

PRESENTAZIONE***La qualità del diritto, le tecniche legislative e le istituzioni dell'Unione Europea*****(di Arianna Vedaschi)**

In questa breve parte introduttiva si vuole sinteticamente ricostruire l'interesse mostrato dalle Istituzioni dell'Unione europea per i metodi orientati a migliorare la qualità della produzione normativa comunitaria. In altri termini, si vuole descrivere, da una prospettiva diacronica, l'esperienza compiuta e gli strumenti elaborati da Commissione, Consiglio e, una volta associato all'attività "legislativa", dal Parlamento europeo nell'ambito delle tecniche finalizzate alla corretta redazione dei testi normativi e, dunque, in senso lato, al miglioramento del diritto comunitario¹. Non si vuole invece affrontare, se non per sommi capi, un altro aspetto, invero strettamente connesso all'argomento che ci occupa, riguardante la questione dello *status* giuridico da attribuire alle regole del *drafting*, ovvero sia non si vuole toccare lo spinoso problema della loro giustiziabilità davanti agli organi competenti a verificare la legittimità degli atti legislativi². Ciò nondimeno, nel tratteggiare l'evoluzione dell'approccio delle Istituzioni comunitarie al problema della qualità del diritto, non si potrà fare a meno di sottolineare come l'originalità del metodo si rifletta anche sulla "resa" delle "regole pratiche per legiferare meglio" e ciò a prescindere dalla loro effettiva obbligatorietà o vincolatività per le autorità titolari del potere legislativo.

Anzi tutto, nell'ottica di ripercorre l'*iter* storico seguito dalle Istituzioni europee nell'approccio ai problemi attinenti alla qualità del diritto, si deve osservare che, nella dimensione europea, la sensibilità per i problemi di *drafting* e la conseguente attenzione per gli strumenti, i metodi operativi e le soluzioni proposti dalla tecnica legislativa si sono manifestate assai presto, forse anche grazie alle peculiarità dell'ordinamento comunitario, spesso descritto come un "sistema ibrido", poiché ricava gli istituti e le forme da culture giuridiche diverse ed è pure connotato da procedure decisionali dal carattere vagamente inedito, per non parlare delle rimarchevoli implicazioni di tipo terminologico legate al multilinguismo, che, come è noto, connota l'esperienza comunitaria sin dalle sue origini³.

¹ Per una trattazione più analitica sia consentito il rinvio a A. Vedaschi, *Istituzioni europee e tecnica legislativa*, Milano, Giffrè, 2001.

² Sul punto sia consentito il rinvio a A. Vedaschi, *Gli strumenti di regolazione della tecnica legislativa nell'Unione europea: dai paradossi sulla loro giustiziabilità alla ricerca di una "terza via"*, in AA.VV., *Qualità normativa e tecnica legislativa. Europa, Stati, enti territoriali*, Bonomo, Bologna, 2003, 101 ss. In un'ottica comparata v. L. Pegoraro, *Il problema della tecnica legislativa come problema costituzionale*, in AA.VV., *Qualità normativa e tecnica legislativa. Europa, Stati, enti territoriali*, cit., 63 ss. Per un'analisi della giurisprudenza costituzionale francese P. Costanzo, *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 1997/98*, in *Giur. Cost.*, 1999, 3395 ss. e *La giurisprudenza del Conseil constitutionnel nel biennio 1999/2000*, *ivi*, 2001, 3246 ss., nonché del medesimo Autore, *Constitution et drafting*, in *La méthodologie de l'étude des sources du droit*, Actes du 6 Congrès de l'Association Internationale de Méthodologie Juridique (A.I.M.J.), Pise, 23-25 settembre 1999, PUAM, Aix-Marseille, 2001, 169 ss.; sulla giurisprudenza costituzionale italiana A. Cerri, *Tecnica legislativa e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in AA.VV., *L'educazione giuridica, V, Modelli di legislazione e di scienza della legislazione*, Jovene, Napoli, 1987, 249 ss. e G.M. Salerno, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Rass. parl.*, 1997, 1434 ss. e, infine, sia anche consentito rinviare a A. Vedaschi, *Le tecniche legislative e la giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Iter legis*, 1999, 415 ss. Sul tema dell'incostituzionalità delle "leggi incomprensibili" v. inoltre M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Bari, 1997, 123 ss. e dello stesso Autore, *Le parole e il tempo della legge*, Giappichelli, Torino, 42 ss.

³ Per un'analisi articolata e completa dei difetti che affliggono il diritto comunitario si veda Conseil d'État, *Sur le droit communautaire. Études et documents, La documentation française*, Paris, 1992 ed anche il documento elaborato nel 1995 da un gruppo di studio olandese presieduto da T. Koopmans (ed appunto noto come Rapporto Koopmans), *La qualité de la législation communautaire. Réflexions et propositions* (questo documento non è pubblicato, ma grazie alla disponibilità degli Uffici comunitari si ha avuto la possibilità di leggerne la versione francese e di darne conto in A. Vedaschi, *Istituzioni europee e tecnica legislativa*, cit., 10 ss.).

Orbene, almeno in un primo momento, la Commissione ed il Consiglio non sembrano interessarsi agli aspetti più sostanziali del *drafting*, ma appaiono piuttosto prestare attenzione a quelli strettamente formali-redazionali. In particolare, il timore che dall'assenza di precise indicazioni sulla struttura⁴ degli atti potessero discendere dubbi sulla loro tipologia e sulla loro efficacia, appunto dovuti alla proliferazione di “stili” differenziati e disomogenei, porta il Segretariato generale del Consiglio dei ministri ad elaborare il *Formulario degli atti comunitari*⁵. E' da segnalare che la prima edizione del *Formulario*, edita nell'aprile del 1963, viene in seguito rivista, aggiornata e perfezionata, prima, nel 1983⁶, poi, nel 1990⁷, e infine nel 1999⁸, probabilmente quest'ultima revisione è ispirata dall'approvazione del Trattato di Amsterdam, che, ampliando le competenze dell'Unione, aveva conseguentemente rivisto il sistema delle fonti normative.

Più nello specifico, in una prima parte, i *Formulari* dispongono alcune regole redazionali di carattere generale comuni a tutti i tipi di atti, concernenti la natura, l'istituzione, la data di adozione, l'oggetto e il numero d'ordine del provvedimento⁹, a cui seguono gli schemi dei protocolli riferiti alle singole fonti: regolamenti¹⁰, direttive¹¹, decisioni¹², decisioni *suis generis* e raccomandazioni¹³. Questo elenco di atti espressamente enunciato dall'edizione del 1963 viene progressivamente ampliato per tenere conto dell'evoluzione normativa emersa nella prassi, sicché già dal *Formulario* del 1983 si contemplano provvedimenti non esplicitamente previsti dal Trattato quali le risoluzioni, le comunicazioni, le dichiarazioni ed altri provvedimenti difficilmente classificabili sotto il profilo strettamente giuridico, tanto da essere difficilmente riconducibili alle tradizionali categorie e, perciò, definiti “atti atipici”.

Al di là delle indubie difficoltà classificatorie e, se si vuole in un'ottica ancora più in generale, a prescindere dalle conseguenti complicazioni del sistema delle fonti comunitarie, si può tuttavia riscontrare il pregevole sforzo delle Istituzioni europee (*rectius*, del Consiglio) di “tipizzare” questi atti (risoluzioni prese dai rappresentanti dei Governi, pareri conformi, accordi interni, dichiarazioni in forma semplice e strutturata, etc.) non esplicitamente menzionati dal Trattato, ma assai diffusi

⁴ In particolare, v. le indicazioni su: denominazione, titolo, “visto”, “considerando”, dispositivo, allegati (norme tecniche, elenchi e tabelle) e note.

⁵ Segretariato generale del Consiglio delle Comunità europee, *Formulario degli atti del Consiglio*, Bruxelles, 1963. Il Formulario viene pubblicato nelle quattro lingue ufficiali della Comunità.

⁶ Segretariato generale del Consiglio delle Comunità europee, *Formulario degli atti messi a punto dai gruppi dei giuristi-linguisti del Consiglio delle Comunità europee*, Bruxelles, 1983. Il Formulario viene pubblicato nelle sei lingue ufficiali della Comunità.

⁷ Segretariato generale del Consiglio delle Comunità europee, *Formulario degli atti messi a punto nell'ambito del Consiglio delle Comunità europee*, Bruxelles, 1990. Il Formulario viene pubblicato nelle nove lingue ufficiali della Comunità.

⁸ Segretariato generale del Consiglio delle Comunità europee, *Formulario degli atti messi a punto nell'ambito del Consiglio delle Comunità europee*, Bruxelles, 1999. Il Formulario viene pubblicato nelle undici lingue ufficiali della Comunità.

⁹ Di regola, tutti questi elementi vengono indicati nel *titolo* del provvedimento. In genere, i *Formulari* precisano pure le modalità di numerazione e di pubblicazione degli atti.

¹⁰ Come è noto, i regolamenti, oltre ad essere obbligatori in tutti i loro elementi, hanno portata generale e sono direttamente applicabili all'interno degli ordinamenti degli Stati membri. Sotto il profilo strutturale, i regolamenti devono constare del titolo, dei “visto”, dei “considerando”, della formula introduttiva del dispositivo, dell'articolato vero e proprio, ossia dei diversi articoli, tra i quali vi è pure quello che fissa la data di entrata in vigore (salvo il termine di 20 giorni, fissato in via generale in assenza di una specifica indicazione). E' inoltre da rilevare che il dispositivo deve pure comprendere l'articolo che impone la diretta applicabilità del regolamento nei diversi Paesi membri. Infine, l'atto si chiude con la data di adozione e la firma del Presidente del Consiglio (e, se approvato in codecisione, di quella del Presidente del Parlamento). Cfr. il Regolamento del Consiglio, artt. 12-13.

¹¹ La struttura descritta nella nota precedente e riguardante i regolamenti è sostanzialmente riproposta, con gli adattamenti necessari, anche per le direttive (e le decisioni), che devono però indicare i destinatari. Inoltre, l'entrata in vigore delle direttive e delle decisioni è subordinata alla relativa notificazione.

¹² V. la nota precedente.

¹³ Il *titolo* è seguito dall'esposizione dei fatti e dalla motivazione.

nella prassi comunitaria, così da contribuire, quantomeno a livello formale, a fare chiarezza in un sistema di fonti assai complesso.

L'edizione del 1999 poi, oltre ad estendere e, in un certo senso a riorganizzare, la gamma degli atti previsti dalle precedenti versioni del *Formulario* aggiungendo, come si è anticipato, una serie di provvedimenti introdotti *ex novo* dal Trattato di Amsterdam e cioè: le strategie, le posizioni e le azioni comuni nel settore della politica estera e della sicurezza comune (PESC), nonché le decisioni quadro, le posizioni comuni e le convenzioni nei settori della cooperazione giudiziaria in materia penale (GAI), detta i criteri strutturali per gli atti adottati dal Consiglio e dal Parlamento con la procedura di codecisione (ex art. 251 TCE), ovverosia presta attenzione alle fonti approvate “congiuntamente” dalle due Istituzioni comunitarie.

Infine, allo scopo di dar riscontro all'ovvia circostanza che un testo normativo, dopo essere entrato in vigore, viene spesso sottoposto ad ulteriori interventi di tipo emendativo od abrogativo, le ultime edizioni del *Formulario* introducono un'espressa regolamentazione delle *operazioni giuridiche* relative alla “vita” dell'atto¹⁴ (v. oltre).

Viepiù, alla necessità di fissare una struttura omogenea degli atti riconducibili ad una stessa categoria, così da soddisfare esigenze concernenti la riconoscibilità delle fonti e, più in generale, per rispondere al principio della certezza del diritto, si affianca da subito quella di codificare regole redazionali in senso stretto, ovverosia norme di pura legistica; sicché, tutte le edizioni del *Formulario*, oltre alla forma protocollare dei singoli provvedimenti normativi, offrono, invero in una forma ancora embrionale, preziosi suggerimenti sintattici e lessicali, che aspirano a guidare il legislatore nell'attività materiale di scrittura dell'enunciato linguistico (*rectius*, disposizione), al fine di assicurarne una formulazione chiara, precisa e coerente con le sottese finalità politiche.

Più nello specifico, viene ad esempio puntualizzato che nel corpo del dispositivo devono essere evitati i rinvii incrociati¹⁵ e quelli c.d. a catena¹⁶; del pari vengono espressamente stabilite regole concernenti l'uso dei precedenti. Con evidente attenzione al pluralismo linguistico e in riferimento all'articolazione dei periodi, si consiglia la tendenziale uniformità della suddivisione in frasi nei vari idiomi, in modo da favorire la corrispondenza fra le diverse versioni linguistiche di un dato provvedimento. Per quanto riguarda poi la terminologia, si stabilisce che la stessa parola dev'essere impiegata per rendere lo stesso concetto e, nel passaggio da una lingua all'altra¹⁷, «non si deve tradurre un termine in modo da permettere un'interpretazione estensiva o restrittiva della nozione in questione». Infine, da una prospettiva non meramente formale, si puntualizza la necessità di evitare l'uso di termini giuridici (*rectius*, istituti) tipici di particolari Stati membri, ma che non abbiano equivalenti negli ordinamenti degli altri Paesi dell'Unione.

Con riguardo poi a prescrizioni di profilo più basso, viene disciplinato l'uso delle maiuscole e delle minuscole, delle abbreviazioni e delle sigle; come pure vengono precisati la grafia delle date, dei numeri, delle unità di misura e le modalità di enumerazione.

La volontà di predisporre i *Formulari* degli atti al fine di rendere, sotto il profilo redazionale, il lavoro di elaborazione normativa più rapido, omogeneo ed ordinato per le diverse tipologie di provvedimenti si combina inoltre con l'esigenza di assicurare un'applicazione del diritto

¹⁴ Invero, già il capitolo quinto dell'edizione del 1983 aveva affrontato l'argomento delle tecniche di modifica degli atti, indicando dettagliate regole sia sulla numerazione degli articoli e dei paragrafi aggiuntivi sia sulle modalità di rettifica. Anzi, abbandonando il profilo strettamente redazionale per abbracciare una prospettiva più sostanziale, poiché più attenta alla scelta della forma dell'atto, la seconda edizione del *Formulario* aveva anche disposto una tendenziale corrispondenza tra il tipo di atto che subisce la modifica e quello che lo emenda.

¹⁵ E' il rinvio ad un articolo che a sua volta rimanda alla disposizione iniziale.

¹⁶ E' il rinvio ad una disposizione che a sua volta rinvia ad un'altra.

¹⁷ Sulla distinzione tra traduzione e coredazione v. T. Gallas, *La rédaction législative multilingue dans l'Union européenne: bilan et perspectives*, in *Législation et évaluation*, 2001, n. 3 e del medesimo Autore, *Coredazione e traduzione giuridica della legislazione multilingue, in particolare quella comunitaria*, in *La traduzione*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1999, 135 ss. e *La rédaction multilingue dans l'Union européenne*, in *Légistique formelle et matérielle – Formal and Material Legislative*, C.-A. Morand (coordinato da), Aix-Marseille, PUAM, 1999, 217 ss. *Contra* P. Blasemann, *Übernationales Recht und Mehrsprachigkeit*, in *Eurorect*, 1992, 55 ss.

comunitario uniforme (per i regolamenti) od omogenea (per le direttive) nei diversi ordinamenti nazionali e in quest'ottica va evidenziata la necessità di garantire la conformità tra le diverse versioni linguistiche¹⁸. In effetti, già dagli albori dell'esperienza comunitaria emergono in tutta la loro problematicità le questioni connesse al multilinguismo, che, dal punto di vista del *drafting*, rappresenta un ulteriore fattore di complicazione nel procedimento di elaborazione degli atti. Invero, la concordanza tra le diverse versioni non è da considerarsi un aspetto meramente formale e quindi "governabile" con regole, lessicali e terminologiche, di carattere strettamente redazionale, ma sembra piuttosto celare una valenza sostanziale, poiché dietro le scelte linguistiche si nascondono spesso opzioni per istituti non perfettamente identici nei diversi ordinamenti e, in definitiva, si cela il rinvio a tradizioni giuridiche anche assai diverse. Non sorprende perciò che la Corte di giustizia, a far tempo degli anni sessanta, sia stata assai spesso chiamata a risolvere dubbi interpretativi originati appunto dalle divergenze linguistiche tra le diverse versioni degli atti comunitari¹⁹.

Se, come si è detto, in un primo momento, l'interesse delle Istituzioni europee per il *drafting* e, più in generale, per i problemi connessi alla qualità del diritto europeo sembra limitato al mero profilo formale o apparentemente tale, la prospettiva cambia radicalmente all'inizio degli anni novanta, allorquando dai Consigli europei di Birmingham²⁰ e di Edimburgo²¹ emerge una vera e propria presa di coscienza a livello politico dell'effettiva necessità di migliorare il diritto comunitario non solo sotto gli aspetti prettamente formali, ma anche sotto quelli di natura più sostanziale.

Non è un caso che nello stesso lasso di tempo venga approvato il Trattato di Maastricht, che fissa tra i principali obiettivi dell'Unione l'avvicinamento delle Istituzioni europee ai cittadini ed indica tra le vie da percorrere per realizzare questo ambizioso fine anche, anzi soprattutto, quella di semplificare il diritto comunitario rendendolo più comprensibile ai suoi destinatari²². Infatti, con specifico riguardo al riparto delle competenze, al tradizionale criterio dell'attribuzione si aggiunge, per la prima volta in termini espliciti, il principio della sussidiarietà, che viene mutuato dal modello tedesco per consentire l'adozione delle decisioni (e quindi l'attribuzione delle competenze normative) al livello politico più opportuno, nazionale od europeo. Inoltre, al fine di calibrare l'azione agli obiettivi perseguiti, il principio di sussidiarietà viene combinato con quello di proporzionalità, per cui, negli ambiti a competenza concorrente, l'intervento comunitario è consentito solamente nel caso in cui il governo nazionale non sia in grado di legiferare adeguatamente.

In definitiva, i principi di sussidiarietà e di proporzionalità diventano non solo due momenti fondamentali del processo decisionale, ma appaiono anche come le regole base del *drafting* sostanziale. In effetti, da un canto, il principio di sussidiarietà obbliga a considerare la c.d. opzione zero, cioè impone di prendere in considerazione l'opportunità di non adottare nessun provvedimento normativo e in questo senso favorisce la riduzione della legislazione, così contribuendo allo sfoltimento del diritto comunitario. Dall'altro canto, il riferimento al principio di proporzionalità richiede valutazioni e studi di fattibilità (c.d. analisi *ex ante*) e, in parallelo,

¹⁸ Come è noto, la norma che individua le lingue ufficiali dell'Unione è soggetta a una revisione periodica in coincidenza delle adesioni dei nuovi Stati membri, proprio al fine di adeguare il regime linguistico alle trasformazioni istituzionali. Per quanto riguarda il diritto primario v. l'art. 248 poi 314 TCE. Per quanto attiene invece al diritto derivato v. l'art. 217 poi 290 TCE e il reg. 1/58 (in *GUCE*, L 17, del 6-10-1958, 385 ss.), anch'esso sempre rivisto in occasione del progressivo allargamento dell'Unione europea. V. inoltre l'art. 12 del regolamento interno del Consiglio; gli artt. 6 e 16 del regolamento interno della Commissione e infine l'art. 117 del regolamento interno del Parlamento. –

¹⁹ V. A. Vidaschi, *Istituzioni europee e tecnica legislativa*, cit., 88 ss. e la giurisprudenza ivi richiamata.

²⁰ Consiglio europeo di Birmingham, *Una Comunità vicina ai suoi cittadini*, del 16-10-1992. In particolare, v. l'Allegato I alle *Conclusioni*, p.ti 3 e 5.

²¹ Consiglio europeo di Edimburgo, *Conclusioni della Presidenza*, del 12-12-1992, in *Boll. CE* del 12-12-1992, 9 s.

²² Specificatamente, all'art. 1 si afferma che il Trattato di Maastricht segna «una nuova tappa del processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni [vengano] prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini». In *GUCE*, C 224, del 31-8-1992.

verifiche *ex post*, ossia controlli sull'impatto della legislazione e in questo senso favorisce, almeno su un piano potenziale, una maggior efficacia della normativa e, in ultima analisi, una migliore "resa" delle politiche comunitarie.

Seguendo la medesima logica, orientata ad incrementare l'analisi di fattibilità, le Conclusioni del Consiglio europeo di Birmingham sollecitano un potenziamento dell'attività di consultazione della Commissione, che in genere precede la formale presentazione delle proposte legislative e, in particolare, suggeriscono la sistematica elaborazione di "libri bianchi"²³ e "libri verdi"²⁴.

Per quanto invece attiene agli aspetti di carattere strettamente redazionale, sono le Conclusioni del Consiglio di Edimburgo ad offrire gli spunti più interessanti. In effetti, il Consiglio europeo, oltre ad auspicare l'adozione delle "linee direttrici" sulle modalità redazionali della normativa europea, arriva a definire le regole di legistica veri e propri "parametri" su cui testare la qualità del diritto comunitario. In pratica, seppure in modo indiretto e ovviamente fuori dalle tradizionali forme di sanzionabilità giuridica, si ripropone in tutta la sua importanza il problematico tema dell'efficacia delle norme di *drafting*.

Dalla presa di coscienza del problema della qualità del diritto comunitario avvenuta, come si è appena detto, al massimo livello politico dell'Unione e cioè in sede di Consiglio europeo si passa all'approccio più strettamente "giuridico", giacché le tre Istituzioni, sia singolarmente che congiuntamente, adottano, nel corso degli anni novanta, provvedimenti sostanzialmente in linea con le Conclusioni di Birmingham e di Edimburgo del 1992.

In particolare, nel giugno del 1993, il Consiglio dei ministri approva una *Risoluzione* focalizzata sulla *qualità redazionale della legislazione comunitaria*²⁵, ovverosia tesa a fissare gli accorgimenti che occorre seguire, sia nel momento redazionale sia in quello "manutentivo", al fine di rendere la legislazione dell'Unione più chiara, semplice, concisa e, soprattutto, più accessibile, sia nel senso di agevolare il reperimento della normativa sia in quello di migliorare la comprensibilità della disciplina adottata. In effetti, da un canto, per razionalizzare il costante aggiornamento del diritto comunitario, la *Risoluzione* suggerisce il sistematico ricorso alla tecnica della codificazione, poiché l'automatica sostituzione degli atti emendati con quelli modificativi permette un'identificazione più agevole della normativa effettivamente in vigore. Dall'altro canto, allo scopo di recepire i principi di "buona legistica" fissati ad Edimburgo, la medesima *Risoluzione* codifica una serie di "linee direttrici", i c.d. dieci comandamenti, quasi a volere enucleare i «criteri di apprezzamento» utili per "testare", per così dire in *itinere*, cioè nel corso del procedimento normativo, la qualità redazionale degli atti. Tra i vari suggerimenti spicca il divieto di norme "intruse", cioè di norme non attinenti all'oggetto del provvedimento base; come pure dallo stesso documento emerge la severa critica al frequente inserimento di disposizioni prive di contenuto normativo nel corpo del dispositivo²⁶.

Più organica ed articolata appare la disciplina sulla "buona redazione" codificata, qualche anno più tardi, nel 1997, dalla Commissione in un'apposita *Guida*²⁷, che si presenta come un vero e proprio "manuale di legistica".

Più nel dettaglio, il documento adottato dalla Commissione ed in uso ai propri Servizi interni risulta diviso in tre parti: la prima è dedicata alla struttura (ideale) degli atti, la seconda alle tecniche di modifica o di emendamento e l'ultima alle regole redazionali in senso stretto.

Per quanto concerne la struttura degli atti, la *Guida* detta indicazioni di massima sul titolo, sul preambolo, sull'entrata in vigore degli atti, oltretutto naturalmente sull'articolato (e sulle relative

²³ Sono strumenti informativi grazie a cui si acquisiscono notizie di carattere tecnico utili per indirizzare l'azione comunitaria in una data politica.

²⁴ Sono strumenti informativi in cui si delineano le prime riflessioni circa l'intervento normativo comunitario in un determinato settore.

²⁵ Risoluzione del Consiglio dei ministri, adottata l'8 giugno 1993 e relativa *alla qualità redazionale della legislazione comunitaria*, in *GUCE*, C 166, del 17-6-1993, 1 ss.

²⁶ Per un'analisi approfondita delle singole indicazioni v. di seguito L. Trucco.

²⁷ Commissione delle Comunità europee, *Regole di tecnica legislativa ad uso dei servizi della Commissione*, Bruxelles, 1997 (documento ad uso esclusivamente interno e non oggetto di pubblicazione). La versione precedente era stata elaborata nel 1985.

note). A proposito dell'articolato, sembra significativo rilevare che la *Guida* non si limita a stabilire l'indicazione della disciplina di un dato settore e cioè dei diritti e dei doveri che discendono da una determinata scelta politica, ma richiede altresì la precisa individuazione dei poteri di attuazione esigendo la conseguente assegnazione dei medesimi alla Commissione.

Per quanto poi riguarda la seconda parte della *Guida*, come si è anticipato, dedicata ai procedimenti “manutentivi” del diritto comunitario, ovverosia alle tecniche di emendamento o di abrogazione dei singoli atti normativi, si deve notare l'organica presentazione dei principali strumenti operativi, quali: la rifusione (*réfonde*), la codificazione ed il consolidamento. In particolare, per la *réfonde*, che sostituisce l'atto abrogativo al precedente, la *Guida* dispone che, nel caso in cui la modifica sia rilevante, la motivazione del nuovo atto deve ricostruire gli elementi essenziali dell'atto originario e spiegare le ragioni che hanno portato alla sua abrogazione, come pure deve illustrare le innovazioni introdotte dall'atto abrogativo. Al contrario, se la modifica normativa ha portata più contenuta, la motivazione dell'atto può limitarsi a presentare la nuova disciplina, senza dover assumere una prospettiva storico-ricostruttiva. Inoltre, sempre con riferimento alla tecnica della rifusione, la *Guida* si fa carico dei rischi e delle incertezze interpretative che possono derivare dalla sistematica abrogazione di più atti, soprattutto per i richiami o i rinvii adottati da altri provvedimenti mantenuti in vigore e, proprio per ovviare a possibili incertezze interpretative, raccomanda l'inserimento (nel nuovo atto) di una formula che salvi i rinvii precedenti e precisa altresì che, purché compatibili con il nuovo provvedimento, restano in vigore le disposizioni di “applicazione” adottate sotto il “regime” dell'atto abrogato.

Di uso più frequente è la codificazione²⁸, ossia la tecnica che consente di riunire, senza apportare alcuna modifica di carattere sostanziale, una pluralità di atti in un unico provvedimento normativo, adottato secondo la procedura ordinaria²⁹ e pubblicato sulla “serie L” della Gazzetta ufficiale. Pertanto, dalla pubblicazione del nuovo atto si intendono abrogati gli atti originari.

Infine, dalla codificazione (c.d. costitutiva o ufficiale) si distingue il consolidamento (anche chiamato codificazione dichiarativa), che consiste nel pubblicare sulla “serie C” della Gazzetta ufficiale l'articolato³⁰ degli atti che si intendono “riordinare”. E' da notare che, diversamente dalla codificazione, gli atti originari non risultano abrogati e il testo consolidato ha una funzione meramente informativa, per cui è privo di valore giuridico.

La terza ed ultima parte della *Guida* si focalizza invece sulle regole di carattere redazionale e sviluppa in modo articolato i suggerimenti minimali già formalizzati dai *Formulari* del Consiglio e sintetizzati dalla *Risoluzione* del 1993³¹.

La mancata vincolatività di tutte queste regole di *drafting*, peraltro esplicitamente dichiarata³², e l'unidirezionalità dei loro effetti rappresentano nondimeno i due principali limiti sia della *Guida*, che si rivolge solo alla Commissione e ai suoi apparati serventi, sia della *Risoluzione*, che produce effetti solo in seno al Consiglio e ai suoi organi di supporto.

Orbene, allo scopo di superare il limite della “parzialità” e, almeno in qualche misura, quello invero più problematico (o di meno agevole soluzione) della non obbligatorietà e quindi della non sanzionabilità in caso di violazione, dalla prima metà degli anni novanta le Istituzioni europee

²⁸ Anzi, in seguito ad una *Decisione* della Commissione sulla codificazione del diritto comunitario del 1987, la codificazione è ritenuta obbligatoria nel caso in cui un atto abbia subito dieci modifiche (v. *Décision de la Commission sur la codification du droit communautaire*, séance del 1-4-1987, 43 SEC (87), 509; cfr. con la *Risoluzione* del Parlamento europeo sulla trasparenza del diritto comunitario e la necessità della sua codificazione, adottata il 6-5-1994, in *GUCE*, C 205, del 25-7-1994, 514 ss.). Invero, la necessità di procedere ad un'opera sistematica di codificazione era già stata suggerita dal Consiglio dei ministri con la *Risoluzione* del 26 novembre 1974 sulla codificazione degli atti del Consiglio, in *GUCE*, C 20, del 28-1-1975, 1.

²⁹ Si rinvia al seguito del discorso.

³⁰ Senza però riportare i “visto”, né i “considerando”.

³¹ Su cui cfr. *infra* L. Trucco.

³² V. la *Risoluzione* del Consiglio, adottata l'8 giugno 1993 e relativa *alla qualità redazionale della legislazione comunitaria*, cit., 1 ss., in cui si chiarisce che le “linee direttrici” (cioè le regole di legistica ivi fissate): «non sono né vincolanti né esaurienti».

iniziano ad affrontare il problema del miglioramento della qualità del diritto comunitario da una prospettiva diversa da quella focalizzata sulle tradizionali norme di produzione giuridica, orientandosi verso forme inedite e comunque originali per fissare la disciplina dei più rilevanti aspetti del *drafting*, formale e sostanziale.

Più nello specifico, sul piano del metodo, Consiglio, Commissione e Parlamento europeo abbandonano l'approccio isolato o mono-istituzionale per intraprendere iniziative coordinate, se non addirittura condivise, che testimoniano del formarsi in materia di un sistema collaborativo tra le diverse Istituzioni e i loro apparati serventi. Emerge così la novità principale sul piano del metodo rappresentata appunto dagli Accordi interistituzionali, cioè di strumenti la cui obbligatorietà viene affidata all'impegno (politico) assunto da tutti gli organi coinvolti nel processo decisionale e, dunque, nell'adozione degli atti.

Tra gli Accordi più rilevanti concernenti la materia che ci occupa, si deve menzionare l'*Accordo interistituzionale* relativo alle *procedure per l'attuazione del principio di sussidiarietà*³³, adottato sulla scia del Trattato di Maastricht nell'ottobre del 1993 ed anche quello sul *metodo di lavoro accelerato per la codificazione*³⁴, approvato l'anno successivo, nel dicembre del 1994. Entrambi gli Accordi sono certo riferiti a profili circoscritti della nostra tematica, cioè si occupano di determinazioni settoriali: il primo (quello sulla sussidiarietà) di natura più sostanziale, mentre il secondo (quello sulla codificazione) di carattere più formale-procedurale; ciò nondimeno, essi ne toccano aspetti di grande rilievo, giacché codificano la regola base del *drafting* sostanziale³⁵ e regolano il ricorso al principale strumento di manutenzione del diritto comunitario³⁶.

L'approccio collaborativo, testimoniato dagli Accordi interistituzionali appena richiamati ed emerso spontaneamente in via di prassi, trova poi un formale riconoscimento nella *Dichiarazione sulla qualità redazionale della legislazione comunitaria*³⁷ (nota come *Dichiarazione n. 39*), approvata dalla Conferenza intergovernativa ed allegata al Trattato di Amsterdam. Per la prima volta³⁸, un Allegato al Trattato invita espressamente le tre Istituzioni³⁹ ad adottare orientamenti

³³ Accordo internazionale tra il Consiglio e la Commissione ed il Parlamento europeo sulle procedure per l'attuazione del principio di sussidiarietà, in *Boll. CE*, del 25-10-1993, 121 s. Dal punto di vista della tempistica, si noti che l'adozione dell'Accordo è stata contemporanea all'approvazione della Dichiarazione interistituzionale sulla democrazia, trasparenza e la sussidiarietà (in *Boll. CE*, del 25-10-1993, 120 s.), in cui vengono riassunte le principali iniziative tese a migliorare l'"apertura" del procedimento decisionale e, dunque, volte ad assicurare al sistema un più alto indice di democrazia.

³⁴ Accordo interistituzionale tra il Consiglio e la Commissione ed il Parlamento europeo sul metodo di lavoro accelerato per la codificazione ufficiale dei testi legislativi, adottato il 20-12-1994, in *GUCE*, C 293, dell'8-11-1995, 2 s.

³⁵ In particolare, tra le altre indicazioni, l'Accordo interistituzionale obbliga la Commissione a rendere esplicito in tutte le sue proposte legislative il riferimento al principio di sussidiarietà e, in coerenza con la medesima logica, impone altresì al Consiglio e al Parlamento di valutare le eventuali proposte emendative alla luce del medesimo criterio. Sul punto si rinvia *infra* a L. Trucco.

³⁶ Si segnala che la forma dell'Accordo interistituzionale è adottata anche per la disciplina della tecnica di *réfonde* v. Accordo interistituzionale ai fini di un ricorso più strutturato alla tecnica di rifusione degli atti normativi, Bruxelles, 29-8-2001, 11220/01 JUR, 253. Sulle tecniche di manutenzione del diritto comunitario, in dottrina v. S. Dragone, *La codificazione del diritto comunitario*, in P. Costanzo (a cura di), *Codificazione del diritto e ordinamento costituzionale*, Novene, Napoli, 1998, 121 ss. e Id., *La codification communautaire: techniques et procédures*, in *Rev. marché unique européen*, 1998, 77 ss.

³⁷ Dichiarazione sulla qualità redazionale della legislazione comunitaria n. 39, adottata il 2-10-1997 ed allegata all'Atto finale del trattato di Amsterdam (firmato il 2-10-1997). Si noti che un anno prima dell'adozione della Dichiarazione, la Delegazione olandese per mano del rappresentante del Ministro degli affari esteri proponeva di allegare al Trattato, in corso di elaborazione, un Protocollo concernente le iniziative per il miglioramento della legislazione europea (sul punto v. Delegazione olandese, *Memorandum concernano la qualité de la réglementation européenne*, Bruxelles, 10-4-1996, Con/3874/96 e cfr. Delegazione britannica, *Memorandum – Quality of Legislation*, Bruxelles, 25-6-1966, Conf/3885/96). Si noti che, diversamente dal Protocollo *ad hoc* politicamente supportato dal Governo dell'Aja, la *Dichiarazione n. 39* non contiene alcun riferimento all'analisi di fattibilità e all'impatto socio-economico della legislazione.

³⁸ Si noti infatti che fino al 1997 le regole di legistica e, più in generale, le indicazioni orientate al miglioramento della qualità (redazionale) del diritto comunitario non trovano alcun fondamento giuridico né nel Trattato né nei suoi

comuni per contribuire al «miglioramento della qualità redazionale» del diritto comunitario. Anzi, gli auspici della *Dichiarazione n. 39* non si limitano al mero profilo sintattico-linguistico, ma rilanciano anche l'opera di codificazione dei testi normativi, nella convinzione che la comprensibilità del diritto europeo non possa prescindere dalla sua accessibilità e quindi dalla razionalizzazione (almeno per settore) dei numerosi atti normativi.

La *Dichiarazione n. 39* diviene dunque la base giuridica del successivo *Accordo interistituzionale sulla qualità del diritto comunitario*⁴⁰, sottoscritto dalle tre Istituzioni nel dicembre del 1998.

In estrema sintesi e sotto il profilo metodologico, si deve rilevare che l'Accordo consacra la linea, prima, affermata nella prassi e, poi, formalizzata dall'Allegato al Trattato di superare l'approccio mono-istituzionale per preferire l'intervento congiunto pluri-istituzionale.

Con particolare riguardo al profilo sostanziale, si deve poi rilevare che l'Accordo, recependo il mandato conferito dalla Conferenza intergovernativa, codifica una serie di criteri volti a guidare il legislatore nel delicato momento dell'elaborazione redazionale degli atti⁴¹. Invero, in un'ottica attenta ai contenuti, non si può fare a meno di osservare che l'Accordo non introduce sostanziali novità di tecnica legislativa; in effetti, esso riprende in termini riassuntivi le regole già fissate dai precedenti atti di legistica e, in particolare, sintetizza i suggerimenti che la *Guida* della Commissione del 1997 aveva esposto in modo assai più dettagliato e minuzioso. A mero titolo di esempio, si richiede chiarezza, semplicità, precisione e coerenza nella elaborazione dei testi normativi, anche in considerazione del tipo di atto, del carattere vincolante o meno e della categoria dei soggetti a cui il provvedimento si rivolge. Particolare attenzione è posta sulle implicazioni del multilinguismo, e sul punto vengono ripresi i principali suggerimenti già esposti nella *Risoluzione* del Consiglio del 1993. Alle indicazioni di carattere generale e di ordine terminologico e sintattico seguono disposizioni più specifiche concernenti la struttura dell'atto e dell'articolato e, ancora una volta, sono disciplinate le "operazioni giuridiche" di tipo abrogativo o meramente emendativo. A tal proposito, si ribadisce la preferenza per l'abrogazione esplicita e per la sostituzione di intere disposizioni rispetto alla tecnica di ritaglio parziale o di interpolazione delle norme esistenti. Né si trascura di fissare la struttura degli atti e con l'occasione se ne sottolinea il carattere puramente tecnico.

Al di là dei criteri di ordine generale, peraltro spesso affiancati da puntuali riferimenti tecnici, che saranno esaminati con maggior dettaglio nella sezione del Codice riservata ai commenti dei singoli atti di legistica⁴², pare opportuno evidenziare che nei "considerando" dell'Accordo viene sottolineato il nesso (verrebbe da dire logico prima che giuridico) tra la "buona legislazione" e la trasparenza, la legittimità e la corretta applicazione della normativa e, di conseguenza, viene altresì messa in risalto la stretta connessione tra la redazione chiara, semplice e coerente delle norme e il principio della certezza del diritto, che sta alla base di ogni ordinamento giuridico e, dunque, è parte integrante anche di quello comunitario⁴³.

Ciò nondimeno, dal punto di vista dell'efficacia precettiva, l'Accordo interistituzionale del 1998, (che pure, sul piano metodologico, rappresenta un apprezzabile sforzo), si pone sulla linea dei

allegati, con la *Dichiarazione n. 39* questa condizione di debolezza o di ambiguità giuridica pare, almeno in parte, superata.

³⁹ Specificatamente, la *Dichiarazione* stabilisce che Consiglio, Commissione e Parlamento europeo dovrebbero fissare di «comune accordo» gli orientamenti per il miglioramento della qualità redazionale. Invero, già il primo articolo del Protocollo presentato dalla Delegazione olandese richiedeva che le "linee direttrici" fossero decise «de concert» tra le tre Istituzioni europee.

⁴⁰ Accordo interistituzionale tra il Consiglio, la Commissione ed il Parlamento europeo sulla qualità redazionale del diritto comunitario, in *GUCE*, C 73, del 17-3-1999, 1 ss.

⁴¹ Più nello specifico, l'Accordo interistituzionale sulla qualità redazionale del diritto comunitario si articola in ben 22 punti raggruppati in 5 parti: principi generali, varie parti dell'atto, riferimenti interni ed esterni, atti modificativi, disposizioni finali-clausole di abrogazione-allegati. Per n'analisi sui singoli punti si rinvia *infra* a L. Trucco.

⁴² Cfr. di seguito L. Trucco.

⁴³ Cfr. Corte di giustizia, sent. 17-10-1991, C-58/89, *Commissione c. Germania*, in *Racc.*, 1991, I-4983.

precedenti, giacché dichiara in termini assai espliciti la non obbligatorietà degli “orientamenti comuni”, che quindi restano (utili) strumenti ad uso interno degli apparanti serventi delle Istituzioni, ma, nel caso in cui non fossero osservati, non sarebbero sindacabili davanti alla Corte di giustizia come ragione dell’invalidità degli atti normativi (mal redatti). Ferma la non incidenza dell’Accordo sul regime di validità degli atti, si deve tuttavia evidenziare che esso incide sui rapporti tra le Istituzioni, che sono impegnate l’una verso l’altra (e su questa linea “trascinano” i loro Servizi di supporto) a seguire un modello comune per risolvere i problemi redazionali degli atti normativi adottati nel seno dell’Unione.

Continuando la “cronistoria” dell’interesse mostrato dalle Istituzioni europee per la tecnica legislativa nel tentativo di evidenziarne i principali *steps*, si deve dire che i principi generali ed i suggerimenti più puntuali in materia di *drafting* fissati dall’Accordo interistituzionale del 1998 vengono approfonditi con maggiore articolazione nella *Guida pratica comune*, sottoscritta nel marzo 2000 dai Servizi giuridici di Consiglio, Commissione e Parlamento europeo⁴⁴.

La *Guida comune* sviluppa in termini coerenti la scelta di metodo già compiuta dall’Accordo interistituzionale ed infatti grazie ad essa, per la prima volta, le regole di legistica o, in senso più generale, le norme per una corretta elaborazione normativa vengono condivise ed adottate di comune accordo dai Servizi di tutte e tre le Istituzioni, che si impegnano, nelle rispettive attività legislative, a profondere il massimo sforzo per rispettarle.

Anzi tutto, sotto il profilo strutturale, la *Guida comune* si articola in 5 parti⁴⁵, che in pratica ripropongono la suddivisione già proposta dall’Accordo interistituzionale del 1998; essa si rivolge a tutti i soggetti che, a vario titolo, partecipano o risultano coinvolti nel procedimento di approvazione degli atti. Sotto il profilo contenutistico e in senso generale, si deve poi rilevare che le direttive della *Guida comune* riprendono in termini specifici e dettagliati le indicazioni generali enunciate dall’Accordo interistituzionale.

A prescindere dall’analisi dei singoli suggerimenti⁴⁶, pare interessante rilevare che la prima parte della *Guida* sembra voler ancorare i “criteri generali di buona legislazione” ai principi giuridici fondamentali, quali quello di uguaglianza tra i cittadini e di certezza del diritto, alzando così il tono del provvedimento che, nella sua complessività, si presenta, come logico, di carattere assai tecnico e pratico. Tuttavia, le indicazioni, anche estremamente puntuali e, per così dire, di basso profilo, concernenti, ad esempio, l’uso dei “vocabolari giuridici” non sono del tutto prive di effetti sul piano del *drafting* più sostanziale, anzi le une appaiono direttamente “dipendenti” dalle altre. A tal riguardo, si può sottolineare che disposizioni formulate in modo non chiaro e, comunque, non sintatticamente e lessicalmente curato, «sono destinate ad essere interpretate in modo restrittivo dal giudice comunitario»⁴⁷ e, dunque, “fruttano” un esito contrario rispetto ai presumibili *desiderata* dei legislatori, che, non riuscendo a risolvere i problemi sorti in sede di trattativa, hanno probabilmente optato per espressioni vaghe oppure “aperte” a letture diverse.

Ciò nondimeno, in un’ottica speculare e al fine di rispondere alle esigenze di un ordinamento multilingue e multiculturale come è quello europeo, è la medesima *Guida comune* ha rimarcare la necessità di preferire, nella redazione degli atti, concetti generali e termini generici non riconducibili a particolari ordinamenti nazionali. I tecnicismi dei diversi “vocabolari giuridici”, anziché essere presentati come strumento di precisione e di chiarezza, appaiono piuttosto fonte di problemi, tanto che le “linee direttrici” sconsigliano i riferimenti espliciti a specifici istituti giuridici, poiché potrebbero creare complicazioni laddove non fossero contemplati da tutti i Paesi dell’Unione. Di qui la preferenza per la genericità terminologica, che se, in apparenza, risponde

⁴⁴ *Guide pratique commun à l’intention des personnes qui contribuent à la rédaction des textes législatifs au sein des Institutions communautaires*, Bruxelles, 2000. Il documento tradotto in italiano è pubblicato nella versione integrale in calce a A. Vidaschi, *Istituzioni europee e tecnica legislativa*, cit., 201 ss., mentre nella sezione del Codice dedicata ai commenti dei singoli testi normativi ne vengono riprodotte le parti più significative.

⁴⁵ Ovverosia: principi generali, parti dell’atto, rinvii interni ed esterni, atti modificativi, disposizioni finali-clausole di abrogazione e allegati.

⁴⁶ Sul punto si rinvia *infra* a L. Trucco.

⁴⁷ V. Corte di giustizia, sent. 28-10-1999, C-6/98.

meglio alle peculiarità redazionali di un sistema multilingue, può però essere causa di problemi di non poco conto in fase di trasposizione delle direttive o di applicazione dei regolamenti. In effetti, nel primo caso, cioè nel recepimento delle direttive, potrebbe determinarsi una delega “in bianco” alle autorità nazionali, che sarebbero tentate di “piegare”, in sede di trasposizione, il provvedimento comunitario agli interessi nazionali, con il rischio di un recepimento eterogeneo e, comunque, non in linea con il fine dell’armonizzazione. In termini analoghi, nel secondo caso, cioè se si trattasse di un atto direttamente applicabile, come il regolamento, la formulazione generica lascerebbe ampio margine interpretativo agli operatori di settore, “scaricando” la decisione politica sui giudici nazionali e, in ultima analisi, sulla Corte di giustizia, adita in via pregiudiziale ex art. 234 TCE.

In definitiva, in entrambi i casi, paradossalmente, la regola di legistica codificata nella *Guida comune*, anziché contribuire ad una legislazione più chiara e precisa, sembrerebbe diventare fonte di incertezza giuridica.

In un’ottica più generale e a prescindere da qualche riserva, come quella appena evidenziata, la *Guida comune* sembra essere divenuta, almeno limitatamente al profilo strettamente redazionale, un’acquisizione assai solida, quasi a rappresentare il punto di arrivo di un lungo percorso, iniziato dai *Formulari* del Consiglio, che in forma, come si è detto, embrionale fissavano indicazioni sintetiche e minimali sulle regole sintattiche e linguistiche, continuato, in termini più specifici e dettagliati vista la natura dell’atto, dalle *Guide* della Commissione e pure ripreso, sul piano più nobile e per così dire di principio, dai Consigli europei e dalla Conferenza intergovernativa del 1996-1997 ed appunto culminato nell’*Accordo interistituzionale* del 1998 e nella successiva *Guida pratica comune* del 2000.

Ebbene, pur senza abbandonare l’interesse per la legistica in senso stretto, negli ultimi anni, l’Unione ha focalizzato la sua attenzione sulla dimensione più sostanziale del *drafting*, come si evince dalle Conclusioni della Presidenza dei più recenti Consigli europei, in cui il miglioramento del contesto normativo viene continuamente messo in relazione alle esigenze di produttività, di crescita della competitività e dell’occupazione. E da questa prospettiva si suggerisce la valorizzazione dell’attività di consultazione degli operatori interessati o di settore e, in parallelo, si auspica il potenziamento delle analisi di impatto, per la valutazione dei costi amministrativi della legislazione⁴⁸.

In effetti, raccogliendo il mandato del Consiglio europeo di Lisbona⁴⁹ e tenendo presente una serie di criticità rilevate in termini organici dalla Relazione intermedia del Consiglio di Stoccolma⁵⁰, nel giugno del 2002, la Commissione europea adotta una *Comunicazione*, intitolata: *Piano d’azione «semplificare e migliorare la regolamentazione»*⁵¹ e finalizzata ad un generale ripensamento delle procedure e delle tecniche di normazione. Questo *Piano d’azione*, anche se formalmente è predisposto dalla sola Commissione, non deve essere visto come un’iniziativa isolata di una Istituzione, ma anzi sembra porsi come base di partenza, appunto come “piano”, per coinvolgere Consiglio e Parlamento, ma anche i singoli Stati membri, in un programma di azioni, coordinate e congiunte, volte alla semplificazione legislativa e al miglioramento della qualità del diritto europeo.

⁴⁸ Consiglio europeo di Lisbona, le *Conclusioni della Presidenza*, del 23 e 24-3-2000; Consiglio europeo di Laeken, le *Conclusioni della Presidenza*, dell’8 e 9 dicembre 2001; Consiglio europeo di Barcellona, le *Conclusioni della Presidenza*, del 15 e 16 marzo 2002 e Consiglio europeo di Siviglia, del 21 e 22 giugno 2002; Consiglio europeo di Bruxelles, le *Conclusioni della Presidenza*, del 16 e 17 ottobre 2003, p.to 20 e Consiglio europeo di Bruxelles, le *Conclusioni della Presidenza*, del 20 e 21 marzo 2003, p.to 24: tutte consultabili in <http://ue.eu.i/info/eurocouncil>. Più di recente cfr. Consiglio europeo di Bruxelles, le *Conclusioni della Presidenza*, del 25 e 26 marzo 2004, p.to 23 e Consiglio europeo di Bruxelles, le *Conclusioni della Presidenza*, del 15 e 16 dicembre 2005, p.to 20: consultabili in <http://ue.eu.int/info/eurocouncil>.

⁴⁹ Consiglio europeo di Lisbona, le *Conclusioni della Presidenza*, del 23 e 24-3-2000, cit.

⁵⁰ Relazione intermedia della Commissione al Consiglio europeo di Stoccolma, *Migliorare e semplificare l’ambiente regolamentare*, del 7-3-2001, COM (2001) 130.

⁵¹ Commissione europea, *Comunicazione: Piano d’azione «semplificare e migliorare la regolamentazione»*, del 5-6-2002, COM (2002) 278.

Le soluzioni proposte dalla *Comunicazione* della Commissione vengono infatti ricalcate sullo svolgimento del procedimento normativo, e cioè analizzando tutte le fasi del processo decisionale, dal concepimento dell'idea normativa all'attuazione vera e propria dell'atto; sicché la strategia del *Piano d'azione* non resta confinata alla dimensione comunitaria, ma al contrario si allarga sino ad abbracciare le azioni dei singoli Stati membri, che, tanto nella fase ascendente quanto soprattutto in quella discendente, vengono coinvolti nell'attività "legislativa" dell'Unione⁵².

In particolare, tra le misure previste dal *Piano d'azione* meritano specifica attenzione quelle articolate in due distinte Comunicazioni, che affiancano e completano la Comunicazione-base: una focalizzata sull'analisi di fattibilità⁵³ e, più in particolare, sulle consultazioni che precedono la formale presentazione dell'atto e l'altra centrata invece sul metodo di valutazione d'impatto della normativa⁵⁴. A tal proposito, non si può fare a meno di rilevare che quest'ultima Comunicazione si segnala per almeno due aspetti, profondamente innovativi. Il primo ha un carattere più trasversale e riguarda l'impostazione metodologica, giacché al tradizionale approccio settoriale si sostituisce un sistema valutativo generalizzato, introducendo un modello unico, basato su *standards* minimi di analisi e finalizzato a proporre un "formato comune" per le relazioni che devono informare sulle questioni basilari di una data politica. Il secondo aspetto innovativo ha invece una valenza più specifica, poiché riguarda i singoli emendamenti, nel senso che richiede valutazioni mirate su ogni proposta modificativa e, quindi, inserisce la valutazione di impatto in un particolare passaggio del processo di produzione normativa.

Infine, sul piano del metodo, si può notare che il *Piano d'azione* conferma, anzi consolida la prospettiva coordinata e congiunta delle Istituzioni nell'approccio al tema della tecnica legislativa ed infatti, per quanto attiene agli aspetti del *drafting* formale, esso auspica l'approvazione di un nuovo Accordo interistituzionale, che può ormai considerarsi la forma tipica e propria per codificare, almeno nelle linee generali e di principio, gli orientamenti finalizzati al miglioramento della qualità del diritto europeo.

L'Accordo interistituzionale relativo al miglioramento della legislazione comunitaria e previsto dalla Comunicazione della Commissione viene così adottato nel dicembre 2003⁵⁵ e si pone come l'ultima tappa di un lungo percorso, che non può certo ancora dirsi ancora concluso, ma sembra orientato a raggiungere non solo un alto livello di qualità redazionale, bensì anche una sostanziale semplificazione del diritto europeo.

Coerentemente con gli obiettivi fissati dal *Piano d'azione* del 2002, successivamente sviluppati dall'Accordo interistituzionale del 2003, e nel quadro delle linee politiche dettate dai più recenti Consigli dei Capi di Stato e di Governo, le Istituzioni europee hanno adottato, nei diverse settori, una serie di atti volti a migliorare la qualità della normazione comunitaria, dimostrando una rinnovata sensibilità per la tecnica legislativa, intesa soprattutto nella sua dimensione sostanziale.

Alla luce di quanto detto, si può allora osservare che tutti questi atti sembrano costituire un *corpus*, piuttosto coerente e compatto, che palesa, al di là dei risultati effettivi che vanno peraltro riscontrati quotidianamente nella prassi e costantemente monitorati⁵⁶, la grande sensibilità mostrata dall'Unione nei riguardi dei problemi redazionali (in senso lato) e gli sforzi compiuti dalle

⁵² Cfr. COM (2005) 97.

⁵³ Commissione europea, *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo – Proposta di principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, del 5-6-2002, COM (2002) 277. Più nello specifico, con questa Comunicazione la Commissione riprende e sviluppa alcuni criteri generali e requisiti minimi sull'attività di raccolta delle informazioni *ex ante*, già fissati dalla Comunicazione del 1992 specificatamente orientata a disciplinare le *lobbies* e le loro attività.

⁵⁴ Commissione europea, *Comunicazione in materia di valutazione d'impatto*, del 5-6-2002, COM (2002) 276.

⁵⁵ Accordo interistituzionale tra Consiglio, Commissione e Parlamento europeo, *Legiferare meglio*, adottato il 31-12-2003, in *GUCE*, C 321, del 31-12-2003, 1 ss.

⁵⁶ Si segnala che le stesse Istituzioni europee controllano il rispetto degli indirizzi di tecnica legislativa, grazie al periodico monitoraggio realizzato dalla Relazione a cadenza annuale: "Legiferare Meglio": v. le Relazioni *Legiferare meglio*, adottate dal 1995 in poi e, in particolare, si veda da ultima la Relazione *Legiferare meglio 2005*, COM (2006) 29 final.

Istituzioni per elaborare e razionalizzare le tecniche legislative. Anzi, si può ritenere che l'interesse dell'Unione al miglioramento del “contesto normativo” comunitario sembra aver superato il confine meramente tecnico del *drafting* formale (e, almeno per certi versi, sostanziale) ed essere sconfinato su un terreno più politico, giacché la sua azione pare orientata a sviluppare “una cultura di buona legislazione” comune a tutte le Istituzioni (e ai loro apparati serventi) che va al di là del mero indirizzo di *better legislation* nella ben più ambiziosa prospettiva di radicare un nuovo modo di pensare, che deve appunto divenire cultura.