



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA**

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI  
"M.FANNO"**

**DIPARTIMENTO DI DIRITTO PRIVATO E CRITICA DEL DIRITTO**

**CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA**

**PROVA FINALE**

**"LEGIFERARE MEGLIO: UN'ANALISI QUALITATIVA  
SULL'EFFICACIA E SULLA RILEVANZA"**

**RELATORE:**

**CH.MO PROF. LAURENCE KLESTA**

**LAUREANDO/A: FATIMA AIT MALEK**

**MATRICOLAN.1160977**

**ANNO ACCADEMICO 2020–2021**

## INDICE-SOMMARIO

INTRODUZIONE.....	2
<b>CAPITOLO I. CONTESTO E RAGIONI DI NASCITA DELL'ACCORDO .....</b>	<b>4</b>
1.1. Breve excursus: come legifera l'Unione Europea.....	5
1.2. I principi che l'Unione Europea deve rispettare.....	5
1.3. Le fasi del ciclo legislativo .....	6
1.3.1. <i>La pianificazione strategica</i> .....	7
1.3.2. <i>Preparazione della valutazione d'impatto</i> .....	7
1.3.3. <i>Preparazione delle valutazioni ex-ante/ex post</i> .....	8
1.3.4. <i>Recepimento e fitness check</i> .....	9
1.4. Controllo e supporto qualità.....	10
1.5. Il sistema funziona bene? È efficace?.....	10
1.5.1 <i>Il giudizio di altre istituzioni europee</i> .....	11
1.5.2. <i>Giudizio sulle valutazioni ex post e sulle consultazioni</i> .....	11
1.6.“Legiferare meglio” ha facilitato la discussione legislativa? E l'implementazione? .....	12
1.6.1 <i>Riduzione degli oneri attraverso la riduzione del volume legislativo</i> .....	13
1.6.2 <i>Riduzione degli oneri attraverso iniziative di riduzione di costi taylor-made</i> .....	14
1.7. Legiferare meglio è stato di supporto e pertinente al processo decisionale?.....	14
<b>CAPITOLO II. LA VALUTAZIONE D'IMPATTO.....</b>	<b>16</b>
2.1. Processo di preparazione di una valutazione.....	17
2.2. La stima dei costi e dei benefici.....	18
2.3. Modello del Costo Standard .....	18
2.4. Analisi multicriterio .....	19
<b>CAPITOLO III. ANALISI DELL'INIZIATIVA SUL CAMBIAMENTO CLIMATICO .....</b>	<b>21</b>
3.1. Contesto legale e politico della politica sul clima.....	21
3.2. Le azioni di “legiferare meglio” .....	21
3.3. Facilitazione del processo decisionale .....	22
3.4. Il contributo di “legiferare meglio” ha influito in maniera significativa?.....	23
3.5 Punti di debolezza del sistema .....	23
CONCLUSIONE.....	25
BIBLIOGRAFIA.....	27

## INTRODUZIONE

All'Unione Europea è stato spesso criticato di produrre troppe norme o norme mal scritte che interferiscono con la vita dei cittadini e delle imprese, norme che si argomenta sarebbe stato meglio intraprendere a livello nazionale e locale e non UE. La burocrazia e l'eccessiva legislazione sono visti come i maggiori svantaggi dell'UE (Raines, 2017). Aziende e cittadini hanno sovente lamentato il volume e la bassa qualità delle leggi, a questi si aggiungono importanti gruppi quali "Business Europe" e "RegWatch Europe". In un importante sondaggio del 2017 dell'Eurobarometro, commissionato dal Parlamento, è emerso che il 70% delle aziende percepisce la legislazione europea come un ulteriore onere, un incremento di burocrazia e costi amministrativi. La Commissione Europea, in quanto esecutivo dell'Unione, ha risposto alla critica dando priorità ad una politica di regolamentazione denominata "Legiferare meglio", usando la pianificazione strategica, le valutazioni di impatto, il dialogo con il pubblico e le valutazioni ex post ed ex-ante come principali strumenti per produrre leggi migliori, con la consapevolezza che l'UE non può e non deve intervenire in ogni problema dell'Unione. Ciò vale tanto per la nuova legislazione che per quella già vigente.

"Legiferare meglio" per l'Unione Europea significa progettare leggi e politiche che raggiungano gli obiettivi minimizzando i costi, non significa regolamentare di più o deregolamentare. È un processo volto a garantire che le decisioni politiche dell'UE siano preparate in modo aperto e trasparente, basate su prove e dati e sostenute da tutte le parti interessate.

La politica "legiferare meglio" ha effettivamente prodotto leggi migliori? È rilevante (ovvero sistematicamente usata) nel processo decisionale dei legislatori? È stata efficace nel raggiungere gli obiettivi? In termini economici la regolamentazione dovrebbe produrre un beneficio sociale netto, un sistema di regolamentazione dovrebbe di conseguenza assicurarsi che il beneficio sociale di ciascuna iniziativa sia determinato ex-ante. Poiché l'analisi della Commissione esamina l'impatto non solo economico ma anche ambientale e sociale di un'iniziativa, viene spesso utilizzata l'analisi multicriterio assieme all'analisi costi/benefici (ACB). La Commissione fornisce diversi tipi di costi e benefici senza imporre obblighi su ciò che deve essere valutato. Alcune valutazioni misurano solo gli oneri amministrativi, utilizzando il modello del Costo Standard, altre considerano anche i costi di conformità. Per quanto riguarda i benefici, l'Unione attribuisce grande importanza a valori come "l'integrazione UE" che sono difficilmente quantificabili, né tantomeno monetizzabili. L'esperienza mostra che è estremamente difficile misurare ex-ante costi e benefici con precisione, particolarmente in un sistema a più livelli con 27 paesi membri che effettuano scelte diverse in materia di attuazione e applicazione. Perciò, i costi/benefici calcolati durante la fase della valutazione d'impatto possono variare considerevolmente da quelli della proposta della Commissione e da quelli della legge implementata dai singoli stati (Golberg, 2018). Queste differenze di approccio analitico al calcolo non permettono di aggregare i valori finali calcolati, né tali valori sono coerenti tra di loro. E dato che l'ACB non è obbligatoria né adatta a molte delle casistiche delle proposte, l'efficacia della legislazione europea e il sistema di politica regolamentare non può essere misurato in termini di beneficio sociale netto. Questo significa che la valutazione del processo "legiferare meglio" rimane in larga parte qualitativa e questo documento non fa eccezione.

## **CAPITOLO I. CONTESTO E RAGIONI DI NASCITA DELL'ACCORDO**

L'accordo interistituzionale "legiferare meglio", firmato il 2003 e rimasto inattuato, è stato sostituito dal nuovo accordo del 2016, promosso dalla Commissione Europea presidiata da Juncker e firmato dai tre principali organi europei: il Parlamento Europeo, il Consiglio dell'Unione Europea e la Commissione Europea. L'accordo si compone di nove titoli e ha l'obiettivo principale di favorire la cooperazione tra i tre organi, al fine di migliorare la qualità della normativa comunitaria, in modo da renderla più trasparente e con una particolare attenzione alle PMI, che costituiscono il 99% del tessuto aziendale dell'UE ("pensare anzitutto in piccolo"). La legislazione dovrebbe semplificare il processo decisionale dell'Unione e produrre dei risultati che possano essere misurati e quantificati (Coglianese, 2012).

"Legiferare meglio" è sia un obiettivo che un processo che delinea le modalità di preparazione, è creato e modellato sulla struttura dell'Unione Europea, sul funzionamento dei suoi organi e sul suo specifico quadro istituzionale e giuridico. Protagonista dell'accordo è la Commissione Europea, l'organo che detiene il monopolio dell'iniziativa legislativa e considerevoli poteri esecutivi all'interno dell'Unione.

L'accordo interistituzionale del 2003 e il successivo accordo del 2016 furono una risposta alle spinte dei vari paesi membri dell'UE, Germania e Regno Unito in particolare, affinché fosse perseguita una politica di "migliore regolamentazione" anche a livello europeo, dato che politiche simili venivano seguite a livello nazionale dagli stessi paesi. Il governo tedesco in particolare, a partire dai primi anni del 2000, aveva condotto una campagna decennale per il taglio dei costi, riduzione dei tempi della burocrazia, un forte sistema di budgeting e riduzione dei costi di conformità, e spingeva affinché l'UE seguisse il proprio esempio (Nationaler Normenkontrollrat, 2016).

Ancora più importante fu l'insoddisfazione all'epoca manifestata dalle imprese, che ritenevano che la Commissione dedicasse poca attenzione ai costi e agli oneri cumulativi che la legislazione comunitaria imponeva, costringendo molte aziende a dislocare i propri stabilimenti (Business Europe, 2016). Un'altra pregnante protesta fu che la complicata legislazione europea costituisse uno sbarramento e un freno all'innovazione economica e tecnologica. Altri stakeholder, quali sindacati, associazioni dei consumatori, ONG e associazioni ambientali, argomentavano invece che l'Unione prestasse poca attenzione all'impatto ambientale e sociale della normativa europea e che l'impegno iniziale della Commissione a semplificare il corpo legislativo e minimizzare i costi fosse insufficiente e non soddisfacesse appieno le richieste dei cittadini di una maggior responsabilità sociale ed ambientale.

L'emergere della cooperazione normativa come un aspetto fondamentale per un'unione commerciale e politica qual è l'Unione Europea e della sempre più incombente necessità di una legislazione internazionale chiara ed efficiente, ha incrementato la pressione e l'attenzione per la politica di regolamentazione della Commissione Europea. A questa ora si richiedeva non solo di legiferare meglio, ma anche di rendere trasparenti gli obiettivi delle proposte di legge e rendere partecipi i cittadini e le imprese nella redazione, attraverso un sistema di feedback, nonché valutazioni di impatto esaustive ex-ante, un approccio più quantitativo e infine un più stringente rispetto e controllo sull'attuazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

### **1.1. Breve excursus: come legifera l'Unione Europea**

L'UE ha il potere di agire solo nelle aree conferite dai trattati. Dove la competenza legale è "esclusiva", solo l'UE può agire, nelle aree dove la competenza è invece "condivisa", l'Unione può agire a fianco agli stati membri, in altre aree invece la competenza è "coordinata" tra l'UE e gli stati membri (Artt. 2-6 TFEU, 2012).

Alla Commissione dell'Unione Europea spetta il potere di "proporre" di leggi, il Consiglio e Parlamento adottano le leggi, mentre gli stati membri e le autorità locali le implementano attraverso varie modalità (come i decreti-legge in Italia). Il Consiglio e il Parlamento vengono spesso chiamati "co-legislatori" in quanto adottano congiuntamente le decisioni sulle leggi europee, approvandole così come sono, apportando modifiche o respingendo le proposte, sempre nell'ambito di una procedura ordinaria. Le iniziative non possono essere valutate ed esaminate per più di tre volte (tre "letture") e, in mancanza di accordo, la proposta viene definitivamente ritirata.

La Commissione propone leggi dopo aver consultato una serie di stakeholder quali governi, cittadini, parlamenti nazionali, nonché esperti del settore. La Commissione è anche l'organo esecutivo dell'UE e, in quanto tale, ha il compito di garantire la corretta applicazione del diritto da parte di ciascun stato membro.

L'UE può legiferare attraverso quattro atti legislativi che possono essere o meno vincolanti, di portata generale o limitata a paesi o aziende specifiche. Si tratta di direttive, regolamenti, decisioni e raccomandazioni.

Le direttive stabiliscono obiettivi generali dell'UE lasciando agli Stati Membri libertà su come raggiungerli, mentre i regolamenti sono vincolanti e devono essere direttamente applicati. Anche le decisioni sono vincolanti, ma solo per specifici destinatari, e sono direttamente applicabili come i regolamenti. Le raccomandazioni infine non sono vincolanti e rendono semplicemente nota una posizione o una linea di azione preferibile.

### **1.2. I principi che l'Unione Europea deve rispettare**

L'azione dell'UE, secondo l'art. 5 del trattato sull'Unione Europea, deve sempre intendersi nel rispetto del principio di sussidiarietà, di proporzionalità e di necessità.

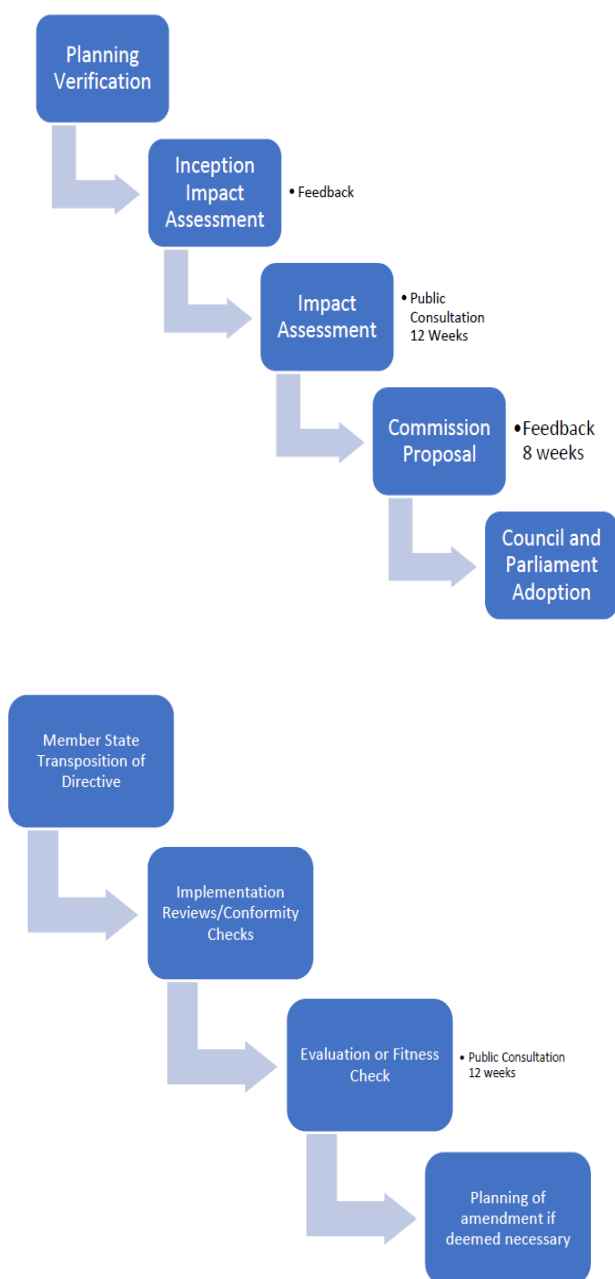
Il primo principio, quello di sussidiarietà, impone, nel caso di competenze concorrenti, che l'UE intervenga solo in quei casi in cui un obiettivo non possa essere sufficientemente ed efficacemente raggiunto dagli Stati Membri a livello nazionale, regionale e locale, bensì può essere realizzato in maniera ottimale solo a livello europeo. L'intento è quello di assicurare che le decisioni vengano prese il più vicino possibile ai cittadini, questo però non si applica alle aree in cui l'UE ha competenza esclusiva. Il principio giuridico di proporzionalità richiede che l'azione dell'Unione non possa andare al di là di quanto strettamente necessario a raggiungere gli obiettivi prefissati, si impone l'adeguatezza dei mezzi impiegati al fine predeterminato.

Il principio di necessità richiede invece che ci sia un effettivo bisogno di intervento.

### 1.3. Le fasi del ciclo legislativo

La preparazione di legislazione di elevata qualità deve rispettare l'applicazione di vari step e strumenti, illustrati nel Toolbox e nelle Guidelines (Commissione Europea, 2017): una pianificazione strategica, una valutazione d'impatto, valutazione ex-ante ed ex-post e consultazione degli stakeholder. Il rispetto e il livello di applicazione di queste fasi sono controllati dal Regulatory Scrutiny Board (Comitato per il controllo normativo), un organo indipendente interno alla Commissione, formato da tre commissari e tre membri esterni, l'organo sostituisce il vecchio Impact Assessment Board e riporta direttamente al presidente della Commissione.

#### Processo decisionale dell'UE



Fonte: Commissione Europea

### ***1.3.1. La pianificazione strategica***

La pianificazione strategica è l'elemento chiave per la gestione delle attività all'interno della Commissione. Ogni anno viene preparato il Piano di Gestione Annuale e il Programma di lavoro annuale, in cui vengono definite le priorità della Commissione e come verranno realizzate in modo concreto, questo dà inizio alla discussione con il Consiglio e il Parlamento, che culmina con la pubblicazione della "Joint Declaration". Vengono così definite le priorità legislative della Commissione.

Pianificazione strategica significa anche un programma di lavoro più mirato, grazie ad essa si è infatti assistito ad una riduzione del numero di iniziative nel programma di lavoro della Commissione. L'uso in particolare di "pacchetti legislativi" ha facilitato preparativi congiunti, maggiori sinergie e riduzione di impatti trasversali negativi. Il numero di proposte legislative giunte ai co-legislatori è stato: 49 nel 2015, 108 nel 2016 e 74 nel 2017. Dati che segnano una riduzione significativa se paragonati con il flusso di proposte della precedente Commissione, secondo i report 2010 e 2018 della Corte dei conti Europea: 97 (2010), 147 (2011) e 87 (2012). Bisogna sempre tenere in considerazione che il numero di valutazioni d'impatto varia ogni anno in relazione al mandato della Commissione, se si è quindi a inizio o fine dei 5 anni di carica, si registra infatti una più intensa attività della Commissione e quindi maggiori proposte/valutazioni di impatto a inizio e a metà mandato.

Prima che qualsiasi iniziativa legislativa venga intrapresa, è necessaria la validazione da parte dell'esecutivo e, quando questa è ottenuta, si provvede alla preparazione di una panoramica preliminare sugli obiettivi. Lo step successivo è la redazione di una valutazione d'impatto preliminare per le iniziative significative e una tabella di marcia (roadmap) per le iniziative di minore importanza. Il documento viene pubblicato sul sito della Commissione e cittadini e stakeholder possono offrire un feedback. Se la Commissione decide di non presentare una valutazione d'impatto deve argomentare pubblicamente le ragioni di tale scelta, se l'iniziativa invece riguarda una legislazione esistente, è richiesta una valutazione ex-ante obbligatoria, nel rispetto del principio "in primo luogo la valutazione". Il Consiglio e il Parlamento si impegnano a leggere le valutazioni d'impatto della Commissione nelle loro delibere, in rispetto dell'accordo "legiferare meglio" del 2016 cit. supra p.1. A decidere se un'iniziativa sia o meno significativa è il responsabile dipartimento della Commissione, che emette un giudizio qualitativo e non quantitativo, in contrasto con altri sistemi, come quello americano, in cui si utilizzano delle soglie quantitative. Dai report 2007-2015 dell'Impact Assessment Board (IAB) emerge che 81 % delle proposte che seguono l'iter della procedura ordinaria è accompagnato da una valutazione d'impatto. Eccezioni sono le proposte sviluppate in periodo di emergenza, oppure proposte per cui sono già chiari gli orientamenti politici, per cui non ha senso fornire opzioni.

### ***1.3.2. Preparazione della valutazione d'impatto***

In seguito, viene preparata una valutazione d'impatto definitiva e sono aperte le consultazioni al pubblico per dodici settimane. Il Regulatory Scrutiny Board (RSB) valuta la qualità della valutazione d'impatto finale ed esprime un giudizio che può essere positivo, negativo o positivo con riserva. Se il giudizio è positivo, la valutazione può procedere verso una consultazione interdipartimentale, dopo la quale si presenta la proposta per l'adozione da parte della Commissione.

Se la Commissione approva il testo dell'iniziativa, questo deve essere aperto alla consultazione del pubblico per otto settimane, prima che venga inviato al Parlamento e al Consiglio. Chiunque può commentare l'iniziativa pubblicata e offrire dati o osservazioni attraverso il portale unico "Di la tua" della Commissione. L'apertura del processo decisionale rende l'UE più inclusiva e trasparente, oltre che più preparata ad argomentare le sue azioni, il sistema di feedback aumenta le probabilità che le politiche attuate siano basate sui migliori elementi disponibili e siano quindi più efficaci.

Alla preparazione della valutazione d'impatto la Commissione devolve grandi risorse: le iniziative, infatti, devono essere basate su prove solide, l'intervento dell'UE ben argomentato, il valore aggiunto della legislazione dimostrato, le varie opzioni elencate e analizzate, compresa l'opzione di non intervento dell'Unione. Nell'impatto confluiscono analisi dei costi e dei benefici, analisi multicriterio e valutazione dell'impatto economico, sociale ed ambientale, il tutto con supporto di dati e sondaggi, quantificato il maggior possibile. L'analisi economica in particolare deve considerare l'impatto dell'iniziativa sulle diverse imprese (soprattutto quelle medio-piccole) e sulla competitività. La redazione della valutazione da parte degli ufficiali legislativi è guidata step-per-step dalle Guidelines della Commissione, che illustrano anche come definire bene il problema che l'iniziativa si propone di risolvere, la definizione degli obiettivi, la definizione delle opzioni e i vari modelli e tecniche analitiche da utilizzare. La legislatura europea è divenuta nel tempo molto sensibile alla presenza o meno di una valutazione d'impatto, tanto da poter rifiutare di esaminare una proposta finché non fosse stata condotta una valutazione, come nel caso dello "schema assicurazione europea sui depositi" (proposta EDIS del 2015), reso noto dal report 8749/15 del Consiglio dell'UE. Nel periodo 2003-2016 la Commissione ha portato avanti 1899 proposte, 794 delle quali accompagnate da una valutazione d'impatto, il 42% del totale, un buon risultato (Golberg, 2018). Il conteggio delle iniziative non include i circa 1500 atti delegati ed esecutivi adottati ogni anno, poiché non hanno normalmente impatti significativi e hanno una durata limitata.

### ***1.3.3. Preparazione delle valutazioni ex-ante/ex post***

Fa parte del processo "legiferare meglio" un più sistematico approccio alle valutazioni, voluto dalla Commissione Juncker, effettuato dal programma della Commissione di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT). Il REFIT è stato costituito nel 2015 e ha l'obiettivo di semplificare la legislazione dell'UE, eliminando oneri, costi eccessivi o incoerenze, tenendo aggiornato il corpo legislativo. Le valutazioni si intendono sia ex-ante che ex-post. Una valutazione ex-ante può successivamente assumere la forma di una valutazione d'impatto se si sceglie di ricorrere ad una consultazione pubblica.

Il programma REFIT è tenuto in considerazione nel momento di preparazione del Programma di lavoro annuale della Commissione, e la relativa piattaforma è aperta alla partecipazione di autorità nazionali, cittadini e tutte le parti interessate, per offrire suggerimenti. La Commissione presenta ogni anno una sintesi dei risultati del processo di semplificazione. La piattaforma "Fit for Future", un gruppo di esperti, offre consiglio ai commissari su come meglio raggiungere gli obiettivi del REFIT.



La Commissione, come si evince dalla comunicazione (2010) 543, si impegna, ad ogni nuova proposta, a rispettare il principio “in primo luogo la valutazione”, secondo cui qualsiasi nuova iniziativa che riprende una precedente legislazione deve avere alla base una valutazione di ciò che è già in vigore. Oltre a questo, vanno effettuate valutazioni ex-post dopo l’implementazione di una legge da parte degli Stati Membri, con l’obiettivo di valutare a distanza di anni la performance della normativa e stabilire se gli obiettivi sono stati raggiunti e se sia possibile giungere gli stessi risultati in maniera più semplice e meno costosa. Al fine di semplificare il corpo normativo europeo si ricorre anche a due processi, il primo, “Codificazione”, consiste nell’incorporare tutti gli emendamenti di una legge in un unico atto. Il secondo processo invece, “rifusione/revisione”, si limita ad incorporare tutti gli emendamenti nel nuovo testo legislativo. Iniziative legislative della Commissione possono essere infine ritirate prima che vengano adottate, oppure possono essere abrogate se obsolete o non in linea con i nuovi orientamenti politici. Questo può accadere ad ogni inizio di mandato, quando la nuova Commissione in carica decide se continuare o meno con le iniziative di quella precedente, soprattutto in caso di iniziative dal ridotto potenziale, dal progresso limitato o non pertinenti con l’agenda politica (Golberg, 2018).

Anche le valutazioni sono soggette alla consultazione del pubblico e al giudizio dell’RSB. La consultazione degli stakeholder è un obbligo legale, è diventata uno degli strumenti chiave della Commissione, deriva direttamente dai trattati europei e deve essere garantito durante le fasi più importanti del processo legislativo. Le Guidelines della Commissione (2017, p.50) specificano che le valutazioni come minimo, devono valutare “l’efficacia, l’efficienza, la pertinenza, la coerenza e il valore aggiunto dell’intervento dell’UE”. Rappresentano quindi un contributo necessario per una base di conoscenze comprovate per future politiche di sviluppo e riduzione degli oneri.

#### ***1.3.4. Recepimento e fitness check***

Una volta che la Commissione approva il testo legislativo e sia terminato il periodo di consultazione/feedback di otto settimane, l’iniziativa passa al Consiglio e al Parlamento. Se la proposta viene approvata dai co-legislatori, allora deve essere implementata e quindi recepita dagli Stati Membri attraverso un processo chiamato “Recepimento”. Gli Stati Membri hanno normalmente due anni per introdurre le disposizioni nel diritto nazionale. Se dopo un” Check di conformità” (Fitness Check) risulta che uno stato è in ritardo con il recepimento, oppure la disposizione è recepita in modo errato o viene scarsamente applicata, la Commissione avvia la procedura d’infrazione, che potrebbe portare ad una sentenza della Corte di Giustizia Europea. Per evitare tale procedura, la Commissione, in rispetto dell’accordo “legiferare meglio” cit. supra, collabora con gli Stati Membri attraverso una varietà di mezzi, inclusa la stesura di un “piano di attuazione” che delinea un insieme di azioni che possono facilitare l’implementazione della legge dai singoli stati. La Commissione, inoltre, incoraggia i vari stati alla redazione di “documenti esplicativi” che mostrano com’è stata riportata la disposizione nell’ordinamento nazionale, da usare come futuri riferimenti.

Ultimo step del sistema “legiferare meglio” è la valutazione/Fitness Check della legislazione, con una nuova consultazione aperta al pubblico di durata dodici settimane, dopodiché, a seconda dei risultati della valutazione della consultazione, si pianificano gli emendamenti necessari.

#### **1.4. Controllo e supporto qualità**

Vari organi di controllo giudicano la qualità dell'operato della Commissione. Come precedentemente detto, il lavoro analitico della Commissione viene giudicato dal RSB prima dell'adozione della proposta. Successivamente la proposta è esaminata dall'amministrazione del Parlamento Europeo e dal Segretariato del Consiglio. Partecipano all'analisi anche la Corte dei conti e l'audit interno della Commissione. Recentemente anche "RegWatch Europe", un gruppo di organi di controllo di alcuni Stati Membri (Regno Unito in passato, Germania, Paesi Bassi, Repubblica Ceca e Svezia) ha aderito al controllo di qualità, pubblicando report sulle valutazioni della Commissione.

Il supporto alla qualità alla Commissione nello svolgimento della regolare attività di politica regolamentare è fornito dal Segretariato Generale, un servizio di coordinamento centrale con settanta funzionari dedicati allo sviluppo strategico di "legiferare meglio" e a fornire indicazioni sull'uso degli strumenti di politica normativa. Le valutazioni ex ante/post e le valutazioni d'impatto vengono analizzate anche dal Parlamento, che ha istituito una direzione specifica, mentre il Consiglio esternalizza qualsiasi lavoro analitico necessario per integrare il lavoro della Commissione. Altra figura attiva nella valutazione della conformità della Commissione con le procedure è il Mediatore Europeo, l'organo adibito alla gestione dei casi di cattiva amministrazione delle istituzioni europee.

#### **1.5. Il sistema funziona bene? È efficace?**

L'RSB (reports del 2016 e 2017) e il suo predecessore l'IAB (reports 2007-2015) hanno registrato, nel decennio antecedente il 2017, un tasso del 60 % di valutazioni d'impatto approvato alla prima proposta, significa quindi un tasso di rigetto del 40% delle valutazioni. Si tratta di casi in cui l'organo di controllo ha riscontrato una carenza di analisi sotto certi aspetti e, in questa ipotesi, è stato richiesto al dipartimento della Commissione interessato di porre rimedio alla carenza e ripresentare la valutazione prima di andare alla Commissione con la proposta. Nella maggioranza dei casi le valutazioni vengono migliorate in linea con i commenti dell'RSB; solo il 4% non ha tenuto conto delle osservazioni del comitato e ha avuto un secondo esito negativo. L'esame dell'RSB nell'arco di un decennio ha evidenziato alcuni problemi ricorrenti nelle qualità delle valutazioni. Dopo anni di applicazione è ancora prevalente la tendenza nelle valutazioni d'impatto a giustificare un'opzione preferita predeterminata, generando un pregiudizio. Altro problema è che le valutazioni d'impatto non sono sempre convincenti nella descrizione del problema e della necessità dell'intervento dell'UE, e non dimostrano sufficiente comprensione delle circostanze locali dei vari Stati Membri. Un sistema di monitoraggio e valutazione è spesso carente o manca del tutto in alcune valutazioni (Golberg, 2018).

Anche il Parlamento ha istituito una direzione per le valutazioni, che esamina la qualità di ciascuna valutazione d'impatto. Nel periodo 2012-2017 la direzione ha analizzato 181 valutazioni e, sebbene siano qualitativamente migliorate negli anni, le critiche mosse dal Parlamento Europeo (report 2016) sono in linea con quelle avanzate dall'RSB: "scarsa definizione del problema, pregiudizio verso l'opzione preferita, inadeguata valutazione degli impatti sui singoli Stati Membri, mancanza di quantificazione e infine debole presentazione delle opinioni degli stakeholder".

Ugualmente il Segretariato del Consiglio ha sviluppato, a partire dal 2013, una checklist di controllo per monitorare le valutazioni della Commissione e il loro uso da parte del Consiglio. A partire dal 2014 il Segretariato generale prepara una relazione annuale sulle valutazioni d'impatto della Commissione. Il report del 2017 del Consiglio sulle valutazioni d'impatto indica che le maggiori preoccupazioni sono:

- mancanza di prove e dati che meglio supportino l'opzione legislativa proposta;
- uso di dati obsoleti;
- collegamenti incoerenti tra i calcoli e le politiche scelte;
- insufficiente valutazioni sulla competitività e insufficiente differenziazione degli impatti a livello di Stati Membri.

Il giudizio finale è che le valutazioni, nel complesso, sebbene presentino punti deboli, sono migliorate nel tempo, è stato riscontrato l'impegno della Commissione al rispetto delle linee guida e la completezza e qualità del sistema.

### ***1.5.1 Il giudizio di altre istituzioni europee***

Anche l'audit interno alla Commissione e la Corte dei conti, dopo un'approfondita analisi del sistema delle valutazioni d'impatto e una revisione del 2008-2010 da parte della Corte dei conti (special report 2010), hanno concluso che il sistema fosse efficace nel sostenere il processo decisionale e legislativo delle istituzioni UE, pur sussistendo vari punti critici da migliorare. L'85% degli esperti di politica regolamentare intervistati ha convenuto che le valutazioni siano state integrate con successo in seno alla Commissione e abbiano contribuito in maniera decisiva a legiferare meglio. Le valutazioni possono considerarsi best practice in termini di trasparenza e completezza, come emerge dal report N.16/2018 della Corte dei conti. Le debolezze che i due organi hanno contestato sono state: le diverse definizioni dei vari termini entro le istituzioni europee, la mancanza di chiarezza su alcuni tipi di revisione (ad esempio la distinzione tra iniziative nell'ambito del REFIT e altre valutazioni) e di un quadro di monitoraggio. L'audit della Commissione ha in particolare sottolineato la necessità di continuare a promuovere la cultura del "legiferare meglio".

Agli organismi elencati sopra si è aggiunto nel 2016 "Regwatch Europe". I vari organi di controllo dei paesi che compongono Regwatch hanno esaminato ciascuno un diverso insieme di valutazioni e utilizzato metodi diversi per selezionarli. Il gruppo, nel suo primo report RegWatch Europe del 2016, ha invitato la Commissione a: distinguere più chiaramente tra costi diretti e indiretti, separare i costi ricorrenti da quelli una tantum, prestare maggiore attenzione alla competitività ed essere più trasparenti sulle ipotesi alla base del calcolo dei costi. Tutti hanno convenuto che le valutazioni della Commissione fossero in generale buone ma che dovessero essere migliorate.

### ***1.5.2. Giudizio sulle valutazioni ex post e sulle consultazioni***

Poco ottimista in generale è stato il giudizio della letteratura accademica (Alemanno, 2015). Se fino al 2016 la comunità accademica si era focalizzata sull'efficacia delle valutazioni d'impatto, recentemente ha cominciato a concentrare le proprie risorse sulle valutazioni ex-post.

Un articolo del 2016 di Masterbroek, Voorst e Meuwese che guarda alla qualità delle valutazioni retrospettive dal 2002 al 2012, ha rinvenuto che solo il 33% di legislazione significativa è stata valutata successivamente all'implementazione e tale valutazione è stata spesso condotta semplicemente per soddisfare i requisiti procedurali e legali. Lo studio ha concluso che la qualità delle valutazioni fosse irregolare e che vi fosse spesso una mancanza di coerenza nella metodologia, oltre che scarso coinvolgimento degli stakeholder. Per quanto riguarda l'RSB invece, l'organo ha cominciato ad esaminare le valutazioni ex-post solo a partire dal 2016 e, nel report annuale del 2017, il comitato ha individuato significativi margini di miglioramenti: nella definizione della logica di intervento, nella quantificazione e nell'utilizzo di prove controfattuali, nella raccolta dei dati necessari e nel trarre conclusioni basate su prove. Una critica che viene mossa sia alle valutazioni d'impatto che alle valutazioni ex-ante/ex-post riguarda la quantificazione. L'RSB riporta che spesso i dati relativi alle PMI sono mancanti e questo causa una grave carenza.

Notizie positive riguardano invece il calcolo dei costi/benefici. Nel 2016 il Comitato ha riportato che il 50% delle valutazioni d'impatto effettua una misura dei costi, mentre il 40% quantifica i benefici, dati positivi considerando che in un'analisi di Renda del 2006 solo il 13% delle valutazioni quantificava costi o benefici.

Di tutte le valutazioni REFIT, l'80% ha quantificato i costi mentre il 70% ha quantificato i benefici. I dati mostrano un trend positivo nel 2017 e 2018, sia per le valutazioni d'impatto che per le valutazioni REFIT, con incremento delle valutazioni che presentano una quantificazione almeno parziale (Golberg, 2018).

Si stanno compiendo progressi anche nell'applicazione del principio "in primo luogo la valutazione". L'RSB riferisce che il 75% delle valutazioni d'impatto per gli emendamenti legislativi è stato accompagnato da una valutazione, nel 2017, un incremento rispetto al 50% del 2016. L'RSB ha anche esaminato la pratica di Consultazione del pubblico, riportando come nel 2016 gli input degli stakeholder non sempre siano stati utilizzati efficacemente nella redazione delle valutazioni. Il Comitato per il controllo ha anche esortato i commissari a riferire meglio le differenze di posizione tra vari stakeholder ed evitare di considerare le consultazioni pubbliche come sondaggi rappresentativi. Già nel 2017 il Comitato ha rilevato miglioramenti. Infine, nella sua relazione del 2017, ripresa da Golberg (2018), l'RSB ha riportato che il 92% delle valutazioni d'impatto sono state supportate da una consultazione pubblica aperta, un miglioramento rispetto all'80% del 2016 e al 38% del 2015.

#### **1.6. "Legiferare meglio" ha facilitato la discussione legislativa? E l'implementazione?**

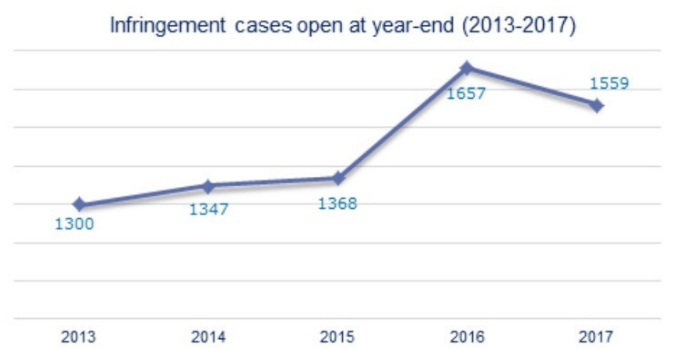
Mentre sono molti i fattori che influenzano l'adozione di una legge, se le proposte legislative sono ben preparate attraverso l'applicazione dei requisiti del sistema "legiferare meglio", è più probabile che vengano concordate alla prima lettura. La tabella seguente mostra come quasi tutte le proposte della Commissione della sessione legislativa in carica 2014-2019 (fino ad ottobre 2017) siano state concordate in prima lettura, un significativo aumento rispetto agli anni precedenti.

*PROCEDURA DI LEGISLAZIONE ORDINARIA (2014-2017)*

	3° Lettura	2° Lettura	1° Lettura
2014	0	0	4
2015	0	17	58
2016	0	21	55
2017	0	6	82
TOTALE	0	44	199

FONTE: Parlamento Europeo, Osservatorio legislativo

Allo stesso modo, se l'analisi preparatoria di una legislazione è di buona qualità, questa dovrebbe anche includere una buona valutazione delle potenziali sfide di attuazione negli Stati Membri. Con queste informazioni, la relativa proposta legislativa dovrebbe essere redatta in modo da ridurre il rischio di problemi di attuazione, che potrebbero dar luogo a procedure legali contro gli Stati da parte della Commissione. È utile in questo caso osservare l'evoluzione nel tempo. Secondo i dati forniti dai report annuali 2010-2016 della Commissione sull'applicazione della legislazione UE, nel 2010 erano aperti oltre 2100 casi di infrazione, questo numero è sceso costantemente negli anni successivi (1343 nel 2012 e 1368 nel 2015), per poi innalzarsi leggermente negli ultimi due anni (1657 nel 2016 e 1559 nel 2017).



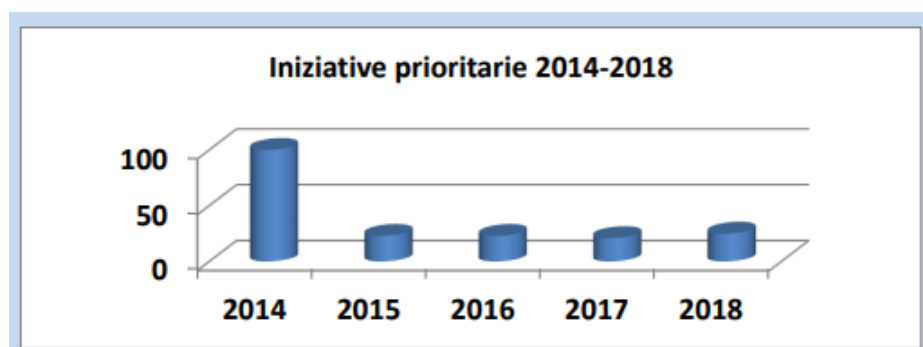
**Fonte: Commissione Europea**

Si può dire in generale che si è assistito ad una riduzione dei casi legali. Questo può essere una riflessione della maggiore attenzione riservata alla fase di implementazione nelle valutazioni d'impatto, dell'impegno a lavorare su piani di attuazione in una fase iniziale di sviluppo delle politiche e della richiesta agli Stati Membri (introdotta nell'accordo interistituzionale del 2016) di essere trasparenti sul modo in cui le leggi UE vengono recepite nell'ordinamento nazionale (Golberg, 2018). La questione richiede comunque ulteriori esami prima di trarre conclusioni definitive.

### ***1.6.1 Riduzione degli oneri attraverso la riduzione del volume legislativo***

Il Programma di lavoro annuale della Commissione è stato limitato a 23 "pacchetti" legislativi nel 2016 e 2017 e a 26 nel 2018. I dati analizzati mostrano una generale tendenza al ribasso nel volume delle proposte a partire dalla Commissione Juncker, sia per le direttive che per i regolamenti, con un particolare aumento delle iniziative verso metà mandato, com'è solito avvenire. Tuttavia, consultando il portale Eur-lex per la legislazione e i documenti giuridici dell'UE, si nota che, nello stesso periodo, il volume degli atti delegati e di esecuzione è aumentato, con una media di 520 atti esecutivi e 68 atti delegati (Golberg, 2018). La Commissione ha avuto maggiore successo nella riduzione del volume legislativo attraverso il ritiro delle proposte di legge e l'abrogazione delle stesse. Questo avviene tipicamente all'inizio di mandato, anche se capita spesso che le proposte ritirate vengano sostituite da altre molto simili.

**Numero di iniziative della Commissione Juncker nel periodo 2015-2018 rispetto all'ultimo anno della Commissione precedente.**



**Fonte: Commissione Europea**

In sintesi, vi è stata una riduzione del flusso legislativo sotto la procedura ordinaria, meno leggi significa meno carico regolamentare per la Commissione, ma, come riferito da Golberg (2018), sono necessarie ulteriori analisi per esaminare se il rallentamento del ritmo legislativo abbia avuto un impatto sulla riduzione o meno dei costi.

***1.6.2 Riduzione degli oneri attraverso iniziative di riduzione di costi taylor-made***

Piuttosto che lanciare un altro programma di riduzione dei costi, come avvenuto per l'Administrative Burden Reduction (ABR, periodo 2005-2010), la Commissione nel 2012 ha optato per un nuovo approccio, il REFIT, il programma che usa le valutazioni e i controlli di idoneità (Fitness Check) per identificare dove è possibile ridurre i costi inutili. Nel 2013 e 2014 è stato effettuato uno screening di tutta la legislazione da parte delle Direzioni Generali della Commissione. Dal 2016 qualsiasi iniziativa che implichi una modifica della legislazione in vigore deve essere prima sottoposta al Fitness Check. Il programma è stato sostanzialmente integrato nell'esercizio di pianificazione strategica della Commissione. I calcoli per ogni iniziativa sono riportati in una relazione intitolata "quadro di valutazione REFIT". Mentre il totale dei costi risparmiati attraverso il REFIT non viene conteggiato, il comitato per il controllo normativo riferisce che nel 2017 il 71% delle iniziative ha quantificato il risparmio dei costi ottenuti (RSB report annuale, 2017). Nel report generale del 2019 la Commissione ha riportato 162 iniziative REFIT per la riduzione degli oneri nel periodo 2015-2019. Il programma di lavoro della Commissione del 2020 include 44 iniziative REFIT.

**1.7. Legiferare meglio è stato di supporto e pertinente al processo decisionale?**

Le proposte della Commissione vengono preparate attraverso un processo interdipartimentale, attraverso riunioni, gruppi e consultazioni interservizi, riunendo diverse fonti di competenza ed esperienza nel processo decisionale. Sebbene le consultazioni formali tra i servizi siano un requisito procedurale della Commissione, sempre applicato per le sue decisioni, anche in assenza di valutazioni d'impatto, è indubbio che le discussioni passate non siano state altrettanto ampie e ben informate da prove ed analisi come lo sono attualmente (Golberg, 2018). Il sistematico ricorso alle valutazioni d'impatto ha reso necessario un cambiamento culturale all'interno dei servizi della Commissione. Prima del 2000 vi era infatti una forte tendenza a fare affidamento sulla legislazione come unico mezzo per raggiungere gli obiettivi politici, concentrandosi sullo strumento come prodotto finale e non sui risultati attesi.

Il requisito delle valutazioni di considerare tutte le opzioni, inclusa “nessuna azione”, ha causato un forte cambiamento di approccio, mentre la necessità di preparare valutazioni interne alla Commissione invece che affidarle a consulenti esterni ha rafforzato di molto le capacità analitiche interne all’organo. Il Centro comune di ricerca (Joint Research Centre, JRC) è diventato un centro di eccellenza per la valutazione e un fondamentale sostegno all’attuazione e al controllo delle politiche dell’UE.

Le valutazioni d’impatto della Commissione vengono riesaminate in modo più sistematico dai co-legislatori: il Parlamento ha esaminato circa il 51% delle valutazioni nel periodo 2012-2017, mentre il Consiglio raggiunge solo quota 22%. In più, come emerge dai report annuali 2012-2017 del Consiglio sulla valutazione d’impatto, un numero crescente di Stati Membri esamina le valutazioni della Commissione anche come base per la propria analisi su come implementare le leggi europee nel proprio ordinamento, assumendo un ruolo più attivo nella piattaforma REFIT e avanzando diversi suggerimenti.

È interessante notare come le valutazioni della Commissione siano state utilizzate anche dalla Corte di giustizia Europea come prova a sostegno di alcune sentenze, sebbene la corte stessa abbia sottolineato che tali valutazioni non siano vincolanti né per il Parlamento né per il Consiglio nelle loro deliberazioni.

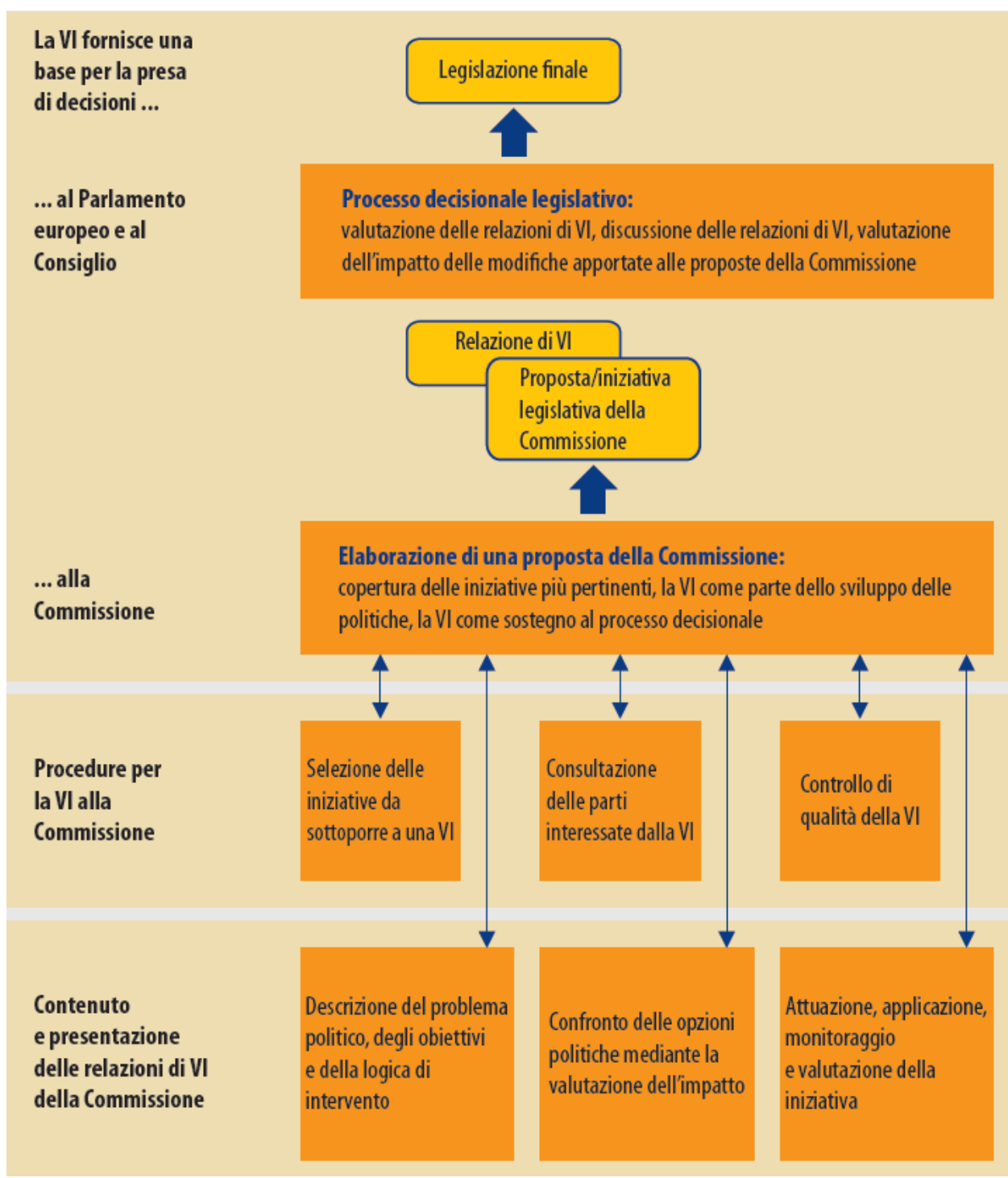
Ma vi sono prove che “legiferare meglio” sia stato determinante nel cambiare orientamento politico? Una risposta completa a questa domanda includerebbe un’indicazione delle iniziative che non sono state portate avanti (non hanno mai raggiunto la fase di proposta della Commissione) e di quelle che sono state sostanzialmente modificate nella fase preparatoria a causa dei risultati delle valutazioni d’impatto. Per quanto riguarda il primo gruppo, non esiste alcuna registrazione pubblica di tali dati. Ci sono invece vari esempi di come le valutazioni abbiano influenzato il processo decisionale. Nella valutazione d’impatto intitolata “Clean Air Programme” del 2013 sui risultati della legislazione “Ambient Air Quality” proposta nel 2005 e adottata nel 2008 (Commissione 2013, SEC 531 e 532), la revisione ha indicato persistenti lacune in termini di conformità agli standard allora richiesti. La Commissione, di conseguenza, ha cambiato il proprio orientamento e ha deciso di non proporre una modifica al rialzo delle soglie e degli obiettivi, che sarebbe stato difficile raggiungere da parte degli stati, mantenendo i livelli degli standard di qualità dell’aria già esistenti (Golberg, 2018).

Data la durata del ciclo politico (in genere 2-3 anni per ciascuna fase della catena politica) la valutazione delle legislazioni non può iniziare in modo significativo prima di un minimo di 10 anni dall’inizio di preparazione della proposta. A meno che una valutazione non sia collegata ad una nuova iniziativa politica, vi è una naturale tendenza da parte dei politici (e i commissari non fanno eccezione) a considerare le valutazioni ex-post come aventi un profilo politico inferiore, oppure a prepararle in modo affrettato per mera soddisfazione dei requisiti procedurali.

## CAPITOLO II. LA VALUTAZIONE D'IMPATTO

La Commissione, il Parlamento e il Consiglio concordano nel riconoscere “l’apporto positivo della valutazione d’impatto per il miglioramento della qualità della legislazione dell’Unione”, come riportato nell’accordo interistituzionale (2016, pag. 4). Le valutazioni rappresentano uno strumento volto a fornire alle tre istituzioni un ausilio nel compimento di scelte fondate e comprovate. Questo capitolo affronta i tre strumenti principali usati dai commissari nelle loro iniziative: analisi costi e benefici, modello del costo standard e analisi multicriterio. Le valutazioni sono supportate dalle Guidelines, che forniscono gli standard a cui attenersi e indicazioni su come procedere.

### *Ruolo della valutazione d’impatto nell’elaborazione delle iniziative e delle proposte legislative della Commissione e nelle decisioni di merito*



Fonte: Corte dei conti Europea, Relazione Speciale N. 3. 2010

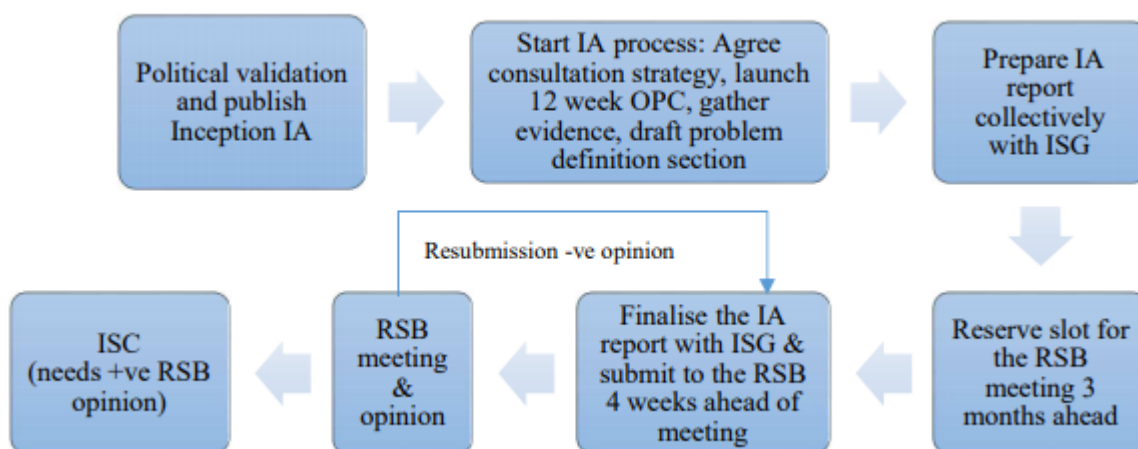


## 2.1. Processo di preparazione di una valutazione

Una valutazione d'impatto necessita di un anno all'incirca per il completamento, a seconda dell'importanza attribuita alla politica avanzata. Il processo richiede attenta pianificazione e sufficiente tempo, al fine di rispettare gli standard imposti dalle Guidelines (2017). La preparazione della valutazione segue diversi step consecutivi: dopo la validazione politica dell'iniziativa, la Direzione Generale finalizza una valutazione d'impatto bozza (draft-report) assieme al Segretariato Generale, dopodiché viene creato un gruppo interservizio (ISG) che guiderà la preparazione del report, segue poi l'analisi di dati e delle competenze necessarie e le consultazioni degli stakeholder. Il passo successivo è il giudizio sulla qualità da parte dell'RSB, seguono le indicazioni del Comitato circa aree di miglioramento della valutazione d'impatto medesima, si finalizza la valutazione assieme all'ISG e infine si sottopone l'elaborato finale all'RSB quattro settimane prima dell'incontro.

La valutazione d'impatto deve essere scritta in un linguaggio non tecnico, tenendo a mente un lettore non esperto, deve avere lunghezza massima di 40 pagine, deve essere un documento a sé stante e deve fornire al lettore un quadro completo dei principali risultati della valutazione, mentre informazioni e spiegazioni più dettagliate vengono fornite negli allegati. Gli obiettivi da raggiungere, illustrati nella valutazione, dovrebbero seguire il metodo SMART e quindi essere Specifici, Misurabili, Realizzabili, Rilevanti e vincolati nel Tempo, come chiaramente richiesto nel Toolbox della Commissione (2017).

### Processo di preparazione di una valutazione d'impatto.



**Fonte: Commissione Europea, Guidelines, 2017**

Il benchmark usato per comprendere se un'iniziativa sia più o meno significativa si applica sia a livello macro che micro. Questo significa che la valutazione non è richiesta solo per le proposte per cui si prospetta un impatto di vasta portata sull'economia o sulla società, ma anche per iniziative con un impatto significativo su un particolare settore economico, gruppo sociale, area geografica o comparto ambientale. Chiaramente, la decisione di cosa è considerato significativo dipenderà in ultima istanza dal giudizio degli esperti, aiutati nella decisione da una valutazione o tabella di marcia preliminare. Vi è un insieme di iniziative, elencato nel Toolbox (2017) per cui a priori non è richiesta una valutazione, ne sono esempi le decisioni amministrative, le iniziative che rafforzano leggi europee (ad es. leggi sulla competizione), casi di difesa commerciale in rispetto delle regole del commercio internazionale, procedure di bilancio, decisioni di finanziamento ecc.

Secondo il regolamento finanziario europeo, tutti i programmi o le attività che comportano spese superiori a cinque milioni di euro dovrebbero essere sottoposte sia a valutazione ex ante (che può successivamente prendere la forma di valutazione d'impatto) che a valutazioni retrospettive.

## **2.2. La stima dei costi e dei benefici**

Diversi approcci metodologici possono essere utilizzati per stimare costi e benefici. Al momento di attuare una scelta, i commissari devono spesso scendere a compromessi, concentrandosi sui principali fattori di costo e basandosi su ipotesi semplificative (estrapolando i dati da attori economici, Stati Membri ecc), puntando per quanto possibile ad una stima esaustiva e precisa.

I costi e i benefici dovrebbero generalmente essere basati sui prezzi di mercato (che riflettono il costo opportunità dell'azione) e, nel caso questi non siano disponibili, si fa uso di modelli alternativi. Nel Toolbox della Commissione (2017) troviamo illustrate tre tipologie di costi: costi diretti, indiretti e di esecuzione. I costi diretti includono gli oneri regolamentari (commissioni, tasse, prelievi ecc.), i costi di conformità sostanziali (gli investimenti necessari a conformarsi ai requisiti di legge), i costi "fastidiosi" (i costi associati a tempi di attesa e ritardo, costi generati da ridondanti disposizioni legali, legati alla corruzione ecc) e gli oneri amministrativi. I costi di esecuzione sono legati all'attività di implementazione, esecuzione e monitoraggio di un'iniziativa. I costi indiretti sono i costi sostenuti nei mercati correlati o quelli sperimentati dai consumatori, da agenzie governative o altri parti interessate non direttamente prese di mira dall'iniziativa. Si manifestano tramite variazione dei prezzi, disponibilità e/o qualità dei beni in un settore, che si propagano poi nel resto dell'economia e influiscono direttamente sul benessere del consumatore. Questa categoria include anche costi indiretti di conformità quali: costi relativi a sostituzione fornitori, costi di transazione, impatti negativi sul funzionamento del mercato, ridotto accesso al mercato e ridotta innovazione generale.

Dal lato dei benefici, non esiste una tassonomia comunemente concordata; la Commissione raccomanda quindi una classificazione in tre categorie: benefici normativi diretti, indiretti e impatto ultimo della legislazione. I benefici diretti riassumono il miglioramento del benessere delle persone, che a sua volta comprende la salute, l'ambiente, la sicurezza e i miglioramenti d'efficienza, come ad esempio risparmi sui costi, maggiore disponibilità di prodotti, servizi e informazioni per il consumatore.

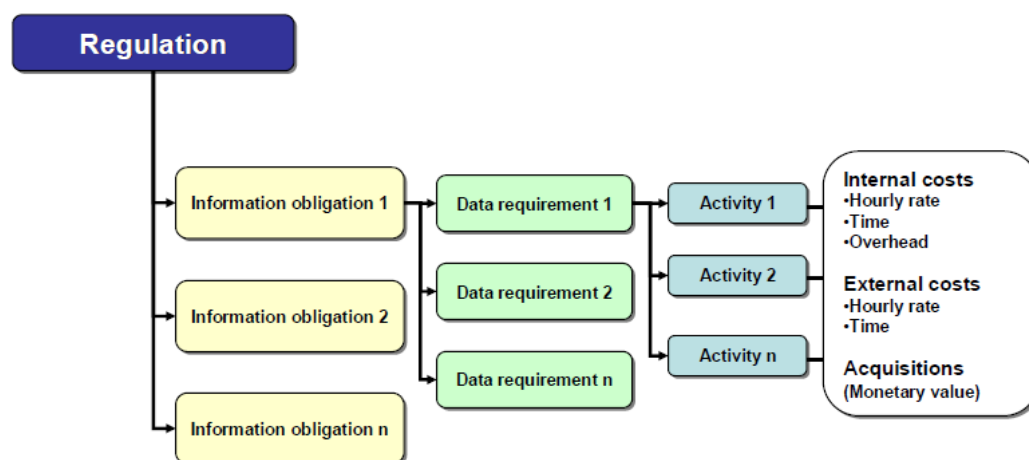
I benefici normativi indiretti comprendono gli effetti di ricaduta relativi al rispetto da parte di terzi delle norme, vantaggi macroeconomici come il miglioramento del PIL e dei tassi di occupazione, protezione dei diritti fondamentali e stabilità internazionale.

## **2.3. Modello del Costo Standard**

Se si prevede che la misura legislativa che si intende adottare generi costi o oneri amministrativi significativi alle imprese, alle autorità e ai cittadini nell'adempimento degli obblighi legali di fornire informazioni sulle loro attività, diventa allora obbligatorio applicare il modello del Costo Standard dell'UE (SCM) per quantificare il totale monetario che verrà imposto. L'SCM mira a identificare quelle parti testuali della regolamentazione che richiedono alle imprese di mettere a disposizione certe informazioni, queste parti sono chiamate "obblighi informativi" (IO) e sono ben illustrate in un report di Renda (2013) pubblicato dal CEPS. Per adempiere alle richieste informative le imprese interessate devono svolgere attività amministrative aggiuntive, i costi da sostenere possono essere relativi al lavoro svolto dai dipendenti, al costo dell'esternalizzazione in

caso di outsourcing, ai costi di acquisizione ecc. L'idea alla base del SCM per stimare gli oneri amministrativi è quella di suddividere gli atti legislativi in obblighi informativi e suddividere ulteriormente i requisiti informativi in dati richiesti. I dati vengono poi espressi in termini di ciascuna attività amministrativa e del relativo costo.

### Requisiti informativi e attività amministrative



Source: SCM Network, *International Standard Cost Model Manual*, p. 9

Il modello non può essere utilizzato autonomamente nella maggioranza delle valutazioni, è data intensive e può essere applicato solo in maniera quantitativa. Al fine della piena applicazione sono necessari i dati sulla popolazione delle imprese interessate dalla proposta, sulla paga oraria dei dipendenti che svolgono funzioni amministrative, sui costi di acquisizione e di consulenza esterna. L'applicazione del modello non è per nulla difficile, molti dati sono facilmente reperibili nei principali database gestiti dagli istituti nazionali di statistica, oltre che l'Eurostat. Per i dati non immediatamente disponibili, un numero limitato di interviste può normalmente risolvere il problema. Non sorprende comunque il fatto che eseguire una misurazione completa degli oneri amministrativi sia esso stesso oneroso, soprattutto per i paesi che cercano di raggiungere una elevata accuratezza, come il Regno Unito, sebbene il modello in sé non abbia mai avuto come obiettivo l'accuratezza (Renda, 2012).

Malgrado i tentativi di estenderlo anche ai cittadini e alle amministrazioni, l'SCM rimane un modello rivolto principalmente alla valutazione delle spese amministrative delle imprese.

### 2.4. Analisi multicriterio

L'analisi multicriterio (MCA) comprende una serie di tecniche che utilizzate permettono di fornire un ordinamento delle varie opzioni, dalla più favorevole a quella meno favorevole. I problemi multicriterio sono solitamente caratterizzati da una moltitudine di alternative.

L'MCA può essere un utile complemento o alternativa all'analisi costi/benefici ed è particolarmente rilevante in due fasi della valutazione d'impatto:

- nella fase di valutazione della dimensione economica, sociale ed ambientale di ciascuna opzione presentata, inclusi eventuali trade-off tra alcune delle dimensioni;
- nella fase di confronto delle opzioni politiche in termini di efficacia, efficienza e coerenza con le altre politiche dell'UE.

L'MCA procede sulla base della definizione di quattro concetti: obiettivi, criterio di valutazione, goal da raggiungere e attributi.

Gli obiettivi indicano la direzione del cambiamento desiderata, ad esempio massimizzazione della crescita, riduzione livello di anidride carbonica ecc. Il criterio di valutazione è la base per la valutazione in relazione a un dato obiettivo (qualsiasi obiettivo può implicare una serie di criteri diversi). È una funzione che associa alle varie alternative variabili che ne indicano la desiderabilità in base alle conseguenze relative allo stesso obiettivo, un classico esempio in economia è il reddito nazionale, il risparmio e i tassi di inflazione, nell'ambito della massimizzazione della crescita economica. Il goal è un traguardo, qualcosa che può essere raggiunto oppure no, ad es. ridurre l'inquinamento da azoto in un lago di almeno il 10%. Se un goal non può essere raggiunto o è difficilmente raggiungibile, può essere convertito in un obiettivo. L'attributo è invece una misura che indica se gli obiettivi siano stati raggiunti o meno.

Lo scopo principale dell'MCA non è scoprire una soluzione, ma costruire qualcosa che sia considerato in grado di prestare aiuto e chiarezza ad un attore che prende parte ad un processo decisionale, oppure argomentare o trasformare le sue preferenze e prendere decisioni in conformità ai suoi obiettivi. La necessità di partecipazione del pubblico è sempre più riconosciuta negli sviluppi più recenti dell'MCA, n'è esempio lo SMCE (Social Multi-Criteria Evaluation). Il processo decisionale dovrebbe essere il più partecipativo e trasparente possibile, anche se la partecipazione è condizione necessaria ma non sufficiente per una valutazione di successo (Renda, 2013).

Ad oggi si può concludere che la valutazione d'impatto sia una pratica ormai consolidata all'interno della Commissione. In merito alla qualità tecnica, sono stati effettuati significativi miglioramenti, essendo il procedimento continuamente rivisto e affinato. L'ACB, l'SCM e l'MCA rappresentano solo alcuni degli strumenti principali usati nelle valutazioni, strumenti anch'essi continuamente soggetti a revisione e migliorie.

### **CAPITOLO III. ANALISI DELL'INIZIATIVA SUL CAMBIAMENTO CLIMATICO**

Scopo di questo capitolo è l'esame del primo pacchetto sul cambiamento climatico (2007-2008) che ha definito gli orientamenti strategici per l'UE 2020. Un pacchetto che ha coperto l'intero ciclo legislativo e del quale si è perciò effettuata valutazione d'impatto, consultazione, implementazione e attuazione, fornendo prove su cui valutare l'efficacia del sistema "legiferare meglio".

Il cambiamento climatico è un ambito in cui, negli ultimi quindici anni, sono state sistematicamente applicate le discipline di "legiferare meglio". Gli strumenti della politica sui cambiamenti climatici come il sistema di scambio di emissione delle quote (ETS, Emissions Trading System), il programma di condivisione degli sforzi (ESD, Effort Sharing Decision), il Land Use Change and Forestry (LULUCF), l'efficienza energetica e le energie rinnovabili, sono stati tutti oggetto a valutazioni d'impatto e consultazioni separate. La quantità di lavoro preparatorio della Commissione è considerevole: 36 valutazioni d'impatto della Direzione Generale ambiente/cambiamenti climatici della Commissione a partire dal 2005, a cui va poi aggiunto il lavoro svolto dal dipartimento dell'energia e dei trasporti.

#### **3.1. Contesto legale e politico della politica sul clima**

L'obiettivo principale della politica climatica dell'UE è limitare il riscaldamento globale al di sotto dei 2°C rispetto alla temperatura media globale in epoca preindustriale, obiettivo concordato a livello internazionale nel 1992. Per raggiungere questo traguardo l'UE ha perseguito una strategia di obiettivi a scadenze fissati per il 2020, 2030 e 2050, usando un mix di strumenti politici e finanziari (Consiglio Europeo, EUCO 2/1/11). Gli obiettivi del 2020, concordati nel 2007 ed emanati nel 2009 sono:

- riduzione del 20% dei gas serra rispetto ai livelli del 1990;
- incremento del 20% dell'efficienza energetica;
- innalzamento al 20% della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili.

Le misure contenute nel pacchetto climatico e che costituiscono i pilastri chiave sono: il sistema ETS per i grandi emittenti di gas (centrali elettriche, grandi impianti industriali e voli intra UE) e il sistema ESD per i settori non coperti da ETS (ad esempio trasporti, edifici, agricoltura e rifiuti).

Per raggiungere gli obiettivi prefissati, gli Stati Membri hanno potuto scegliere le azioni più adatte alle loro circostanze locali: tassazione del carburante, regolamentazione edilizia, fornitura di trasporti pubblici, pedaggi stradali, programmi di sviluppo rurale, servizio di consulenza agricola ecc. Essendovi uno stretto collegamento tra clima, trasporti e politiche energetiche, l'UE ha cercato di adottare strategie e azioni coordinate e correlate tra di loro.

#### **3.2. Le azioni di "legiferare meglio"**

Il pacchetto sul cambiamento climatico che ha fissato gli obiettivi del 2020 ha avuto inizio da una comunicazione e una valutazione d'impatto del 2007 (COM (2007)2) che hanno definito gli obiettivi da raggiungere, e una comunicazione e valutazione d'impatto del 2008 che hanno analizzato le misure legislative per raggiungere gli obiettivi prefissati l'anno prima. L'efficace attuazione delle politiche ha richiesto regole sul monitoraggio e la verifica delle emissioni.

La regolamentazione del monitoraggio e della verifica è iniziata negli anni '90, una decisione sul meccanismo di monitoraggio è stata adottata nel 1993 e rivista nel 2004, tenendo in considerazione le linee guida del protocollo di Kyoto. Agli Stati Membri è stato chiesto di fornire: dati e tendenze, stime quantitative degli impatti delle politiche e misure di emissione di gas serra suddivise per fonte.

Un'ulteriore revisione del sistema di monitoraggio è avvenuta nel 2013, in rispetto dell'emendamento di Doha. La proposta della Commissione di quantificare le performance dei singoli strumenti (al fine di incoraggiare gli stati a quantificare l'andamento dei vari strumenti messi in campo) è stata rigettata e i co-legislatori hanno optato invece per il monitoraggio delle politiche messe in atto nella loro totalità (Golberg, 2018).

Questa decisione, assieme al fatto che l'analisi dei costi/benefici era su base volontaria, ha limitato la capacità della Commissione di effettuare confronti a livello UE. L'ETS e l'ESD sono stati comunque valutati rispettivamente nel 2015 e nel 2016 nell'ambito della preparazione della proposta di legge per l'attuazione della politica del 2030 per il clima e l'energia. La valutazione ESD ha riconosciuto che, sebbene la politica fosse ancora agli stadi iniziali, gli obiettivi ESD hanno contribuito a stimolare politiche e misure nazionali volte a promuovere la riduzione dei gas serra. Data la disponibilità limitata di dati nella valutazione, non si è tentato di quantificare l'impatto dell'ESD sulle emissioni di gas serra né l'ACB.

È stato riscontrato che l'ESD ha prodotto un lieve aumento degli oneri amministrativi per gli Stati Membri, contemporaneamente però sono state individuate aree di intervento per ridurre i costi e semplificare i controlli di conformità.

### **3.3. Facilitazione del processo decisionale**

La qualità e la profondità delle valutazioni del 2007 e 2008 hanno chiaramente facilitato il processo decisionale. Con la prima valutazione d'impatto il Consiglio ha stabilito gli obiettivi generali per il 2020 e ha invitato la Commissione a preparare la legislazione. La seconda valutazione, comprensiva della progettazione dettagliata del pacchetto legislativo, ha facilitato il processo decisionale nel 2008. Il tempo impiegato dai co-legislatori al raggiungimento di un accordo politico è un tempo record, appena nove mesi di negoziati. Le modifiche apportate dai due organi sono state piuttosto limitate: un nuovo meccanismo di finanziamento per le energie rinnovabili e una leggera modifica degli obiettivi richiesti agli Stati nell'ambito dell'ESD.

Guardando ai casi legali come indicatore della qualità del lavoro di preparazione della Commissione, sono state poche le infrazioni, con un ridotto numero di procedimenti legali in materia di efficienza energetica e legislazione sulle energie rinnovabili. Procedure di infrazione per violazioni di alcuni requisiti di rendicontazione da parte di alcuni stati sono state avviate per poi essere sempre risolte prima di arrivare in tribunale (Golberg, 2018).

Sotto l'ETS, le società private sono responsabili della conformità e le sanzioni sono state stabilite in modo tale da raggiungere una conformità ai requisiti richiesti dall'Unione del quasi 100%.

Riguardo l'ESD invece, la valutazione ha rilevato che i risultati del sistema sono in linea con le altre politiche sul clima dell'Unione, contribuendo al valore aggiunto dell'UE. Le consultazioni pubbliche effettuate hanno mostrato ampio consenso tra le parti circa la necessità di strumenti e politiche come l'ESD.

### **3.4. Il contributo di “legiferare meglio” ha influito in maniera significativa?**

Le valutazioni d’impatto del 2007-2008 hanno contribuito in maniera decisiva alla progettazione della proposta legislativa. Dopo aver preso in considerazione i risultati dei tre anni pilota di attuazione del sistema ETS dal 2005 al 2007, la Commissione ha analizzato varie opzioni che hanno rappresentato un significativo allontanamento dagli orientamenti politici precedenti (vendite all’asta per il settore energetico, allocazione gratuita sulla base del benchmark per il settore industriale). È stato sviluppato un nuovo metodo di allocazione per i settori non ETS, basando gli obiettivi di ciascun stato sul PIL pro capite.

La legislazione proposta dalla Commissione, come fa notare Golberg (2018,) si è discostata in maniera significativa dall’approccio di Kyoto di “condivisione degli oneri” attuato tra il 2008 e il 2013. Ha anche sostituito il ciclo di impegno quinquennale di Kyoto con uno di otto anni, portando il secondo periodo di impegno dal 2013 al 2020 invece che 2013-2018. È improbabile che questi scostamenti dal Protocollo e dagli orientamenti politici allora prevalenti avrebbero avuto luogo senza la valutazione d’impatto.

La revisione della valutazione d’impatto in seguito alle raccomandazioni dell’IAB e l’ulteriore analisi economica hanno contribuito a un migliore sostegno della proposta legislativa. Gli sforzi legislativi del cambiamento climatico hanno dimostrato il loro valore in termini di facilitazione del processo legislativo, soprattutto se comparato con gli anni ‘90.

Molti sono i fattori che avrebbero potuto far deragliare la politica dell’UE in materia di cambiamenti climatici: la recessione del 2008, i diversi orientamenti politici degli Stati Membri e il collasso del mercato del carbonio tra il 2005 e il 2014 sono solo alcuni tra i problemi esposti da Slominski (2016). Ciononostante, la politica sul clima si è sempre mantenuta stabile e gli obiettivi sono stati pienamente raggiunti: a fine 2017 l’UE aveva infatti raggiunto e superato l’obiettivo di riduzione delle emissioni del 20%, con una riduzione effettiva del 22% e con tre anni di anticipo rispetto al programma, registrando risultati positivi ed eccedenti le richieste sia nei settori ETS che nei settori non-ETS (COM (2017) 646). Tutto questo, argomenta Golberg (2018), anche grazie all’importante lavoro analitico svolto dalla Commissione in fase di preparazione e all’ampio coinvolgimento degli stakeholder. Attualmente, aprile 2021, è stato raggiunto l’accordo provvisorio tra il Parlamento e il Consiglio sulla nuova legge sul clima, che sancisce l’impegno dell’UE al raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050, in seguito alla proposta di legge del marzo 2020 della Commissione Von der Leyen.

### **3.5 Punti di debolezza del sistema**

La valutazione ex-post/retrospettiva resta l’anello debole del sistema “legiferare meglio”. Gli sforzi di valutazione sono stati modesti per varie ragioni: in primis, la disponibilità di pochi dati di serie temporali sull’implementazione del pacchetto del 2020 (ad es. attualmente sono disponibili solo i dati sulle emissioni di gas serra del 2013-16), in secondo luogo, le limitate informazioni fornite dagli Stati sui costi/benefici degli strumenti politici applicati (Golberg, 2018). Quest’ultima mancanza e la simultanea attuazione di altre politiche che incidono sul clima (ad es. nel settore dell’energia, trasporto e agricoltura) rendono difficile valutare se gli obiettivi del 2020 siano stati raggiunti in modo efficiente in termini di costi. La valutazione d’impatto del 2008 stimava benefici compresi tra 27,8 e 48,1 miliardi di euro entro il 2020 in caso di riduzione del 22% delle emissioni serra, benefici non ancora confermati con una valutazione retrospettiva.

Una valutazione completa, secondo Golberg (2018), dovrebbe prendere in considerazione l'interazione tra diversi strumenti politici come le negoziazioni di emissioni, le energie rinnovabili e l'efficienza energetica in generale, un esercizio che deve essere ancora intrapreso. Sono inoltre coinvolte questioni politiche oltre che tecniche: alcuni stati, come il Regno Unito, si sono in passato opposti ad una cooperazione su ampia scala rifiutando il monitoraggio delle loro performance dalla Commissione. Ottenere il sostegno per una valutazione retrospettiva risulta difficile in mancanza di una forte volontà politica.



## CONCLUSIONE

L'analisi del processo "legiferare meglio" e del caso studio mostra che il sistema di politica regolamentare dell'UE è completo: copre infatti l'intero ciclo del processo decisionale, dalla pianificazione alla valutazione all'implementazione. Le iniziative più significative vengono infatti sottoposte al procedimento, gli strumenti espliciti nelle Guidelines vengono usati non solo dalla Commissione ma anche dal Consiglio e dal Parlamento. La valutazione d'impatto redatta dai commissari rafforza la posizione della Commissione durante le negoziazioni e contribuisce ad un più rapido accordo sulle proposte, riduce inoltre il numero di procedure di infrazione avviate contro gli Stati Membri e i problemi di implementazione delle leggi da parte dei singoli stati. Il processo è uno dei migliori e dei più completi nel panorama internazionale secondo l'analisi dell'OCSE.

Detto questo, "legiferare meglio" non è esente da problemi e debolezze che riducono il suo impatto e rendono difficile quantificare i risultati e valutarne la performance. Primo problema è infatti l'assenza di concordati indicatori di monitoraggio e misurazione sistematica, e la mancanza di metodologie comuni che permettano di quantificare e comparare i risultati. Altra lacuna del sistema è il debole orientamento alla post valutazione delle legislazioni, mancanza che non permette di giudicare adeguatamente il risultato finale delle iniziative.

Malgrado i giudizi positivi sulla completezza del sistema, pochi tentativi sono stati effettuati per valutare in modo quantitativo se il processo abbia prodotto effettivamente migliori politiche. Il monitoraggio della Commissione si è infatti concentrato sull'output del sistema, per esempio quanti impatti di valutazione, consultazioni e valutazioni finali sono state effettuate. Il lavoro della Commissione e dello RSB è prevalentemente incentrato sulla "behavioural compliance" (conformità comportamentale agli standard e agli strumenti) e non sui risultati. Poche sono le valutazioni che esaminano se gli obiettivi, come ad esempio risultati politici migliori, costi ridotti o miglior implementazione siano stati raggiunti perché gli strumenti e gli step di "legiferare meglio" sono stati utilizzati. Queste poche valutazioni sono qualitative e non quantitative.

La ragione di questa scarsità di studi è comprensibile. È estremamente difficile collegare direttamente i risultati delle varie politiche all'uso del processo "legiferare meglio", dato l'alto numero di livelli decisionali (europeo, nazionale, regionale, locale) che intercorre tra l'iniziativa così com'è stata studiata e proposta dalla Commissione e la politica o legge che viene implementata, senza parlare della moltitudine di fattori che incidono sui risultati. Le politiche finali possono quindi differire significativamente dall'opzione sostenuta dalla valutazione d'impatto, il che rende il collegamento tra "legiferare meglio" e l'outcome finale delle politiche molto tenue. Dopo la proposta della Commissione, infatti, il Consiglio e il Parlamento possono voler apportare modifiche, le decisioni dei due organi sono politiche e spesso si deve scendere a compromessi, deviando di molto o di poco dall'opzione iniziale. Gli Stati Membri poi implementano le politiche in maniera molto diversa tra di loro. Nel caso prima esaminato dell'iniziativa sul clima, le modifiche attuate dagli Stati all'iniziativa non sono state particolarmente rilevanti, l'implementazione delle politiche ha visto pochi ostacoli non già previsti nella valutazione e ha generato poche e limitate procedure d'infrazione.

L'analisi del caso studio ci permette di rispondere alle domande introdotte all'inizio di questo documento. Il sistema "legiferare meglio" è stato rilevante nel processo decisionale nel caso dell'iniziativa sul clima: l'impatto di valutazione ha contribuito ad integrare politiche già in atto e a discostarsi dal modello di Kyoto, ha ridotto le tempistiche del processo legislativo, ha permesso di attuare politiche ESD e ETS mirate e ha infine indotto un'ampia consultazione degli stakeholder. Questo malgrado la scarsa determinazione dei costi e benefici da parte dei vari stati e la mancanza di una valutazione retrospettiva. Stesso si può dire dal lato dell'efficacia, gli obiettivi prefissati dall'iniziativa sono stati infatti ampiamente raggiunti e l'iter procedimentale è stato rispettato. Il sistema, in conclusione, sebbene lacunoso in certi aspetti, si è dimostrato uno strumento fondamentale nell'esercizio della funzione legislativa e politica dei tre organi firmatari dell'accordo interistituzionale e, malgrado la mancanza di consistenti analisi quantitative e retrospettive, sono stati molteplici i vantaggi generati, che vanno da una riduzione delle tempistiche dell'iter legislativo, all'ampio coinvolgimento dei cittadini dell'Unione nelle politiche comunitarie, all'adozione di politiche fondate e comprovate.

## BIBLIOGRAFIA

### 1. Commissione Europea,

(2007). *Limiting Global Climate Change to 2 degrees Celsius -The way ahead for 2020 and beyond* COM (2007)2, 10 January 2007; Impact Assessment SEC(2007) 8 and 8/3, 10 January 2007, Luxembourg, Publications Office of the EU

(2007-2015). Impact Assessment Board Annual reports from 2007 to 2015

(2008). Impact Assessment Board, Opinion D(2008)84, January 18, 2008, Luxembourg, Publications Office of the EU

(2010). Communication *'Smart Regulation in the European Union* COM(2010) 543, 8 October 2010, Luxembourg, Publications Office of the EU

(2010-2016). Annual Reports on the Application of EU Law, from 2010 to 2016

[<https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law\\_en>](https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_en)

(2013). Impact Assessment, Clean Air Program for Europe, SEC (2013) 531 and 532, Luxembourg, Publications Office of the EU

(2015). Decisione della Commissione Europea C(2015) 3261 finale

(2016). Regulatory Scrutiny Board, RSB Annual Report 2016

(2017). Regulatory Scrutiny Board, RSB Annual Report 2017

(2017). Better Regulation Guidelines and Toolbox, July 2017, Luxembourg, Publications Office of the EU

(2017). Communication Completing the 'Better Regulation' Agenda: Better Solutions for Better Results (COM2017) 651 final) 24 October 2017, Luxembourg, Publications Office of the EU

(2017). *Two Years After Paris*, COM (2017) 646; 7 November 2017, Luxembourg, Publications Office of the EU

(2017). Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD (2017)350/F1

(2021). European Commission Press release, 21 april 2021, Bruxelles

Sito ufficiale della Commissione Europea, Portale Di la tua [Online].

Disponibile su:  [<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_it>](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_it)

[data di accesso: 10/05/2021]

European Commission Website, Better Regulation: why and how [Online].

Disponibile su:  [<https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_en>](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en)

[data di accesso: 10/05/2021]

## 2. Consiglio dell'Unione Europea,

- (2004). Decisione del Consiglio Europeo 280/2004/EC
- (2012). Conclusioni EUCO2/1/11, 4 Febbraio 2011
- (2012-2013-2014). Annual reports on Impact Assessment, 2012 16569/12, 2013 8406/13, 2014 10882/14
- (2015). Annual report on Impact Assessment, 8749/15
- (2015). Annual Council Reports on Impact Assessment 8749/15, Bruxelles
- (2016). *Impact Assessment-Indicative Guidance for Working Party Chairs* 16024/2016, Bruxelles
- (2016). Annual Report on Impact Assessment in the Council ST 9786/16, Bruxelles
- (2016). Impact Assessment, Indicative Guidance for Working Party Chairs 16024/2016, Brussels.
- (2017). Annual Report on Impact Assessment in the Council ST 9865/1/17, Bruxelles

## 3. Corte dei conti Europea,

- (2010). *Impact Assessments in the EU: do they support decision-making?* Special Report 3/2010, Luxembourg
- (2010). *Impact Assessments in the EU: do they support decision-making?* Special Report 3/2010, Luxembourg
- (2018). *Ex-Post Evaluation of EU Legislation: a well-established system, but incomplete*, Special Report No. 16, 12 June 2018, Luxembourg

## 4. Parlamento Europeo,

- (2016). *European Parliament work in the fields of Impact Assessment and European Added Value Activity Report* for July 2014 - December 2015
- (2017). Sondaggio Eurobarometro commissionato dal Parlamento Europeo, *Una voce più forte: il punto di vista dei cittadini sul Parlamento e sull'UE*, ottobre 2017

Alemanno, A., 2015. *How Much Better is 'Better Regulation'?*, *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 6 Issue 3, 2015

Business Europe, *Better regulation for better results-An EU Agenda*, 16 Settembre 2015

Coglianesi, C., 2012, OECD, *Measuring Regulatory Performance*, Expert Paper 1, 2012, OECD Publishing, Paris

Golberg, E., 2018. "Better Regulation": European Union Style, M-RCBG Associate Working paper series No.98

Masterbroek, E., van Voorst, S., Meuwese A., 2016. *Closing the Regulatory Policy Cycle? A meta-evaluation of ex post legislative evaluations by the European Commission*, *Journal of European Public Policy* 2016 Vol. 23 No. 9.

Nationaler Normenkontrollrat, *10 Years NKR – Good Record in Reducing Bureaucracy and Costs*, Annual Report 2016, Berlin

OECD, 2015. *Regulatory Policy Outlook*, OECD Publishing Paris

Raines, Th., Goodwin, M. e Cuts, D., 2017. The Future of PARLAMENTO, Chatham House Research Paper, Survey December 2016-2017

RegWatchEurope, 2016. *Findings on the Commission's Impact Assessments from the Perspective of Independent Scrutiny Bodies*, Novembre 2016

Renda, A. (2006), *Impact Assessment in the EU: the State of the Art and the Art of the State*, CEPS Monograph. 2006

Renda, A. et al., 2013., *Assessing the costs and benefits of regulation*, CEPS Final Report Dicembre 2013, Bruxelles

Slominski, P., 2016. *Energy and Climate Policy: does the competitive narrative prevail in times of crisis?*. Journal of European Integration, Vol. 38, No.3

Unione Europea, *Progetto interistituzionale "legiferare meglio"*, 2003/C 321/01

Unione Europea, *Interinstitutional agreement on better law making*, 13 Aprile 2016, L/123

Unione Europea, How does the EU work [Online].

Disponibile su: < [https://op.europa.eu/webpub/com/eu-and-me/en/HOW\\_DOES\\_THE\\_EU\\_WORK.html#Introduction](https://op.europa.eu/webpub/com/eu-and-me/en/HOW_DOES_THE_EU_WORK.html#Introduction) >

[data di accesso: 10/05/2021]