapport Koopmans).

**§ Giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee:**

a) sull'obbligo di motivazione:

- Sentenza del 4 luglio 1963, causa 24/62, Germania/Commissione, Racc. pag. 131 in <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61962J0024:IT:HTML>
- Sentenza del 26 novembre 1975, causa 73/74, Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique e altri/Commissione, Racc. pag. 1491 in <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61974J0073:IT:HTML>
- Sentenza del 27 settembre 1979, causa 230/78, Eridania — Zuccherifici nazionali, Racc. pag. 2749 in <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61978J0230:IT:HTML>
- Sentenza del 28 ottobre 1999, causa C-6/98, Arbeitsgemeinschaft Deutscher Rundfunkanstalten (ARD), Racc. pag. I-7599 in <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61998J0006:IT:HTML>
- Sentenza della Corte (sesta sezione) del 14 luglio 1994 commissione delle comunità europee contro regno dei paesi bassi- inadempimento di uno stato - obbligo di notificazione preventiva ai sensi della direttiva 83/189/cee. causa c 52/93 raccolta della giurisprudenza 1994 pagina i-3591 in [http://europa.eu.int/comm/enterprise/tris/52\\_93/index\\_it.pdf](http://europa.eu.int/comm/enterprise/tris/52_93/index_it.pdf)

b) altri profili di drafting:

- Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 12 luglio 2005 nei procedimenti riuniti C-154/04 e C-155/04, Alliance for Natural Health, Nutri-Link Ltd e Secretary of State for Health; National Association of Health Stores, Health Food Manufacturers Ltd e Secretary of State for Health National Assembly for Wales.
- Conclusioni dell'Avvocato Generale L.A. Geelhoed presentate il 10 settembre 2002, Causa C-491/01, British American Tobacco (Investments) Limited e Imperial Tobacco Limited contro Secretary of State for Health Intervententi: Japan Tobacco Inc. e JT International SA.
- Conclusioni dell'Avvocato Generale F.G. Jacobs presentate il 3 ottobre 2002, Causa C-11/00 Commissione delle Comunità europee contro Banca centrale europea.
- Conclusioni dell'Avvocato Generale A. Tizzano, presentate il 17 novembre 2005, Causa C-419/04 Conseil général de la Vienne contro Directeur général des douanes et droits indirects

