

Benedetta Vimercati

Natura e strumenti della *better regulation*

**Un contributo allo studio dell'integrazione
tra i diversi livelli di governo**



G. Giappichelli Editore

Natura e strumenti della *better regulation*

Un contributo allo studio dell'integrazione
tra i diversi livelli di governo

In copertina:

ELISABETTA VIMERCATI, *Regular.*

Benedetta Vimercati

Natura e strumenti della *better regulation*

Un contributo allo studio dell'integrazione
tra i diversi livelli di governo



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2018 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN: 978-88-921-7632-4

Fondi del Dipartimento di Diritto Pubblico Italiano e Sovranazionale dell'Università degli Studi di Milano.

Publicato nel mese di marzo 2018
presso la G. Giappichelli Editore – Torino

INDICE

pag.

CAPITOLO I

PREMESSE METODOLOGICHE: LA *BETTER REGULATION* ALL'INTERNO DEL *FEDERALIZING PROCESS* EUROPEO

1. La concettualizzazione e le funzioni della *better regulation* o della qualità della legislazione 1
2. La *better regulation* nell'Unione Europea 6
3. Il *federalizing process* europeo e il ruolo delle Regioni 12
4. Una ipotesi di lavoro 22

CAPITOLO II

DALLA *LANDESBLINDHEIT* ALLA *BETTER REGULATION*: IL PARALLELISMO TRA GLI STRUMENTI DELL'INTEGRAZIONE REGIONALE NELL'UNIONE EUROPEA

1. L'emersione di un parallelismo 29
2. Un ritorno all'origine: la *Landesblindheit* europea 30
 - 2.1. La spinta degli Stati nazionali per un timido passo verso la qualità della legislazione 34
3. Un correttivo alla cecità regionale grazie alle nuove lenti della sussidiarietà 35
 - 3.1. Dalla sussidiarietà come base per un *better law making* ai primi Accordi interistituzionali 38
4. Il Trattato di Amsterdam e la maturazione del discorso sulla sussidiarietà 41
 - 4.1. La Raccomandazione dell'Ocse e il rinnovato impegno europeo verso la *better regulation* 42
5. Il Trattato di Nizza e la Carta dei diritti fondamentali 46
 - 5.1. Una nuova *governance* europea 49
6. La Costituzione europea come momento di sintesi del parallelismo 52

	<i>pag.</i>
6.1. Il fallimento del progetto di Costituzione europea non è l'epitaffio della <i>better regulation</i>	56
7. <i>Rebus sic stantibus</i> : l'apice del processo di integrazione europea con il Trattato di Lisbona	58
7.1. Dalla <i>smart regulation</i> e ritorno: il <i>Package</i> della Commissione nel 2015	61

CAPITOLO III

I TENTATIVI DI RINSALDARE LA FILIERA VERTICALE EUROPEA DA PARTE DELL'UNIONE EUROPEA E DELL'ORDINAMENTO ITALIANO

1. L'approccio <i>top-down</i>	65
1.1. La costituzionalizzazione e la procedimentalizzazione della sussidiarietà	65
1.1.1. L' <i>early warning system</i> : per un coinvolgimento dei Parlamenti nazionali e delle Assemblee legislative regionali	69
1.1.2. Il gioco delle cinque carte: la scommessa della <i>green card</i> e le proposte della <i>red card</i> e della <i>late card</i>	75
1.1.3. Le Assemblee legislative regionali nel meccanismo di allerta precoce	81
1.2. Il Comitato delle Regioni nel disegno istituzionale europeo	83
1.2.1. Il "mite" custode della sussidiarietà	85
2. L'approccio <i>bottom-up</i> nel <i>domestic environment</i> italiano	88
2.1. Gli strumenti di partecipazione indiretta	92
2.2. Gli strumenti di partecipazione diretta	96
2.3. I regolamenti parlamentari. Qualcosa si muove...ma in quale direzione?	97
2.4. L'attivismo e il non attivismo regionale	103
3. L'esigenza di riscoprire la sussidiarietà	108

CAPITOLO IV

BETTER REGULATION E UNIONE EUROPEA

1. La <i>better regulation</i> e l'integrazione regionale: un "nuovo" obiettivo costituzionale per la qualità della legislazione	115
2. Il <i>Better regulation Package</i> della Commissione	119

	<i>pag.</i>
2.1. <i>L'Agenda Legiferare meglio per ottenere risultati migliori</i>	120
2.2. Le Linee guida e i <i>toolbox</i> della Commissione	123
2.3. L'Accordo interistituzionale: il coordinamento orizzontale	128
2.4. Il coordinamento verticale	133
3. La dimensione territoriale nel <i>Better regulation Package</i>	135
3.1. Un rinvigorismento del ruolo del Comitato delle Regioni	139
4. La perfettibilità del sistema. Su cosa si può ancora intervenire?	142

CAPITOLO V

LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE IN ITALIA

1. Il percorso a fasi alterne della qualità della legislazione in Italia	145
2. Lo stato dell'arte alla luce del recente dPCM n. 169 del 2017	156
2.1. L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)	157
2.2. La verifica di impatto della regolazione (VIR)	161
2.3. Le consultazioni: il processo decisionale nell'interazione tra regolatori e regolatori	163
2.4. Il <i>drafting</i> formale e l'analisi tecnico normativa	169
2.5. Il respiro multilivello della qualità della legislazione	174
3. La <i>better regulation</i> nella Camera e nel Senato	177
3.1. La qualità della legislazione nel regolamento della Camera: il Comitato per la legislazione e la procedimentalizzazione della "buona legislazione" nelle Commissioni	178
3.2. Le procedure e i soggetti della qualità legislativa in Senato	184
4. La qualità della regolamentazione nella polifonia delle discipline regionali	186

CONCLUSIONI

1. La <i>better regulation</i> nel contesto del <i>federalizing process</i> europeo	195
2. Sussidiarietà e <i>better regulation</i> : due percorsi complementari	197
3. Un possibile effetto ulteriore: non solo miglior legislazione ma anche più democraticità?	201

<i>Bibliografia</i>	207
---------------------	-----

CAPITOLO I

PREMESSE METODOLOGICHE: LA *BETTER REGULATION* ALL'INTERNO DEL *FEDERALIZING PROCESS* EUROPEO

SOMMARIO: 1. La concettualizzazione e le funzioni della *better regulation* o della qualità della legislazione. – 2. La *better regulation* nell'Unione Europea. – 3. Il *federalizing process* europeo e il ruolo delle Regioni. – 4. Una ipotesi di lavoro.

1. *La concettualizzazione e le funzioni della better regulation o della qualità della legislazione*

In un famoso saggio di fine anni '70, Maurizio Cotta rilevava come «la capacità evocativa e simbolica delle parole-mito è inversamente proporzionale alla loro rigorosa delimitazione concettuale ed empirica»¹.

Benché riferita ad un diverso concetto giuridico e, segnatamente, alla partecipazione politica, questa affermazione sembra potersi ben adattare anche al concetto di *better regulation* o, per evitare l'inglesismo, di qualità della legislazione. Quest'ultima ha ormai assunto la capacità evocativa delle parole-mito a cui si riferiva Cotta, essendo oggetto di riflessioni multidisciplinari nella dottrina ed oggetto di interventi legislativi o regolamentari a tutti i livelli, a partire dall'ambito internazionale, passando da quello europeo, per giungere fino a quello nazionale e poi locale; essa è stata utilizzata e innalzata come vessillo della buona politica o criticata quale mero congegno burocratico e tecnocratico.

Le difficoltà legate alla ricostruzione semantica del termine *better regulation* emergono icasticamente se si pensa che questa è stata definita come un ombrello sotto il quale trovano riparo significati, strumenti,

¹ M. COTTA, *Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1979, p. 193 ss.

strutture, regole e procedure tra loro talvolta anche non perfettamente congruenti: come ricordato da Radaelli, la *better regulation* è stata definita, nel migliore dei casi, «a set of structural regulatory policy measures, at best a way of mediating deregulation and re-regulation» o, nel peggiore dei casi, «an empty political catch phrase»².

La dottrina si è a lungo interrogata – e continua ancora oggi ad interrogarsi – sulla identità e sullo statuto concettuale della qualità della legislazione e di tale termine³, la cui complessità definitoria si accentua a ragione dalla pluralità di sensi che contraddistingue entrambe le componenti della locuzione, non solo l'aggettivo *better* (così come il sostantivo qualità) ma anche lo stesso sostantivo *regulation*⁴.

In particolare, numerosi sono gli interrogativi che gravitano intorno alla concettualizzazione della *better regulation*⁵: cosa significa buona regolamentazione? Esistono degli standards che consentono di parlare a ragione e oggettivamente di qualità della legislazione? Chi fissa, se del caso, questi standards?

Alcuni studiosi si sono avventurati nell'operazione di tracciare criteri sulla base dei quali parametrare la bontà della legislazione⁶, muovendo da una considerazione di carattere logico, ossia che il concetto stesso di qualità evoca un *quid* misurabile sulla base di parametri determinati. Altri – per evitare di incorrere in definizioni ultimamente tautologiche o persino pericolose per l'essenza costituzionale del fenomeno regolato-

² C.M. RADAELLI, A.C.M. MEUWESE, *Better Regulation in Europe*, in *Public Administration*, 2009, p. 641.

³ G.U. RESCIGNO, *I presupposti filosofici, morali e politici della buona redazione delle leggi ed una specifica conseguenza (tra le molte) in sede di applicazione*, in R. ZACCARIA (a cura di), *La buona scrittura delle leggi*, Camera dei deputati, 2011, p. 65 ss. Si veda altresì L. DI DONATO, *The Regulatory Quality in the European Union*, in *Amministrazione in Cammino*, 2015.

⁴ *Ex multis*, si vedano M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, op. cit.

⁵ H. XANTHAKI, *Quality of legislation: an achievable universal concept or a utopian pursuit?*, in M. T. ALMEIDA (ed.), *Quality of Legislation*, Nomos, Baden-Baden, 2011, pp. 75 ss.: «how can one define the concept of quality? [...]. In other words, a good law is simply a law that is capable of achieving the regulatory reform that it was released to effectuate or support».

⁶ W. VOERMANS, *Concern about the quality of EU legislation: what kind of problem, by what kind of standards?*, in *Erasmus Law Review*, 2009, p. 63.

rio⁷ – hanno invece, forse più opportunamente, preferito acquisire una prospettiva di tipo funzionalista, vista quale unico modo per rendere realistico e quindi universalmente perseguibile l'ideale, altrimenti utopico,⁸ di una buona legislazione: «If legislation is seen as a mere tool for regulation, then a good law simply contributes its best to the achievement of the policy that it serves. As a law on its own cannot produce adequate regulatory results without synergy from the other actors of the policy process, a good law is one that, with synergy, is able of producing the regulatory results required by policy makers»⁹.

Anche aderendo alla prospettiva funzionalista, che sinteticamente collega la bontà dell'intervento regolativo alla sua rispondenza rispetto agli obiettivi prestabiliti, restano però irrisolti alcuni nodi filosofico-giuridici: per rispondere alla domanda su cosa significhi “buona legislazione” è necessario infatti chiamare in causa gli scopi della norma, da un lato, e le funzioni ad essa riconducibili, dall'altro¹⁰, le quali finiscono pertanto con

⁷ Critico rispetto a questa stretta oggettivizzazione del concetto di “buona regola” è M. RUOTOLO, *La semplificazione normativa a livello statale: perché non credo nella “better regulation”*, in *Diritto e società*, 2011, p. 558-560: «Si potrebbe forse auspicare che le leggi siano inutili, incomprensibili, lacunose e asistematiche? Ma, soprattutto, quale grado di concretezza hanno queste formule? (...) non voglio dire (...) che non sia auspicabile perseguire gli obiettivi indicati. Ma, appunto, ribadire che questi possono essere obiettivi, linee di tendenza, non parametri di per sé idonei a legittimare specifiche sanzioni da un punto di vista giuridico. (...) Mi sento di negare che una legge possa essere strutturalmente “buona” o “cattiva”. La legge è il prodotto di una volontà politica che (...) dovrebbe essere costituzionalmente orientata».

⁸ Questa tensione tra realismo e utopia richiama alla mente le parole di Tommaso Moro il quale, nel consegnare il suo modello ideale di buon governo affermava: «È questo il motivo per cui spesso in cuor mio ripenso alle istituzioni prudentissime e giustissime degli Utopiani, presso i quali lo Stato è regolato così bene e da così poche leggi, che non solo vi è onorato e ricompensato il merito, ma anche l'uguaglianza è stabilita in modo che ognuno ha in abbondanza di ogni cosa» (T. MORO, *L'Utopia*, a cura di M. ISNARDI PARENTE, Laterza, Roma-Bari, 1993, p. 50).

⁹ H. XANTHAKI, *Legislative drafting: a new sub-discipline of law is born*, in *IALS Student Law Review*, 2013, p. 65.

¹⁰ Si può abbracciare l'idea per cui «the most fundamental function of legislation is to enable institutions to intervene in markets, social or political life (instrumental function)». Ma, nei sistemi giuridici contemporanei, la legislazione possiede anche altre funzioni: «it provides the basis for popular participation – and so the legitimization – in the framing of legislation (democratic function); it communicates and reaffirms public morals, values and public goods (symbolic function); and it organizes and structures implementing powers and institutions (bureaucratic function), to name but a few of the

l'intrecciarsi e il confondersi con le stesse finalità generalmente attribuite alla *better regulation*.

Una soluzione a questo dilemma può essere forse individuata in una lettura ampia del ruolo riservato alle funzioni di una norma, per cui essa è diretta ad «influire sui comportamenti dei suoi destinatari; il diritto serve a (e cerca di fare in modo che) i soggetti cui esso si applica facciano o non facciano qualche cosa»¹¹. In questo modo, «good law is simply a law that is capable of achieving the regulatory reform that it was released to effectuate or support. A good law is one that is capable of leading to efficacy of regulation»¹².

In ogni caso, sotto il profilo pratico, il primario scopo della *better regulation* è quello di fornire ai regolatori una serie di tecniche, di strumenti e di procedure che permettano loro di produrre norme capaci di rispondere agli obiettivi per cui esse sono state pensate e quindi alle domande, esigenze e bisogni dell'ordinamento e della società. Se guardiamo la *better regulation* a partire da questo angolo prospettico, la qualità della norma è la sua effettività, una effettività che si gioca su un piano formale e su un piano materiale. Incorporando principi giuridici come quello della chiarezza, della certezza del diritto e della effettività, la *better regulation* diventa così la direttrice lungo cui si deve costruire il processo regolativo, una *meta-policy* che «sets central rules, standards, and thresholds through which rules are created, assessed, adopted, implemented, enforced,

most important functions. I will not deal with all of these functions at length, but it is important to see that quality notions are in fact implicit (most of the time) expressions of perceptions of the proper functions of legislation» (si veda W. VOERMANS, *Concern about the quality of EU legislation: what kind of problem, by what kind of standards?*, *op. cit.*, p. 62).

¹¹ Cfr. G. PINO, *Norma giuridica*, in G. PINO, A. SCHIAVELLO, V. VILLA (a cura di), *Filosofia del diritto. Introduzione critica al pensiero giuridico e al diritto positivo*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 145: «Ci si riferisce qui alla funzione che il diritto svolge nel suo complesso e nei termini più generali: dunque, a prescindere dalle funzioni più specifiche che di volta in volta possono essere svolte dal diritto, o da un ordinamento giuridico determinato (come: allocare il potere nel gruppo sociale, assicurare la distribuzione di beni e la divisione del lavoro sociale, perpetuare la sottomissione del proletariato, ecc.), o da singoli rami del diritto (come il diritto privato, il diritto commerciale, il diritto tributario, ecc.), o da singole norme giuridiche (ad esempio, una norma giuridica emanata per contrastare il traffico di stupefacenti)».

¹² H. XANTHAKI, *Quality of legislation: an achievable universal concept or a utopian pursuit?*, *op. cit.*

appraised ex post and/or revised and scrapped»¹³.

Non va peraltro dimenticato che il tema della *better regulation* impatta in modo significativo non solo sul processo di produzione delle norme (che finanche trascende) ma altresì sul processo politico-decisionale che inevitabilmente lo precede. Se infatti è vero che sul piano prettamente formale la qualità della regolamentazione pone per i soggetti chiamati a elaborare la norma una serie di regole e procedure che possono essere più o meno stringenti, è anche vero che essa incide nello spazio materiale in cui la decisione pubblica viene presa, impattando quindi non solo sulla qualità ma anche sulla opportunità di una scelta legislativa all'interno di un ambito che è necessariamente occupato dalla discrezionalità politica.

Ciò comporta che l'applicazione stringente degli strumenti della *better regulation* influisce in maniera significativa sulla stessa struttura dello Stato di diritto¹⁴, nella misura in cui l'uso del potere da parte dell'autorità implica sempre un'attenzione al cittadino e alle sue libertà; la *better regulation*, nella prospettiva della qualità della legislazione, può così essere intesa come uno strumento capace di contenere i possibili arbitri del potere pubblico nella produzione normativa¹⁵.

Incidendo dunque la *better regulation* sul chi, sul se e sul come si esercita il potere, e segnatamente il potere di produrre norme, un particolare angolo visuale attraverso cui essa può essere esplorata e studiata è quello

¹³ C.M. RADAELLI, A.C.M. MEUWESE, *Better regulation in the European Union. The political economy of impact assessment*, in K. JACOB (ed.), *Evaluating Integrated Impact Assessments*, Springer, 2009, p. 2 ss.

¹⁴ Tra i molteplici contributi in dottrina si rimanda qui a M. RUINI, *La distinzione tra società e Stato e la teoria dello Stato di diritto*, Roma, 1905; S. PANUNZIO, *Lo Stato di diritto*, Il Solco, 1921; G. TREVES, *Considerazioni sullo Stato di diritto*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1959, p. 399 ss.; E. BÖCKENFÖRDE, *Entstehung und Wandel des Rechtsstaats begriffs*, in H. EHMKE (ed.), *Festschrift für Adolf Arndt*, Frankfurt/M, Europäische Verlagsanstalt, 1969, p. 53 ss.; V. ZANGARA, *Lo Stato di diritto in evoluzione*, in *Diritto e Società*, 1983, p. 193 ss.; N. LUHMAN, *Stato di diritto e sistema sociale*, Napoli, 1984; P. COSTA, *Lo Stato di diritto: un'introduzione storica*, in P. COSTA, D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Feltrinelli, Milano, 2003; D. ZOLO, *Teoria e critica dello Stato di diritto*, in P. COSTA, D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Feltrinelli, Milano, 2003; R. BIN, *Lo Stato di diritto*, Il Mulino, Bologna, 2004.

¹⁵ Come infatti ribadito dal Consiglio di Stato nel parere n. 2024 del 2007 sul piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione: «Anche nell'ordinamento italiano, le sintetiche ed elastiche norme costituzionali contengono, secondo una lettura evolutiva e in chiave di effettività dei diritti e libertà fondamentali, il principio della qualità della regolazione».

che interpreta la *better regulation* quale strumento di decisione politica che concorre ad organizzare la distribuzione del potere anche nella sua dimensione verticale. Una distribuzione del potere che irrompe altresì con tutta la sua complessità sulla scena europea.

2. La better regulation nell'Unione Europea

Se volessimo ripercorrere la storia che testimonia la fortuna che il termine *better regulation* ha assunto nel linguaggio giuridico e giuspubblicistico dei nostri tempi, punto di partenza irrinunciabile è la riflessione europea in materia. Tale termine riassume oggi gli esiti del dibattito ormai pluridecennale condotto dalle istituzioni europee al fine di migliorare la qualità della legislazione affinché le politiche dell'Unione siano in grado di raggiungere efficacemente gli obiettivi prefissati. Il tema non è certo nuovo¹⁶. Tale riflessione, che ha origine negli anni '90 grazie all'influsso dell'OCSE¹⁷, ha ottenuto una crescente visibi-

¹⁶ Tra i numerosi contributi in dottrina si rimanda a L. TRUCCO, *Better regulation e better lawmaking dell'U.E.*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo editore, Brescia, 2011, p. 62 ss.: «In concreto, “legiferare con intelligenza” significa rendere nel complesso, più efficace e, per così dire, “efficiente” (nel senso della riduzione dei c.d. oneri amministrativi) il patrimonio normativo U.E., anche grazie all'assunzione di un'«ottica globale» comportante il coinvolgimento e la «responsabilità condivisa» dei soggetti riguardati dalla normativa stessa: all'atto della sua revisione, come di quello della sua produzione, applicazione e valutazione (*ex ante* ed *ex post*). Ciò, sia sul piano dei rapporti “interistituzionali” (e questa non è una novità...), sia (qui, invece, sta la novità) su quello dei rapporti “intraistituzionali” a livello U.E., con gli Stati ed i cittadini europei». Si rimanda altresì a G. MAJONE, *Regulating Europe*, Routledge, London, 1996; J. PELKMANS, S. LABORY, G. MAJONE, *Better EU regulatory quality: assessing current initiatives and new proposals*, in G. GALLI, J. PELKMANS (ed. by), *Regulatory Reform and Competitiveness in Europe*, Elgar, Cheltenham, 2000; R. BALDWIN, *Is better regulation smarter regulation?*, in *Public Law*, 2005, p. 485 ss.; J.B. WIENER, *Better Regulation in Europe*, in *Current Legal Problems*, 2006, p. 447 ss.; L. ALLIO, *Better Regulation in the European Commission*, in C. KIRKPATRICK, D. PARKER (eds.), *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?*, Edward Elgar Publishing, 2007, p. 72 ss.; A. CARDONE, *La qualità della normazione nel diritto comunitario*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2007, p. 94 ss.; C.M. RADAELLI, *Whither better regulation for the Lisbon agenda?*, in *Journal of European Public Policy*, 2007, p. 190 ss.; G. VOSA, “Legiferare con intelligenza” fra contenuto e forma: le procedure di codificazione e rifusione del diritto parlamentare europeo, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, p. 11 ss.

¹⁷ La quale è stata, per parte sua, condizionata dalle esperienze di *better regulation*

lità agli inizi del nuovo millennio, quando è stato coniato il termine “*smart regulation*”¹⁸, e ha trovato il suo attuale epilogo e la sua massima espressione con il Pacchetto adottato dalla Commissione Europea nel 2015, con cui sono stati codificati tramite strumenti di *soft law*¹⁹, una serie di principi e di strumenti che definiscono, nel loro *plenum*, una più ampia strategia volta ad implementare la qualità della legislazione di matrice europea.

Pur avendo subito nel corso degli anni stratificati interventi di riconcettualizzazione, la qualità della regolamentazione ha comunque da sempre rappresentato, a partire dalla sua irruzione nella scena europea, un obiettivo e una sfida per l'Unione stessa, attraverso cui ridurre il rischio di produrre norme mal concepite, incapaci di rispondere agli standards di efficienza auspicati e, al contrario, produttive di eccessivi oneri destinati a ripercuotersi con effetti distorsivi sui destinatari dell'intervento regolativo.

Come affermato dalla Commissione in uno dei più recenti documenti europei, la Comunicazione *Better regulation for better results – An*

nate e maturate nei paesi al di là dei due Oceani (USA, Canada, Australia, Nuova Zelanda). Cfr. M.D. McCUBBINS, R.G. NOLL, B.R. WEINGAST, *Administrative Procedures as Instruments of Political Control*, in *Journal of Law, Economics and Organizations*, 1987, p. 243 ss.; P. CARROLL, *Moving from Form to Substance: Measuring Regulatory Performance in a Federal State*, ECPR Conference, Pisa, 2007.

¹⁸ La *smart regulation* rappresenta una parentesi nel lungo percorso della better regulation (si rimanda sul punto infra Cap. I). Cfr. N. GUNNINGHAM, D. SINCLAIR, *Introduction*, in ID. (ed.), *Smart regulation*, Oxford University Press, 1999, p. 133 ss.

¹⁹ Si veda S. MANGIAMELI, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella governance europea*, in www.issirfa.cnr.it, 2005: «occorre che le istituzioni europee, ed in particolare il Parlamento attraverso pubbliche audizioni, rafforzino la cultura della consultazione e del dialogo. Tale strada non appare percorribile ricorrendo ad atti normativi, che rischierebbero di conferire eccessiva rigidità al sistema, bensì per il tramite di un “codice di condotta comprendente criteri qualitativi minimi (standard), incentrati su argomenti, tempi, persone e modi della consultazione”. La fissazione di alcuni standard nel codice di condotta dovrebbe ridurre il rischio che l'azione politica prescindere da quelli che sono gli orientamenti della società o che possa corrispondere solo agli interessi di sparuti gruppi o di esigue organizzazioni. Ciò, tuttavia, non precluderà che la Commissione sviluppi accordi di partenariato oltre quanto fissato dal codice di condotta, che consentano di indurre le organizzazioni della società civile a modificare le proprie strutture, rendendole più aperte e maggiormente rappresentative».

EU agenda del maggio 2015²⁰, una migliore legislazione significa «fare in modo che gli ambiziosi obiettivi politici che ci siamo posti siano effettivamente raggiunti. (...) Non dovremmo imporre le politiche, bensì prepararle in modo inclusivo e totalmente trasparente, dialogando con i destinatari della legislazione e tenendo conto dei loro pareri, in modo da produrre norme facili da attuare. (...) Legiferare meglio non è un semplice adempimento burocratico. I cittadini, le imprese e le altre parti interessate giudicano l'Unione europea sulla base dell'impatto delle sue azioni: non solo delle iniziative nuove, ma anche – soprattutto – degli atti legislativi già in vigore».

A questo fine, le istituzioni europee, trainate dalla Commissione e mutuando almeno in parte lo strumentario già in uso in altri ordinamenti europei ed extra europei²¹, hanno concentrato la loro attenzione su alcuni aspetti fondamentali quali la semplificazione normativa (che attiene sia al *drafting* formale sia al contenimento della proliferazione normativa), l'utilizzo delle consultazioni come strumento di coinvolgimento dei destinatari delle norme e, infine, la valutazione dell'impatto dell'intervento legislativo in tutte le fasi di vita della norma (analisi di impatto *ex ante* e valutazione *ex post*).

Emerge quindi la molteplicità di implicazione di cui è rivestita la *better regulation*. Ricordava di recente Morrone che: «qualità della regolazione è concetto ambiguo, che rimanda ad una pluralità di metodi, per realizzare la *better regulation*, obiettivo riferibile tanto alla legislazione quanto all'amministrazione»²².

Per comprendere anche in modo solo iniziale le plurali implicazioni

²⁰ Comunicazione della Commissione europea, *Better regulation for better results – An EU agenda* del 19 maggio 2015, COM(2015) 215 final.

²¹ Per una analisi in chiave comparata di alcuni degli strumenti della *better regulation* e, in particolare, sulla analisi di impatto della regolazione si rimanda a C.M. RADAELLI, *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata. Analisi e strumenti per l'innovazione. Esperienze*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2001.

²² A. MORRONE, *La qualità della legislazione regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2011, p. 5. Prosegue l'Autore: «Per l'Ocse si tratta di evitare ostacoli alla concorrenza, all'innovazione, alla crescita. Per altri, come i giudici di Strasburgo, di Lussemburgo e di Palazzo della Consulta, è essenziale per il cittadino, in chiave di riconoscibilità e intelligibilità delle regole, per esigenze di certezza del diritto. Fondamentale è sempre di più la consapevolezza della qualità della regolazione in funzione di legittimazione dell'azione dei pubblici poteri: intesa sia come legittimità di “esercizio” della regolazione, sia come “dignità” della decisione politica».

che possiede la *better regulation*, è agevole forse innanzitutto richiamare alla mente la funzione che essa svolge in campo economico, quale strumento di contenimento degli oneri amministrativi e di sostegno al mercato. Essa mira, infatti, a sanare le distorsioni alla crisi di competitività dei sistemi economici e ad abbattere o contenere gli ostacoli alla attività imprenditoriale ingenerati da opprimenti *regulatory costs* e *compliance costs*, esiti di una regolamentazione di scarsa qualità²³. Questa è stata essenzialmente la funzione della *better regulation* che ha portato alla scelta di una sua valorizzazione nell'ambito europeo e che ne ha poi sostanzialmente condizionato gli sviluppi futuri.

Non è un caso che il più grande incentivo verso una implementazione della strategia europea di qualità della regolazione si è avuto a seguito della crisi economica. La prima spinta in questo senso è arrivata dall'OCSE che, con la *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance* del 2012, ne ha nuovamente sottolineato la centralità²⁴. Questa rinnovata attenzione ha poi contagiato anche le istituzioni europee che nel 2015 sono giunte ad una nuova e aggiornata versione dello strumentario esistente.

Il *core* della *better regulation* non attiene però solo esclusivamente ad una dimensione economica; essa pertiene altresì, e in senso più ampio, a questioni di politica socio-economica, potendo il livello qualitativo di un intervento normativo essere determinato sulla base della corrispondenza tra gli effetti impressi dalla norma su un contesto economico-sociale e le motivazioni che ne hanno giustificato l'iniziativa.

²³ Cfr., *ex multis*, R.A. POSNER, *The Effects of Deregulation on Competition: The Experience of the United States*, in *Fordham International Law Journal*, 1999, p. 7 ss.; F. BASSANINI, S. PAPARO, G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, in *www.astrid-online.it*, 2005; L. CARBONE, *Qualità della regolazione e competitività: ricette diverse ma ingredienti comuni*, in *www.astrid-online.it*, 2007; M. RAVERAIRA (a cura di), *"Buone regole" e democrazia*, Rubettino, 2007; M. CARLI (a cura di), *Materiali sulla qualità della normazione*, Firenze University Press, Firenze, 2007; R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, Grafo editore, Brescia, 2011; A. SIMONCINI, E. LONGO, *L'ultima stagione della semplificazione: la riduzione degli oneri amministrativi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013. Si rimanda altresì agli studi, benché non recenti, condotti dal Fondo Monetario Internazionale, T. BAYOUMI, D. LAXTON, P. PRESENTI, *When leaner isn't meaner: Measuring Benefits and Spillovers of Greater Competition in Europe*, 2003 e al Rapporto Ocse Survey: Italia 2015.

²⁴ Dopo molteplici sollecitazioni a partire, come si avrà modo di vedere, dalla Raccomandazione del 1995.

Spostandosi infine da un piano sostanziale ad uno formale o di natura più squisitamente tecnica, la *better regulation* viene accostata ad obiettivi come la semplificazione normativa e, quindi, al contenimento del parossismo legislativo²⁵ e alla riduzione della scarsa chiarezza della decisione politica all'atto della trasfusione in norma, etc. La *better regulation* o qualità della legislazione indica quindi «l'insieme di obiettivi e mezzi che servono per risolvere i problemi degenerativi della legislazione. La “qualità” non è anzitutto un termine che sintetizza un tipo ideale di legislazione ma una nozione usata per indicare le “cure” contro la cattiva legislazione»²⁶.

²⁵ Rispetto al quale, contestualizzando l'affermazione nell'ordinamento italiano, già sul finire degli anni '70 Martino riconduceva ad una «rottura dell'equilibrio del sistema delle leggi dovuto alla crescita incontrollata di norme legislative e alla difficoltà di eliminare i rifiuti (norme abrogate)» (A.A. MARTINO, *La progettazione legislativa nell'ordinamento italiano*, in *Studi Parlamentari e di Politica costituzionale*, 1977, p. 4). Sulla esasperata produzione normativa – con particolare riguardo all'ordinamento italiano – si veda, *ex multis*, G. SILVESTRI, “Questa o quella per me pari sono...”. *Disinvoltura e irrequietezza nella legislazione italiana sulle fonti del diritto*, in *www.costituzionalismo.it*, 2005. Dubbioso su un gli effetti della semplificazione è Barbera, *a fortiori* laddove questa si combini con la definizione sempre più decentrata dell'assetto istituzionale italiano, con l'utilizzo da parte del Governo di nuove formule (es. atti normativi non regolamentari), con l'apertura alla dimensione sovranazionale. L'Autore rileva come «Il tema delle fonti diviene sempre più complesso. Questo è paradossalmente ancor più vero negli ultimi tempi, ovvero da quando è divenuta politica del Governo e del Parlamento quella di semplificare la legislazione» (A. BARBERA, *Le fonti del diritto, un tema sempre più complesso*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, Grafo editore, Brescia, 2011, p. 308 ss.). Secondo Zaccaria, invece, nel nostro ordinamento sono presenti strumenti che consentono di perseguire l'obiettivo di un miglioramento della qualità della legislazione, i quali però sono in balia di un caos che domina il sistema delle fonti: «Si tratta di vere e proprie semplificazioni che complicano l'ordinamento giuridico. Quello della complicazione “da semplificazione” sembra essere un “prezzo” da pagarsi (inevitabilmente?) per liberare l'ordinamento giuridico dall'inquinamento normativo quantitativo e qualitativo che però avrebbe un senso solo se, quanto meno da oggi in poi, le modalità che presiedono alla produzione delle fonti normative fossero ispirate a modelli virtuosi» (R. ZACCARIA, *Introduzione*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, Grafo editore, Brescia, 2011, p. 14-15). Si veda, infine, M. CECCHETTI, *Il trionfo del paradosso. Strumenti taglialeggi e riassetto della legislazione tra obiettivi “semplificatori” ed esiti di esponenziale “complicazione” dell'ordinamento*, in N. LUPO (a cura di), *Taglialeggi e Normattiva tra luci ed ombre*, Cedam, Padova, 2011, p. 17 ss.

²⁶ E. LONGO, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, in P. CARETTI (a cura di), *La qualità della regolazione*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 53; per una definizione di qualità della legislazione si rimanda altresì a G. TIBERI, voce *Tecniche legislative*, in *Dizionario di diritto pubblico* (diretto da S. CASSESE), Giuffrè, Milano, 2006, p. 5870 ss.

Se il poliformismo della nozione di *better regulation* produce tortuose implicazioni quando si riferisce al processo deliberativo pertinente allo Stato nazionale, *a fortiori* essa incontra una formidabile complicazione quando si accompagna agli atti normativi dell'Unione europea, diventando poi una «chimera se la si colloca al crocevia degli ordinamenti internazionale, europeo, statale, regionale e locale»²⁷.

Anche se l'insieme di strumenti istituiti e disciplinati dalla Commissione (di recente intervenuta con il *Package* del 2015) ha come diretto destinatario la produzione legislativa di matrice europea, la *better regulation* – laddove contestualizzata in un sistema di produzione normativa i cui effetti si riversano dentro una struttura verticalmente complessa – aggancia inevitabilmente anche gli altri livelli istituzionali che compongono l'articolazione verticale dell'Unione, toccando quindi il livello nazionale e quello regionale. Da una parte, la dimensione territoriale viene assunta quale ambito di valutazione per l'impatto della regolazione europea, anche per garantire il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; dall'altra, il metodo che ispira la strategia di *better regulation* richiede l'integrazione tra le autorità europee con tutti gli altri attori che si collocano nella filiera europea e ai quali il tema della qualità della regolazione non è certo estraneo²⁸.

Questa considerazione spiega perché, soprattutto nell'arena europea, il tema della *better regulation* non può prescindere dalla interazione tra i diversi livelli di governo che compongono l'Unione e perché esso si interseca, pertanto, con uno dei temi più spinosi relativi agli studi del sistema comunitario: la natura ibrida dello «speciale federalismo» europeo²⁹.

²⁷ A. MORRONE, *Presentazione*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge*, Grafo Edizioni, Brescia, 2011, p. 278.

²⁸ Basti pensare, spostando lo sguardo all'interno dei nostri confini nazionali, come la presa di coscienza da parte dell'Unione della necessità di agire a livello globale sulla qualità della produzione legislativa sia cresciuta parallelamente ad una analoga presa di coscienza sul piano nazionale, la quale ha infatti trovato le sue prime espressioni con la revisione dei regolamenti parlamentari del 1997 e con la legge n. 50 del 1999. In dottrina si veda, *ex multis*, U. DE SIERVO, *Cosa si intende per leggi «mal scritte»?*, in P. CARETTI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 279 ss.

²⁹ G. BOGNETTI, *Lo speciale federalismo dell'Unione europea*, in A.M. PETRONI (a cura di), *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 250 ss.

3. *Il federalizing process europeo e il ruolo delle Regioni*

Ed è proprio quello del *federalizing process* europeo il terreno su cui si muove il presente lavoro. Senza voler indugiare su una delle tematiche più studiate nel diritto europeo e in quello costituzionale³⁰, è necessario ricordare come la delineaazione concreta in senso verticale di questo «*broad process of institutional creation*»³¹ sia fin dalle origini del processo di integrazione europea uno dei profili maggiormente complessi. Fin dal momento in cui sono state gettate le fondamenta della Comunità europea due teorie, come noto, si sono fronteggiate: da una parte, i sostenitori della creazione di un autentico stato federale europeo (guidati da Spinelli e dalle dichiarazioni consegnate con il Manifesto di Ventotene)³²

³⁰ Nella sterminata dottrina sul federalizing process europeo si vedano: D. MITRANY, *The prospect of integration: federal or functional*, in *Journal of Common Market Studies*, 1965, p. 119 ss.; J. PINDER, *European Community and nation-state: a case for a neo-federalism?*, in *International Affairs*, 1985, p. 41 ss.; G. LOMBARDI, *Stato Federale, profili di diritto comparato*, Giappichelli, Torino, 1987; K. LEANAERTS, *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*, in *The American Journal of Comparative Law*, 1990, p. 220 ss.; G.A. BERMAN, *Taking subsidiarity seriously: federalism in the European Community and the United States*, in *Columbia Law Review*, 1994, p. 331 ss.; J.J. HESSE, V. WRIGHT, *Federalizing Europe?: the cost, the benefits, and the precondition of federal political systems*, Oxford University Press, Oxford, 1996; J. LOGHLIN, “*Europe of the Regions*” and the Federalization of Europe, in *The Journal of Federalism*, 1996, p. 141 ss.; B. BALDI, *Beyond the federal-unitary dichotomy*, Institute of Governmental Studies Working Paper, 1999; V.A. SCHMIDT, *European “federalism” and its encroachments on national institution*, in *The Journal of Federalism*, 1999, p. 19 ss.; L. VIOLINI, *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà come principi organizzativi fondamentali del diritto costituzionale comune europeo*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Diritto costituzionale comune europeo*, Jovene, Napoli, 2002, p. 95 ss.; P. VIVIANI SCHLEIN, E. BULZI, L. PANZERI (a cura di), *L’Europa tra federalismo e regionalismo*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 145 ss.; J.H.H. WEILER, *Federalismo e costituzionalismo: il sonderweg europeo*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Laterza, Bari, 2003, p. 22 ss.; S. FABBRINI, D. SICURELLI, *The federalization of the EU, the US and “compound republic” theory: the convention’s debate*, in *Regional and Federal Studies*, 2004, p. 232 ss.; B. CARAVITA, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Napoli, 2012; A.H. TRECHSEL (ed.), *Towards a federal Europe*, Routledge, 2013; B. CARAVITA, *Il federalizing process europeo*, in www.federalismi.it, 2014.

³¹ G. MARKS, *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in A.W. CAFRUNY, G.G. ROSENTHAL (eds.), *The State of the European Community, The Maastricht Debates and Beyond*, Harlow Longman, 1993, p. 392.

³² Lo stesso Spinelli, pur fermamente convinto della «sobria proposta di creare un potere democratico europeo», era consapevole delle difficoltà che avrebbe dovuto af-

e, dall'altra, i sostenitori di un approccio funzionalista³³ i quali non si soffermarono sulla necessità di costruire le fondamenta del potere politico-democratico europeo ma che si mostrarono più inclini a identificare il progetto europeo come frutto di un incessante *spillover* politico e funzionale³⁴.

Il prevalere dell'approccio funzionalista e, di conseguenza, la mancata codificazione delle tipiche clausole statiche entro cui si erige uno stato federale, non ha però eluso il sorgere delle problematiche con cui deve confrontarsi ogni *federalizing process*, assunto secondo la nota definizione di Friedrich in virtù della quale tale processo non trova identità di contenuto con la più stretta accezione di stato federale, indicando un processo dinamico di ripartizione e organizzazione dei poteri tra livelli di governo da parte di una comunità politica sul proprio territorio³⁵. Analogamente,

frontare un processo federativo europeo in cui erano coinvolti governi per i quali «limitazioni di sovranità e istituzioni federali erano concetti che andavano al di là delle loro capacità d'intendere la politica».

³³ Teorie funzionaliste che sono state poi assorbite nel neofunzionalismo che si presenta come una versione riveduta e corretta (grazie anche all'apporto di Haas) del funzionalismo su cui Monnet e Schuman avevano costruito la propria teoria di integrazione europea. Questa si contrappone alle cd. teorie realiste: come affermato da J.H.H. WEILER, *Il Sistema comunitario europeo: struttura giuridica e processo politico*, Il Mulino, Bologna, 1985: «un modo tipico di presentare questi rapporti è quello che contrappone la Comunità agli Stati membri in un gioco a somma zero. La crescita dei poteri della Comunità comporta un decremento del potere degli Stati membri e della loro sovranità. Tuttavia si può anche osservare che il gioco comunitario non è a somma zero, perché in molti settori la sovranità degli Stati è illusoria e quindi una crescita o un trasferimento di competenze a favore della Comunità conferisce potere agli Stati membri e rafforza la loro sovranità. Ciò è particolarmente vero se il sistema di governo comunitario permette agli Stati membri di far sentire in modo potente la loro voce nell'esercizio delle competenze comunitarie. La chiave, allora, è comprendere i rapporti tra competenze, processo decisionale e legittimazione, e vedere come tali rapporti possono essere configurati». Come ricorda Majone, per Haas, «Integrazione politica è il processo per cui attori politici in diversi contesti nazionali si persuadono a trasferire il loro senso di appartenenza, le loro aspettative ed attività politiche ad un nuovo centro, le cui istituzioni possiedono o domandano autorità sopra i preesistenti stati nazionali» (G. MAJONE, *Integrazione europea, tecnocrazia e deficit democratico*, in www.osservatorioair.it, 2010).

³⁴ Per un approfondimento sulla differenziazione tra le due forme di *spillover* si veda M. SASSATELLI, *Identità, cultura, Europa. Le "Città europee della cultura"*, Franco Angeli, Milano, 2005, p. 50 ss.

³⁵ C.J. FRIEDRICH, *Trends of federalism in theory and practice*, Pall Mall Press, London, 1968. Si veda altresì, per una definizione di federalismo, G. BOGNETTI, voce *Federalismo*,

Hay, nelle sue pregevoli riflessioni sul federalismo europeo, ha coniato la formula “*functional federalism*”³⁶ portando ad un’unità e assottigliando la distanza ossimorica tra funzionalismo e federalismo³⁷.

L’incremento delle competenze attratte nell’orbita europea e lo stratificarsi dei livelli di competenza hanno dato origine ad una opacità rispetto alla dislocazione di tali competenze all’interno della complessa struttura verticale europea. E le conseguenze di questa confusione si sono avvicendate nel corso della storia dell’Unione Europea, portando – di volta in volta – all’eclissi di almeno uno degli altri livelli di governo che si sarebbero dovuti interfacciare con le istituzioni comunitarie³⁸.

La molteplicità dei livelli di governo attratti nell’orbita europea, ulteriormente aggravata dalla nascita e dalla affermazione di metodi di organizzazione del potere interni agli Stati improntati al decentralismo, ha dato adito ad un eterno tiro alla fune tra spinte centraliste e aneliti di differenziazione, una partita che l’Unione Europea ha ingaggiato con se

in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1991, p. 273 ss. secondo cui, con il termine federalismo «si suol designare la tendenza, presente come fenomeno abbastanza diffuso nella storia moderna, a organizzare ordinamenti politico-giuridici ripartendo i poteri di comando tipici dello Stato tra enti politici distinti – un apparato di governo centrale e una pluralità di apparati di governo periferici l’uno e l’altro sovrapposti allo strato delle semplici autorità amministrative municipali o locali». Si rimanda inoltre a T. GROPPI, *Federalismo e Costituzione. la revisione costituzionale negli Stati federali*, Giuffrè, Milano, 2001. Per una riflessione sullo Stato federale si veda G. DE VERGOTTINI, voce *Stato federale*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 859 ss.

³⁶ Si rimanda P. HAY, *Federalism and supranational organizations, patterns for new legal structures*, University of Illinois Press, 1966, p. 90, laddove l’Autore afferma che: «“Federal” is therefore used in an adjectival sense: it attaches to a particular function exercised by the organization and is used to denote, as to that function, a hierarchical relationship between the Communities and their members».

³⁷ Per un approfondimento si veda G. MARTINICO, *Lo spirito polemico del diritto europeo. Studio sulle ambizioni costituzionali*, Aracne, Roma, 2011.

³⁸ Uno degli elementi che più ha contribuito ad alimentare questa confusione, come già ricordato molti decenni fa da A. D’Atena, è probabilmente rappresentato «dalla previsione di competenze comunitarie costruite in termini finalistici (...) che riconoscono alle istituzioni europee il potere di adottare tutti i provvedimenti (alternativamente: direttive o regolamenti) necessari, opportuni od utili, in relazione agli obiettivi del Trattato». In sostanza, la mancata chiarezza sui limiti delle competenze verticali in Europa dipende forse in larga misura dal fatto che «la competenza comunitaria è stata chiamata, in misura non trascurabile, a definire se stessa» (A. D’ATENA, *Costituzionalismo multivello e dinamiche istituzionali*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 16).

stessa e rispetto alla quale non può dirsi estranea nemmeno oggi ³⁹.

In questa articolata trama di relazioni istituzionali si accentua sempre di più il rischio di uno sfaldamento della filiera europea che non riesce a connettere la base sociale (i cittadini dell'Unione) con le istituzioni. Lo testimoniano più o meno direttamente i recenti fatti accaduti nel Regno Unito e in Spagna: il ritorno e l'affermazione di nazionalismi, così come di fenomeni di erosione interni allo Stato nazionale, aiutano a mettere a fuoco come ad una crescente debolezza della valorizzazione delle diversità si possa accompagnare un esponenziale aumento della debolezza dell'unità ⁴⁰ e di come questa debolezza sia alimentata da uno scollamento – o almeno dalla percezione di una discrasia – del decisore politico dalla sua base; un divario che trova ragion d'essere a livello nazionale e che si accentua – *a fortiori* – quando le istanze portate dal tessuto sociale ambiscono a trovare eco a livello sovranazionale.

Benché il coinvolgimento regionale non rappresenti l'unica né tantomeno la principale ragione della disaffezione dei cittadini europei rispetto alle sue istituzioni, il fatto che l'ente di governo più prossimo al cittadino interagisca con le istituzioni europee nel *decision making process*

³⁹ La tensione tra spinte eurocentriche e resistenze euroscettiche a cui abbiamo assistito nell'ultimo decennio e che ha portato, ad esempio, alla Brexit è, del resto, una caratteristica presente nel dibattito costituzionale europeo almeno fin dai lavori sulla approvazione del Trattato di Maastricht. Ciò non deve stupire; la natura specialissima del *federalizing process* europeo amplifica, infatti, la naturale tensione presente in tutti gli ordinamenti che in qualche misura tentano, allo stesso tempo, di conciliare le ragioni dell'unità con quelle della differenziazione. Come ricordato ad esempio da Vanoni, le cause di questa tensione dipendono in realtà da molteplici ragioni istituzionali, politiche, giuridiche. Oggi come un tempo, pertanto, «il futuro dell'Europa [sembra] dunque condizionato da due, opposte, necessità»; da un lato la necessità di proteggere «il grado di integrazione raggiunto» dagli Stati europei» e, dall'altro, «l'incertezza sulla natura giuridica della Comunità e la giusta gelosia dei popoli europei per i loro poteri sovrani e per le loro tradizioni giuridiche» (cit. L.P. VANONI, *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà. Forme di limitazione al potere centrale*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 23).

⁴⁰ Cfr. B. CARAVITA, *La Catalogna di fronte all'Europa*, in *www.federalismi.it*, 2017. A margine della vicenda Brexit, interessanti sono le riflessioni sviluppate da F.B. CALLEJÓN, *La democrazia rappresentativa e l'Unione Europea*, in *www.federalismi.it*, 2017: «Vi è una strutturale vocazione all'integrazione e alla confluenza delle diverse esperienze in uno spazio pubblico comune, la cui configurazione non può che essere democratica e costituzionale. Si tratta di una tendenza che rappresenta l'autentica maturazione del progetto europeo, e che dovrebbe condurre ad un'evoluzione di tipo federale, nella quale un'Europa "unita nella diversità" renda possibile ridurre il peso politico dei nazionalismi interni, rivitalizzando la democrazia interna nel contesto di una democrazia europea».

europeo può, almeno in parte, mitigare le asprezze di questa distanza, diminuendo quella forbice che separa i decisori europei dai destinatari delle proprie politiche⁴¹.

Nella storia giuridico-istituzionale europea è quindi maturata con il tempo una duplice e consustanziale consapevolezza: che «la difesa ed il rafforzamento dell'autonomia locale nei vari Paesi europei rappresent[a] un importante contributo all'edificazione di un'Europa fondata sui principi della democrazia e del decentramento del potere»⁴² e che l'autono-

⁴¹ J.H.H. WEILER, *In the Face of Crisis: Input Legitimacy, Output Legitimacy and the Political Messianism of European Integration*, in *Journal of European Integration*, 2012, p. 825 ss.: «Democracy is about the exercise of public power – and the Union exercises a huge amount of public power. We live by the credo that any exercise of public power has to be legitimated democratically and it is exactly here that process legitimacy fails. In essence, the two primordial features of any functioning democracy are missing – the grand principles of accountability and representation».

⁴² Cfr. J.P. OLSEN, *Unity, diversity and democratic institutions*, in Working Paper, ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo, 2013 il quale, mutuando le riflessioni di Selznick, sottolinea come: «The quality (sia concesso forse dire, una delle qualità, n.d.r.) of democratic institutions depends on their success in balancing unity and diversity, system coordination and unit autonomy». Si veda altresì T. CHRISTENSEN, P. LAEGREID, *Competing principles of agency organization – the reorganization of a reform*, Working Paper, Uni Rokkan Centre, Bergen, 2011. Una simile affermazione si fonda sull'asserito legame che unisce la democrazia, la libertà e il principio di decentramento o su quella che viene definita la “prospettiva funzionale” dell'autonomia di cui si trova espressione nelle parole di Di Salvatore: «la ragione più profonda che si celerebbe dietro l'accoglimento del principio (e, nello specifico, dietro il riconoscimento costituzionale degli ordinamenti locali e regionali) sembrerebbe data dalla pressoché diffusa consapevolezza che il decentramento (e l'autonomia politico-costituzionale ad esso collegata) assolve a due differenti, ma complementari funzioni: per un verso, esso sarebbe strumentale alla realizzazione della libertà, in quanto, attraverso detto riconoscimento, il potere risulterebbe diviso e si eviterebbe “che, a causa della concentrazione in un solo organo, in una sola istituzione o in una sola persona, il potere si tramuti in dispotismo, e l'autorità, priva di limiti, degradi a prepotenza”; per altro verso, esso tenderebbe alla realizzazione della democrazia, consentendo che il cittadino possa integrarsi nella vita della comunità locale, regionale ed anche statale» (E. DI SALVATORE, *Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione europea*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 29). Già nel Preambolo della Carta europea dell'autonomia locale, aperta alla firma degli Stati Membri del Consiglio d'Europa nel 1985, si affermava: «la difesa ed il rafforzamento dell'autonomia locale nei vari Paesi europei rappresent(a) un importante contributo all'edificazione di un'Europa fondata sui principi della democrazia e del decentramento del potere» (si veda G. ROLLA, *The development of asymmetric regionalism and the principle of autonomy in the new constitutional systems: a comparative approach*, in J. OLIVEIRA, P. CARDINAL (eds.), *One*

mia incarna un archetipo organizzativo volto a minimizzare la distanza tra autorità governanti e cittadini, promuovendone i loro poteri di monitoraggio e di partecipazione⁴³.

Il cambio del paradigma che aveva contribuito ad esonerare la dimensione subnazionale e quella nazionale (soprattutto nella sua componente parlamentare) dall'arena decisionale europea è stato messo in opera seguendo un percorso che si è snodato in diverse tappe, sostenute dalla speranza di trovare conferme nelle prime "sperimentazioni" per intraprendere così il passo successivo ritagliando spazi di intervento per i livelli di governo via via più vicini al cittadino.

Tali tentativi hanno diversa origine: se alcuni di essi provengono direttamente dall'alto e trovano quindi la propria sede nel diritto primario

Country, Two Systems, Three Legal Orders. Perspectives of Evolution, Springer, 2009, p. 464: «there is also a functional perspective to autonomy, which serves as organizational paradigm intended for minimizing the distance between governing authorities and citizens, as well as promoting their respective power to monitor and to participate»; si veda altresì A. PADRONO, *Il regionalismo ed il Consiglio d'Europa*, in *Federalismo, regionalismo e autonomie differenziate*, Palermo, 1985, p. 277 ss.). Nell'ordinamento italiano, con la legge n. 439 del 1989, il Parlamento ha autorizzato la ratifica della Convenzione e ne ha contestualmente ordinato l'esecuzione. Interessante notare come la prima scintilla di valorizzazione delle realtà locali abbia trovato terreno fertile non nell'ambito del processo di integrazione europea ma nell'ambito del Consiglio d'Europa, forse a motivo e coerentemente con l'impostazione alla base dell'istituzione del Consiglio d'Europa, gli enti locali sono intesi quali primi garanti dei principi di democrazia e di tutela dei diritti fondamentali della persona che ispirano la stessa CEDU (cfr. T.F. GIUPPONI, *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta Europea delle Autonomie Locali*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2005). Alcuni Autori rilevano persino come sia da rinvenire in questo documento la prima traccia del principio di sussidiarietà laddove all'art. 4.3 della Carta si sancisce che «L'esercizio delle responsabilità pubbliche deve, in linea di massima, incombere di preferenza sulle autorità più vicine ai cittadini. L'assegnazione di una responsabilità ad un'altra autorità deve tener conto dell'ampiezza e della natura del compito e delle esigenze di efficacia e di economia». Sulla Carta dell'autonomia locale si rimanda altresì a F. MERLONI, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa*, in *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 798 ss.; V. ANTONELLI, *Le autonomie locali: una questione europea*, in *Amministrazione in Cammino*, 2012; C. PADULA, *L'autonomia: un principio di scarso valore? La Carta europea dell'autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (legge "Delrio" e d.l. 95/2012)*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2014; G. BOGGERO, *La Carta europea dell'autonomia locale nella giurisprudenza degli Stati europei*, in *Le Regioni*, 2015, p. 1077 ss.

⁴³ Cfr. G. ROLLA, *The development of asymmetric regionalism and the principle of autonomy*, *op. cit.*

europeo⁴⁴, altri hanno trovato invece espressione negli ordinamenti giuridici degli Stati nazionali e finanche, direttamente, grazie all'intervento degli enti sub-statali stessi, soprattutto con riferimento alla fase ascendente del diritto europeo⁴⁵. Questi tentativi, come si avrà modo di vedere, sono stati qualificati come parziali da molta parte della dottrina⁴⁶; essi presentano – nonostante le migliorie di cui sono state oggetto, da ultimo con il Trattato di Lisbona – alcune aporie con riguardo al precipuo fine di un crescente coinvolgimento delle realtà territoriali nel *decision making process* europeo. Sarebbe riduttivo confinare gli effetti di tale inversione di tendenza sul piano delle intenzioni come, al contempo, sarebbe miope negare il protrarsi fino ai giorni nostri degli effetti della centralizzazione che ha caratterizzato la prima fase della europeizzazione.

Già prima di Lisbona, ma trascorso qualche anno dalla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà avvenuta con Maastrich, D'Atena si interrogava sulla forse ineluttabile rassegnazione per il mancato bilanciamento tra l'europeizzazione delle competenze regionali e correlate forme di compensazione. Nel dare risposta a tali interrogativi, l'Autore vedeva nei futuri possibili interventi solo effetti attenuativi del processo di integrazione europeo, non essendo questi in grado di «totalmente compensare le perdite subite su questo terreno dalle entità sub-statali»⁴⁷.

Invero, anche solo volgendo lo sguardo al circoscritto caso del nostro ordinamento e all'impatto che l'europeizzazione ha esercitato sulle realtà regionali italiane, pur in costanza della operatività dei tentativi messi in campo dall'Unione per incentivare il coinvolgimento regionale, si nota come in taluni ambiti la capillarità del diritto europeo abbia favorito tale coinvolgimento. Uno degli esempi forse più virtuosi di coordinamento e coinvolgimento di tutti i livelli di governo, ivi comprese le Regioni, è l'ambito della tutela ambientale⁴⁸.

Vi sono però altri ambiti in cui non è dato giungere alle medesime

⁴⁴ Si rimanda per questo approccio *top-down* al Cap. III par. 1 ss.

⁴⁵ Si rimanda per una disamina sull'approccio *bottom-up* al Cap. III, par. 2 ss.

⁴⁶ Cfr. *infra* Cap. III.

⁴⁷ A. D'ATENA, *Le Regioni nell'Unione Europea*, in *Le Regioni*, 1998, p. 1401 ss.

⁴⁸ Cfr. M. DABROWSKY, J. BACHTLER, F. BAFOIL, *Challenges of multi-level governance and partnership drawing lessons from European Union cohesion policy*, in *European Urban and Regional Studies*, 2015, p. 355 ss.; C.J. PARASKEVOPOULOS, P. GETIMIS, N. REES (ed.), *Adapting to EU Multi-level Governance: Regional and Environmental Policies in Cohesion and CEE Countries*, Routledge, 2016.

conclusioni⁴⁹. Anzi. Si può forse affermare come il diritto europeo non solo non abbia rafforzato il coinvolgimento regionale ma abbia indirettamente sortito l'effetto di limitare il raggio di azione delle Regioni sul piano costituzionale nazionale⁵⁰.

Spostandosi dall'ambito delle politiche ambientali a quello delle politiche economiche, suona familiare l'atrofizzazione della autonomia regionale dovuta – insieme ad altri fattori – all'incidenza del diritto europeo sulla costituzione economica. La costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio e la stretta ai conti pubblici “richiesta” dall'Europa⁵¹ per far fronte alla crisi economica ha conferito, attraverso l'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica, una accelerata alla spinta accentratrice⁵².

⁴⁹ Più latamente argomentando, Caravita sostiene che «mentre la riforma del Titolo V intervenuta nel 2001 è stata figlia dell'idea dell'Europa delle Regioni, dell'idea cioè che si potesse costruire un'Unione europea nel rapporto diretto tra Commissione ed entità substatuali, aggirando gli Stati nazionali; le “controriforme” del 2006 e del 2016 – e la giurisprudenza costituzionale che le ha accompagnate e precedute – sono figlie della ripresa di ruolo degli Stati nazionali e della consapevolezza – già kelseniana – della impraticabilità di un federalismo a tre livelli» (B. CARAVITA, *Le trasformazioni istituzionali in 60 anni di integrazione europea*, in A. CIANCIO (a cura di), *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 11).

⁵⁰ Cfr. tra i numerosi contributi in dottrina, A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, p. 80: «Sul piano del *federalising process*, i casi italiano, spagnolo e tedesco, portano allo scoperto la crisi in cui versa il modello federale o, meglio, la radicale messa in discussione del principio autonomista di fronte a processi, di fatto e di diritto, volti al ri-accentramento di poteri e funzioni in capo allo Stato».

⁵¹ Divergenti sono state le opinioni assunte in dottrina sulla vincolatività o meno nella scelta di costituzionalizzare il principio di equilibrio di bilancio. Leggono la modifica costituzionale come un esito non necessitato a fronte di un obbligo come tale assunto dai Trattati G. BOGNETTI, *Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2011; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 2013, p. 512 ss.; F. GALLO, *Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rassegna tributaria*, 2014, p. 1199 ss.; I. CIOLLI, *The balanced budget rule in the Italian Constitution: it ain't necessarily so... Useful?*, in *Rivista AIC*, 2014. Di segno contrario la posizione assunta, *ex multis*, da O. CHESSA, *Fondamenti e implicazioni della norma costituzionale sul pareggio di bilancio*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 558 ss.

⁵² Si potrebbe obiettare la temporaneità dell'effetto, dovuto alla situazione emergenziale che impone di trovare strumenti in grado di resistere alla crisi economica. Se in parte questa osservazione può essere vera, non si può però non considerare come si sia quasi imposta come una soluzione definitiva; il voto positivo alla consultazione referendaria del 4 dicembre 2016, avrebbe infatti inciso anche sulla competenza di coordinamento

Tale ridimensionamento del ruolo regionale, *in primis* all'interno dei confini costituzionali nazionali – auspicabilmente contingentato a fronte della crisi economica⁵³ –, non priva però di interesse e non rende di

della finanza pubblica, riportando tale materia nella competenza esclusiva dello Stato, con la conseguenza di una limitazione al possibile bilanciamento da parte delle Regioni su aspetti come il contenimento della spesa pubblica e, quindi, con effetti a cascata sulla stessa autonomia finanziaria regionale. Si vedano sul punto, tra i numerosi contributi sul tema, A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Diritto Pubblico*, 2011, p. 451 ss.; S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *www.issirfa.it*, 2012; G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 147 ss.; L. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, in *www.federalismi.it*, 2016; M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica*, Giappichelli, Torino, 2016; G. RIVOSECCHI, *Quel che resta dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Diritti regionali*, 2017; sia altresì consentito un rimando a B. VIMERCATI, *L'aggiornamento dei LEA e il coordinamento della finanza pubblica nel regionalismo italiano: il doppio intreccio dei diritti sociali*, in *Le Regioni*, 2017, p. 133 ss.

⁵³ Si ricordi come la riduzione sul piano interno dei centri di produzione normativa e la reversibilità del processo di decentralismo con connesso contenimento dell'autonomia degli enti subnazionali sia stata promossa come opzione, in ultimo, con la riforma costituzionale Renzi-Boschi, bocciata dal recente referendum approvativo del dicembre 2016. Note sono le coordinate del dibattito che si è acceso intorno alla riforma, con particolare riguardo alla risistemazione dell'assetto competenziale Stato-Regioni, da molti criticato come indebolimento dell'enfasi federalista della riforma del 2001. Una riforma secondo alcuni Autori si ispirava e altro non faceva che cristallizzare la giurisprudenza della Corte costituzionale, con cui si è concorso ad un ridimensionamento del ruolo regionale. Nella ricchezza dei contributi sulla giurisprudenza delle Corti si vedano T. GROPPI, *Giustizia costituzionale e Stati decentrati: la Corte italiana dopo la revisione del 2001*, in *Amministrare*, 2005, p. 5 ss.; G. RAZZANO, *La "reinterprete" della sussidiarietà nella recente giurisprudenza costituzionale con particolare riguardo alle novità introdotte dalla sent. n. 303/2003*, in *www.federalismi.it*, 2004; P. CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2004, p. 381 ss.; N. ZANON, A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo*, Giuffrè, Milano, 2005; I. CIOLLI, *La riforma del Titolo V e il contenzioso di fronte alla Corte costituzionale*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2015; L. RAMPA, Q. CAMERLENGO, *Dopo il referendum costituzionale: ripensare le competenze in un'ottica di efficienza*, in *Le Regioni*, 2017, p. 329 ss. Per una lettura critica della riforma si rimanda, tra i numerosi contributi, a G.M. SALERNO, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: qualche osservazione preliminare*, in *www.federalismi.it*, 2014; S. PRISCO, *Un bicchiere pieno a metà. La revisione costituzionale italiana del 2016 tra premesse di metodo, prefigurazioni di possibili scenari e valutazione complessiva del testo*, in *Diritti regionali*, 2016, p. 477 ss.; A. PACE, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, in *Rivista AIC*, 2016; G. SCACCIA, *Intervento*

meno apprezzabile una riflessione sul ruolo delle Regioni nell'*iter* di integrazione europea.

Queste ultime infatti, come ricordato da più voci in dottrina, costituiscono un canale per l'attuazione stessa del «principio democratico, che si esplica in tante forme diverse di partecipazione alla “cosa pubblica”»⁵⁴. Esse sono strumento di un più forte collegamento dei vertici istituzionali dell'Unione con l'insieme dei cittadini europei; un collegamento che trova momento di elezione nella fase ascendente del diritto di matrice eurounitaria.

Oltre a questo assunto, si accompagnano poi altre ragioni che potrebbero essere forse definite più pragmatiche benché dai risvolti ugualmente fondamentali per l'assetto dell'Unione europea e che, a loro modo, incidono comunque in qualche misura sempre sulla primaria ragione dell'interesse all'inclusione regionale nell'architettura europea nella sua connessione con il principio democratico.

Il fatto che le Regioni siano destinatarie dell'attuazione e dell'implementazione di numerosi atti di diritto europeo, coinvolte attivamente nella fase discendente del processo normativo eurounitario, non è un dato che si può trascurare. Le Regioni sono spettatrici di una crescente presenza dell'Unione europea nelle materie che rientrano nella loro competenza legislativa e sono, oltre che destinatarie dell'obbligo di attuazione del diritto europeo, destinatarie “mute” degli oneri finanziari e amministrativi con-

al dibattito su La riforma del Senato e del Titolo V della Costituzione, nell'ambito del Master in Istituzioni Parlamentari “Mario Galizia” per consulenti d'Assemblea, in Rivista Aic, 2016; E. DE MARCO, Punti di riflessione sulla riforma costituzionale “Renzi-Boschi”. Una riforma ormai improcrastinabile non priva peraltro di ambiguità e nodi irrisolti, in Rivista AIC, 2016. Diversa posizione quella assunta, ex multis, da R. BIN, Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali, in Le Regioni, 2015, p. 98 ss.; L. VIOLINI, Note sulla riforma costituzionale, in Le Regioni, 2015, p. 299 ss.; A. ANZON, Il confronto tra i modelli del regionalismo italiano in vista della prossima riforma costituzionale, in AA.VV., Scritti in onore di A. D'Atena, Milano, 2015, p. 17 ss.; S. CECCANTI, Le obiezioni non convincenti alla riforma costituzionale, in www.federalismi.it, 2016; B. CARAVITA, La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del sì, in Rivista AIC, 2016; E. ROSSI, Una costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale, Pisa University Press, 2016. Sul Senato e sulla funzione di raccordo con l'Unione europea nella riforma si veda ex multis, E. ALBANESI, Il nuovo Senato ed i raccordi con l'Unione europea, in P. COSTANZO, A. GIOVANNELLI, L. TRUCCO (a cura di), Forum sul d.d.l. costituzionale “Renzi-Boschi”. Dieci studiosi a confronto, Giappichelli, Torino, 2015, p. 73 ss.

⁵⁴ C. CORSI, *La democrazia partecipativa tra fonti statali e fonti degli enti territoriali*, in Osservatorio sulle fonti, 2009.

nessi a questa attuazione (in quanto prive della reale possibilità di incidere e di influenzare le scelte da cui discendono tali oneri). Ed è proprio in questo segmento del complesso *iter* legislativo europeo, ovvero sia la fase della attuazione e della implementazione, che la preliminare condivisione da parte delle realtà regionali delle motivazioni e dei contenuti della normativa europea può esprimere le sue potenzialità positive.

Non si tralasci infine come, in virtù della conformazione interna del singolo Stato, la posizione delle Regioni possa divenire rilevante nella definizione delle politiche europee, anche a livello di contrattazione internazionale. Basti solo qui ricordare quanto accaduto lo scorso anno durante i negoziati per la firma del CETA quando il voto contrario della Vallonia impedì al Governo belga di esprimersi a favore della conclusione dell'Accordo con il Governo canadese, facendo così mancare l'unanimità nel Consiglio europeo e frapponendo un grave ostacolo alla firma dell'Accordo da parte della Commissione. Senza soffermarsi in questa sede sulle problematichità legate alla messa in pericolo di un Accordo di tale tenore esclusivamente sulla base di un voto regionale contrario, rimane il dato inconfutabile del peso che le Regioni possono giocare nella definizione della politica europea⁵⁵.

4. *Una ipotesi di lavoro*

L'incompiuta integrazione degli enti subnazionali nel sistema multi-livello europeo, se non ha pertanto trovato risposta completamente satisfattiva nei passi finora compiuti, complice anche il compromesso e indebolito quadro economico, può forse avvantaggiarsi di strade complementari e non alternative, che possano concorrere alla realizzazione del medesimo fine. Nel Libro bianco sulla *governance*⁵⁶, che mirava a colmare il divario tra cittadini e istituzioni partendo «dal cuore del funzionamento

⁵⁵ A questo riguardo la stessa CALRE, in occasione della *Resolution on the priorities of the European Commission's*, 2016, Working Program, aveva fatto presente – nell'ambito dei negoziati TTIP – la necessità del coinvolgimento regionale: «the agreement must be based on the protection of the highest quality standards, respecting the environment and consumers and without prejudice to the powers of local and regional authorities in their definition and not forgetting the importance that certain productions have within the economy of insular regions».

⁵⁶ COM, 2001, 428.

dell'Unione»⁵⁷, si proponevano alcuni grandi cambiamenti che toccavano il tema del miglioramento delle politiche e della normazione.

Ed è qui che scende in campo la *better regulation*. Non vi è chi metta in discussione il fatto che l'implementazione di tale strumento debba configurarsi come un obiettivo a cui devono tendere i sistemi giuridici – siano essi di natura sovranazionale siano invece sistemi giuridici nazionali. Nella consapevolezza delle vaste e profusamente indagate implicazioni che può generare l'implementazione di una strategia che miri al rafforzamento della qualità della regolamentazione, il presente contributo non si vuole inserire nel dibattito come un'ode acritica alla *better regulation*, della quale si riconoscono i limiti, i non usi e finanche i possibili abusi dello strumentario ad essa connesso, uno su tutti, come si avrà modo di approfondire oltre, la contrapposizione – esacerbata dalla *better regulation* stessa – tra democrazia e tecnocrazia.

Il particolare punto di osservazione che si desidera assumere in queste pagine è piuttosto quello del legame tra la *better regulation* e il dipanarsi della filiera verticale che compone l'Unione Europea; un'Unione che si struttura – o che aspira a strutturarsi – come un sistema di *multilevel governance*⁵⁸ o di *multilevel constitutionalism*⁵⁹.

In questa prospettiva si capisce perché diventa necessario tornare sul legame, non certamente nuovo, tra *better regulation* e sussidiarietà. Nel contesto europeo, la sussidiarietà viene spesso connessa alle strategie di

⁵⁷ P. BILANCIA, *Il modello europeo di governance multilivello*, in A. PAPA (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea*, Giappichelli, Torino, 2016 p. 3: «Nelle istituzioni europee si è fatta quindi strada l'idea che soltanto attraverso una maggiore trasparenza dei processi decisionali e di governo sarebbe stato possibile un riavvicinamento al cittadino, ed un suo conseguente sempre maggiore coinvolgimento nel dibattito politico-istituzionale al livello sopranazionale».

⁵⁸ Nella ricchezza semantica propria di questa locuzione, che è oggetto di continue riflessioni dottrinali, essa continua ad indicare «a system of continuous negotiation among nested governments at several territories tiers – supranational, national, regional, and local – as a result of a broad process of institutional creation and decisional allocation» (G. MARKS, *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, *op. cit.*, p. 392). Per una disamina sui molteplici significati del concetto di *multilevel governance* assunti con l'evolversi dell'ordinamento europeo si veda N. CHOWDHURY, R.A. WESSEL, *Conceptualising Multilevel Regulation in the EU*, *op. cit.*

⁵⁹ Accanto a questi termini si è fatto altresì ricorso a quello di *multilevel regulation*; si rimanda a N. CHOWDHURY, R.A. WESSEL, *Conceptualising multilevel regulation in the EU: a legal translation of multilevel governance?*, in *European Law Journal*, 2012, p. 335 ss.

qualità della normazione. In questi casi, l'accento viene però per lo più posto sulla sussidiarietà in senso orizzontale, al fine di giustificare una "leggerezza" della produzione normativa e, quindi, un suo contenimento a fronte dello spostamento dell'asse decisionale su soggetti privati e, in particolar modo, sui soggetti che operano all'interno del mercato. In questa prospettiva, quindi, il legame con la sussidiarietà non fa altro che fomentare quella lettura della qualità legislativa incentrata su fini che attingono allo specifico ambito economico⁶⁰.

Non si vuole certo sminuire in alcun modo questa lettura assolutamente degna di pregio ma occorre fin da subito sottolineare come non sia questa la direzione che si intende seguire. Sussidiarietà e *better regulation* possono, nella loro congiuntura, dire anche altro e possono dirlo con riguardo alla ripartizione e al dialogo tra i poteri in senso verticale.

In altri termini, scopo di questo lavoro è verificare se e come l'implementazione della *better regulation* possa o meno servire a sciogliere l'intricato nodo del rapporto tra livelli di governo che da sempre anima il dibattito sulla natura dell'Europa unita, provando così ad attribuire alla *better regulation* una diversa caratura "costituzionale" che si innesta in quelle fino ad oggi già profondamente esplorate.

Proprio per questo, le pagine seguenti non si preoccuperanno di scandagliare tutte le implicazioni che una qualità della legislazione ampiamente intesa può portare con sé: il tema della semplificazione normativa⁶¹, il tema della delegificazione⁶², le specifiche problematiche del

⁶⁰ Cfr. C. PINELLI, *Le regole sulla qualità della legislazione e il principio di sussidiarietà*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2000, p. 70, secondo il quale: «più si afferma che il ricorso alla regolamentazione pubblica non dipende da una scelta arbitraria dei pubblici poteri ma deve trovare giustificazione nella sua necessità, previa commisurazione dei suoi costi e dei suoi benefici, più si ottiene un duttile criterio di scorrimento della regolazione pubblica all'autonomia dei privati, sostanzialmente equivalente, negli effetti, alla sussidiarietà orizzontale».

⁶¹ Per un riferimento alla dottrina in materia si veda infra Cap. V, par. 1.

⁶² Si rimanda ai contributi di P. BARILE, *Sulla delegificazione*, in Istituto per la documentazione e gli studi legislativi (a cura di), *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 141 ss.; C. LAVAGNA, *La delegificazione: possibilità, forme e contenuti*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, IV, Vallecchi, Firenze, 1969, p. 307 ss.; T. MARTINES, *Delegificazione e fonti del diritto*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 863 ss.; P.M. VIPIANA, *La delegificazione: profili teorici ed esperienze pratiche*, in *Politica del diritto*, 1994, p. 317 ss.; V. COCOZZA, *Profili della delegificazione*, Jovene, Napoli, 1992; G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Giappichelli, Torino, 1995; G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989/1995)*, Giappichelli, Torino, 1996; A.A.

drafting formale⁶³, le metodologie per contenere l'uso eccessivo di leggi-provvedimento⁶⁴, il ruolo della decretazione d'urgenza e di quella delegata⁶⁵, etc.

Si cercherà, piuttosto, di soffermarsi su quei profili che intersecano la dimensione territoriale per provare a rispondere alla domanda se la *better regulation* possa non solo assurgere ad uno degli obiettivi primari

CERVATI, *Delegificazione*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1997, p. 1 ss.; F. PATRONI GRIFFI, *La delegificazione in Italia*, in *Rassegna mensile del Consiglio di Stato*, 1998, p. 687 ss.; A. PIZZORUSSO, *Delegificazione*, in *Enciclopedia del Diritto*, Aggiornamento, Milano, 1999, p. 492 ss.; E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Giappichelli, Torino, 1999; S. NICCOLAI, *Delegificazione e principio di competenza*, Cedam, Padova, 2001; N. LUPO, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Il Mulino, Bologna, 2003; A. MORRONE, voce *Delegificazione*, in S. CASSESE (diretto da) *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 1771 ss.; G. DEMURO, *La delegificazione e lo squilibrio dei poteri*, in *Le deleghe legislative riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, in P. CARETTI, A. RUGGERI (a cura di), *Atti del Convegno di Pisa*, 11 giugno 2002, Giuffrè Milano, 2003, p. 149 ss.; N. SCATTONI, *Uso (e abuso) della delegificazione nei primi diciotto mesi della XIV legislatura*, in *Rassegna Parlamentare*, 2004, p. 364 ss.; E. MALFATTI, *La delegificazione negli sviluppi della prassi più recente*, in S. PANIZZA, R. ROMBOLI (a cura di), *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, PLUS, Pisa, 2004, p. 217 ss.; V. COCOZZA, *Delegificazione. Riparto e forme della potestà regolamentare*, Jovene, Napoli, 2010; M. RUTOLO, *A proposito di regolamenti ministeriali in delegificazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011.

⁶³ Per un riferimento alla dottrina in materia si veda infra Cap. V, par. 2.4.

⁶⁴ Si rimanda, *ex multis* in dottrina, a V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e "giusto procedimento"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1962, p. 130 ss.; V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1968, p. 950 ss.; C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1969; L. PALADIN, *La legge come norma e come provvedimento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1969, p. 871 ss.; L. CARLASSARE, *Garanzia dei diritti e leggi-provvedimento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1986, p. 1488 ss.; F. SALVIA, *Leggi provvedimento e autonomia regionale*, Cedam, Padova, 1986; A. FRANCO, *Leggi provvedimento, principi generali dell'ordinamento, principio del giusto procedimento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, p. 1041 ss.; D. VAIANO, *La riserva di funzione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1996; F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del Diritto*, Giappichelli, Torino, 1999; R. DIKMANN, *La legge in luogo di provvedimento*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1999, p. 917 ss.; A. CARDONE, *Le leggi-provvedimento e le leggi autoapplicative*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, ESI, Napoli, 2006, p. 377 ss.; G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, in *Diritto Pubblico*, 2007, p. 319 ss.; G. ARCONZO, *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimento*, Giuffrè, Milano, 2013; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Padova, 2015; M. LOSANA, *Leggi provvedimento? La giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015.

dell'Unione europea, ma se essa possa anche diventare un mezzo per rinsaldare il legame sempre più indebolito che unisce i cittadini europei con il vertice istituzionale dell'Unione, tramite l'incremento della partecipazione delle plurali articolazioni territoriali che compongono l'Unione nella determinazione delle scelte politiche eurounitarie.

Come si avrà modo di approfondire, gli strumenti della *better regulation* agiscono infatti essenzialmente su due fronti: da un lato, rinforzano il raccordo interistituzionale esaltando il modello cooperativo che dovrebbe fare da sfondo ad un sistema di *governance* multilivello; dall'altro, esse intervengono su un piano più squisitamente politico, aiutando a conferire alla sussidiarietà un contenuto "politico", di volta in volta definito sulla specificità dell'ambito di intervento, contenendo così il rischio che esso rimanga un guscio vuoto incapace di plasmare i complessi rapporti di cui è costituita la filiera verticale europea.

Agendo simultaneamente su questa duplice dimensione, ci si può interrogare se le strategie di *better regulation* possano aiutare a rispondere, all'interno del *federalizing process* europeo, a quel «bisogno dei popoli e

⁶⁵ Si rinvia a A. CELOTTO, *L'abuso del decreto legge*, Cedam, Padova, 1997; E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Giappichelli, Torino, 1999; V. BALDINI, *Il procedimento di delegazione legislativa tra elasticità ed effettività. Riflessioni su una «variabile dipendente» della democrazia parlamentare*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 25 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Il Governo in Parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, in S. CECCANTI, G. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 225 ss.; S. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, EUM, Macerata, 2006; R. ZACCARIA, E. ALBANESI, *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2009; M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in AA.VV. *La delega legislativa*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 73 ss.; A. GHIRIBELLI, *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, Giuffrè, Milano, 2011; P. CARROZZA, *Uso e abuso della decretazione d'urgenza: certezza dei tempi dei lavori parlamentari*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge*, Grafo Edizioni, Brescia, 2011; E. ROSSI, *Quali possibili rimedi per la decretazione d'urgenza?*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge*, Grafo Edizioni, Brescia, 2011; F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, 2012; G. MARCHETTI, *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 14 ss.; G.T. BARBIERI, *La delega legislativa e l'attività consultiva del Comitato per la legislazione*, in *www.federalismi.it*, 2017; G. SERGES, *Delegazione legislativa, legislazione regionale e ruolo del potere regolamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, p. 1082 ss.

delle comunità politiche di unirsi e perseguire fini comuni, restando tuttavia separati per conservare le rispettive integrità»⁶⁶. E se tali strategie ci possano consegnare – come icasticamente affermava Elazar – «la botte piena e la moglie ubriaca»⁶⁷.

⁶⁶ D.J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 28.

⁶⁷ D.J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, *op. cit.*, p. 28.

CAPITOLO II

DALLA *LANDESBLINDHEIT* ALLA *BETTER REGULATION*: IL PARALLELISMO TRA GLI STRUMENTI DELL'INTEGRAZIONE REGIONALE NELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. L'emersione di un parallelismo. – 2. Un ritorno all'origine: la *Landesblindheit* europea. – 2.1. La spinta degli Stati nazionali per un timido passo verso la qualità della legislazione. – 3. Un correttivo alla cecità regionale grazie alle nuove lenti della sussidiarietà. – 3.1. Dalla sussidiarietà come base per un *better law making* ai primi Accordi interistituzionali. – 4. Il Trattato di Amsterdam e la maturazione del discorso sulla sussidiarietà. – 4.1. La Raccomandazione dell'Ocse e il rinnovato impegno europeo verso la *better regulation*. – 5. Il Trattato di Nizza e la Carta dei diritti fondamentali. – 5.1. Una nuova *governance* europea. – 6. La Costituzione europea come momento di sintesi del parallelismo. – 6.1. Il fallimento del progetto di Costituzione europea non è l'epitaffio della *better regulation*. – 7. *Rebus sic stantibus*: l'apice del processo di integrazione europea con il Trattato di Lisbona. – 7.1. Dalla *smart regulation* e ritorno: il *Package* della Commissione nel 2015.

1. *L'emersione di un parallelismo*

L'emersione delle realtà regionali nello spazio europeo dalla originaria *Landesblindheit* fino ai più alti progressi raggiunti con Lisbona è stato frutto di un lungo percorso così come lungo è stato il percorso che ha compiuto, nello stesso contesto territoriale-giuridico, la *better regulation*.

Questi due itinerari, che partono da sorgenti diverse e che sembrano dipanarsi lungo strade separate, possono invero essere letti come percorsi paralleli e, dentro questo sviluppo e moto perpetuo, possono finanche arrivare a confluire e a ricomporsi diventando così l'uno funzionale all'altro. Per comprendere questa possibile confluenza occorre però innanzitutto provare a ripercorrere le tappe che hanno scandito la maturazione di entrambi i processi, portando alla luce il parallelismo – innanzitutto ma non esclusivamente – cronologico.

Sia concessa qui una breve avvertenza: non si aspetti il lettore di trovare una compiuta e puntuale analisi di tutti i passaggi che hanno caratterizzato sia il *federalizing process* europeo che l'evoluzione delle strategie di *better regulation*. Non ci si soffermerà in questo primo step dell'analisi con dovizia di particolari sui contenuti che saranno poi approfonditi nei capitoli seguenti. Scopo del presente capitolo è infatti quello di condurre un *excursus*, spostandosi dal piano della delineazione della filiera verticale europea a quello della qualità della legislazione al fine di individuare una corrispondenza/sintonia diacronica tra questi due piani. Un *excursus* nel quale non bisogna perdere di vista che nell'intreccio di questi due processi si innesta un altro fondamentale *iter*, ossia quello che ha visto protagonista il nostro ordinamento sia con riguardo alla maturazione del tema della qualità legislativa sia con riguardo alla delineazione del modello regionale che tipizza la nostra forma di stato in senso verticale.

2. Un ritorno all'origine: la Landesblindheit europea

La natura assunta dalla Comunità europea fin dalla sua nascita, una natura di stampo internazionalista, è tradizionalmente identificata come la causa – o almeno una delle principali cause – che hanno portato le articolazioni territoriali interne agli Stati membri a rimanere imbrigliate nelle “retrovie istituzionali”¹ del progetto comunitario. Come osservato, «since the 1950s the European Community developed in a way in which the nation-states kept the rule book firmly in their hands»², al punto che almeno fino agli anni '80 del secolo scorso si è parlato di una *Landesblindheit* del-

¹ L. VIOLINI, *Le Regioni italiane e l'Europa da Maastricht a Lisbona*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 463 ss.

² Cfr. U. BULLMANN, *The Politics of the Third Level*, in C. JEFFERY (ed.), *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe*, Routledge, New York, 2015, p. 3 ss.; l'Autore richiamava – come rappresentativa della volontà di escludere gli enti subnazionali dalla geometria politica europea – un intervento di De Gaulle: «there is and can be no Europe other than the Europe of the states – except of course, for myths, fictions and pageants» (Press conference, 15 maggio 1962, citata in J. PINDER, *European Community: The Building of a Union*, Oxford University Press, 1991, p. 11).

le istituzioni europee³. La biunivocità, tipicamente internazionalista, del rapporto instauratosi tra livello europeo e livello nazionale ha iniziato ad essere messa in discussione quando la scarsa diffusione di enti subnazionali⁴ ha lasciato – non accidentalmente⁵ – il posto a *federalizing processes* interni a numerosi Stati già parte del progetto europeo o che stavano o vi avevano da poco aderito⁶; tale percorso di valorizzazione delle realtà locali ha fatto emergere malumori e dubbi sulla opportunità di una non lungimirante mancanza di attenzione al policentrismo istituzionale che andava a tratteggiare non solo i rapporti tra Unione Europea e Stati nazionali ma anche tra i livelli di governo sviluppatasi all'interno degli Stati stessi.

Al contempo, gli Stati membri e in particolare i loro Parlamenti nazionali⁷ – stretti nella morsa di una duplice erosione di sovranità, l'una che

³ Secondo la locuzione di Ipsen, poi tradotta come *regional blindness* e successivamente, una volta fatto il suo ingresso entro i confini nazionali, come “cecità regionale”. Cfr. G. FALCON, *La “cittadinanza europea” delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2001, p. 329. Si vedano altresì F. BRUNO, *Stati membri e Unione Europea: il difficile cammino dell'integrazione*, Giappichelli, Torino, 2012; T. GROPPi, *Unione europea e Regioni: una prospettiva comparata*, in G. CARPANI, T. GROPPi, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normative comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, 2007, p. 184, secondo la quale «è difficile continuare a ripetere che “i Trattati sono ciechi nei confronti delle articolazioni interne degli Stati membri”».

⁴ Nelle fasi iniziali del processo di unificazione europea, la presenza di poteri legislativi in enti subnazionali era allora una realtà modesta che interessava solo la Germania e il nostro ordinamento, limitatamente alle Regioni a Statuto speciale. Cfr. G. VESPERINI, G. SGUEO, *Il governo decentrato dell'Unione*, in *www.astrid-online.it*, 2011, p. 4: «Le ragioni dell'originaria assenza di uno spazio d'azione politico-amministrativo specifico delle regioni, a sua volta, sono almeno tre. Anzitutto, la strutturazione della Comunità su base statale. Inoltre, il fatto che soltanto in alcuni Stati membri fossero presenti livelli di governo regionale (Italia e Germania per esempio). Infine, la caratterizzazione originaria del diritto comunitario come strumento finalizzato all'unitarietà tra le componenti politico-amministrative della Comunità».

⁵ Si rimanda, in questo senso, al saggio di B. CARAVITA, *Federalismo, federalismi, stato federale*, in *www.federalismi.it*, 2005, nel quale l'Autore mette in luce il «legame tra integrazione europea e ristrutturazione dei livelli di governo sub-statali».

⁶ Cfr. B. CARAVITA, L. CASSETTI (a cura di), *Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione Europea*, Comitato delle Regioni, Bruxelles, 2004. Il merito è altresì riconducibile alla politica di coesione che ancora oggi costituisce un impulso nei confronti delle aree regionali/territoriali.

⁷ Come affermato da Weiler, infatti, «Ancor più importante è sottolineare quanto sia fallace confondere il Governo di uno Stato membro con lo Stato membro stesso. (...) Storicamente i Governi hanno sempre avuto un interesse specifico all'espansione delle

proveniva dall'alto a fronte del crescere della dimensione europea e l'altra che proveniva dal basso con una crescente devoluzione di competenze a livelli di governo subnazionali⁸ – si sono sentiti a loro volta esclusi dal processo di integrazione. La conseguenza di ciò è che la tradizionale emarginazione con cui si era soliti descrivere la relazione tra gli organi europei e gli enti subnazionali si è in qualche modo trasferita anche sugli organi legislativi nazionali.

Il timore dello Stato-nazione di perdere la propria identità si è acuitizzato quando, proprio sul finire degli anni '80, riprendendo le riflessioni di Denis de Rougemont⁹, si è messa a tema la possibilità della costruzione di una Europa delle Regioni che portasse al dissolvimento degli Stati, lasciando la costruzione europea nelle mani delle istituzioni della Comunità e degli enti sub-statali¹⁰.

competenze comunitarie, perché tale espansione ha comportato un rafforzamento del loro ruolo a spese dei legislatori nazionali e di altre forze nazionali» (J.H.H. WEILER, *L'Unione e gli Stati Membri: competenze e sovranità*, in *Quaderni Costituzionali*, 2000, p. 9). Si veda altresì G. Falcon il quale, tra le conseguenze della costituzione di un livello di statalità sovranazionale menziona il rafforzamento dei Governi «che hanno potuto legiferare in Europa senza i vincoli dei propri contrappesi istituzionali: dei Parlamenti e, dove c'erano, delle competenze legislative locali» (G. FALCON, *La "cittadinanza europea" delle Regioni*, op. cit.). Si veda altresì P. CARETTI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il trattato di Lisbona*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2010, il quale afferma come sia «il ruolo dei Parlamenti nazionali quello ad aver subito i contraccolpi più forti del processo di integrazione in atto: una serie di settori materiali sono stati sottratti alla sua competenza di regolatore per transitare nel dominio delle istituzioni europee».

⁸ Si rimanda a De Marco che parla di progressivo depotenziamento dello Stato verso l'alto e verso il basso (E. DE MARCO, *La sovranità dello stato tra "pluralismo" e "integrazione sovranazionale"*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Cedam, Padova, 1995, p. 333 ss.). Si veda inoltre, sul tema del rapporto tra sovranità e processo di integrazione europea, G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1996, p. 3 ss.; N. MAC CORMICK, *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazionale nel "commonwealth" europeo*, Il Mulino, Bologna, 2003; G. DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, in G. BONI, E. CAMASSA, P. CAVANA, P. LILLO, V. TURCHI (a cura di), *Recte Sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*, Tomo II, Giappichelli, Torino, 2014, p. 1373 ss.

⁹ D. DE ROUGEMONT, *L'attitude federaliste*, in D. SIDJANSKI (a cura di), *L'avvenire federalista dell'Europa*, Milano, 1993, p. 19 ss., il quale a sua volta si era ispirato alle riflessioni che avevano trovato diffusione in alcuni ambienti francesi degli anni '30. Si veda M. CACIAGLI, *Integrazione europea e identità regionali*, Italian Research Center for European Studies-Working Paper Series, 2003.

¹⁰ Cfr. R. HRBEK, S. WEYAND, *Betrifft: Das Europa der Regionen*, Beck, München,

L'avvicinarsi di queste “percezioni di cecità” ha quindi complicato il processo federativo dell'Unione Europea, reso poi ancora più complesso dall'intersezione dei processi federativi¹¹. Nell'intraprendere e maturare le strade di una regionalizzazione¹² o federalizzazione interna¹³, gli Stati membri hanno recepito una eterogeneità di soluzioni che ha consegnato un panorama policromo¹⁴, ulteriormente arricchito – ampliando solo per

1994; C. ENGEL, *Das “Europa der Regionen” seit Maastricht*, in F. BORKENHAGEN (ed.), *Europapolitik der deutschen Länder*, Leske und Budrich, Opladen, 1998. Si faccia presente come la prima vera “forma di partnership” tra Unione (allora Comunità europea) e enti regionali si è avuta con i c.d. Programmi integrati mediterranei (anni '80), che istituivano un rapporto diretto, senza contemplare l'attività di intermediazione del livello statale (si veda in questo senso L. CHIEFFI, *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni e Unione Europea*, in *Democrazia e diritto*, 2004, p. 87 ss.).

¹¹ Cfr. F. RASPADORI, *La partecipazione delle Regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Giappichelli, Torino, 2012; L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2013, p. 1097 ss.

¹² Numerosi in dottrina sono i contributi che si sono interrogati sulla possibilità di dare contenuto al concetto di “Regione”, così profondamente variegato nelle esperienze diffuse sul territorio europeo; *ex multis*, si rimanda alle riflessioni di J. LUTHER, *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, in *Le Regioni*, 2007, p. 933 ss. e alla puntuale analisi sui modelli di “regionalizzazione” condotta negli anni '90 da G. MARCOU, *La régionalisation en Europe*, 1999, disponibile sul sito <http://www.univ-paris1.fr>.

¹³ I motivi che hanno indotto gli Stati ad aderire a forme di devoluzione del potere ad enti subnazionali sono molteplici e, tra le principali, Bullmann annovera «the major challenges which the industrialized countries in general and the EU member states in particular had to face. The reshaping of the structure of sub-national government can be seen as an attempt to modernize political system which is always embedded in specific national tradition. (...) Beyond such global economic pressures, the decentralization of political structure and the devolution of power became in a broader sense a matter of survival for modern welfare states» (U. BULLMANN, *The Politics of the Third Level*, *op. cit.*, p. 9-10; cfr. altresì B. JONES, M. KEATING (eds.), *The European Union and the Regions*, Clarendon Press, Oxford, 1995; M. KEATING, *The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe*, in *Environment and Planning C: Politics and Space*, 1997, p. 383 ss.).

¹⁴ A partire dal Thomas Report fu chiara questa eterogeneità anche all'interno della articolazione territoriale nazionale e a tale disomogeneità locale fu imputata parte della responsabilità per il rallentamento del processo di integrazione (cfr. D. MESSINA, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, in A. PAPA, (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 63). Da questa considerazione è infatti maturata l'opportunità di intraprendere una più pregnante politica di coesione delle realtà regionali, con la creazione di fondi appositi culminata

un istante il piano della riflessione – dalla molteplicità ed eterogeneità delle concretizzazioni della forma di stato in senso orizzontale accolta dagli Stati e con cui l'edificio istituzionale europeo ha dovuto confrontarsi (sistema dei diritti, modalità di impiego delle risorse economiche, etc.).

2.1. *La spinta degli Stati nazionali per un timido passo verso la qualità della legislazione*

Mentre la Comunità europea era intenta a destreggiarsi tra queste difficoltà, alcuni degli Stati membri avevano iniziato, ognuno seguendo un proprio peculiare itinerario e assecondando le proprie specifiche necessità, a ponderare iniziative per apportare migliorie al processo deliberativo nazionale. Plurimi ordini di ragioni e di natura tra loro diversa avevano spinto verso questa direzione: la volontà di contrastare «il declino della legittimazione della regolazione»¹⁵; quella di rafforzare il proprio potere decisionale per cercare di riappropriarsi di alcuni spazi di intervento o per lo meno per cercare di contenere gli effetti dirompenti del processo di integrazione europea¹⁶; l'esigenza di rendere le norme maggiormente comprensibili per garantirne l'attuazione, anche attraverso una semplificazione dell'intero sistema normativo appesantito da norme non necessarie e, infine, l'urgenza di rendere la propria economia più efficiente e competitiva tramite una razionalizzazione dei costi burocratici e degli oneri amministrativi così da inserirsi autorevolmente nelle dinamiche economiche non solo aperte alla dimensione europea ma oramai sempre più globali.

con la tripartizione del 1988 racchiusa nel Pacchetto Delors I (il Fondo sociale europeo, il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia e il Fondo europeo di sviluppo regionale).

¹⁵ C.M. RADAELLI, *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, op. cit. a cui si rimanda altresì per una riflessione sugli inputs che hanno spinto gli Stati a progettare ed attuare politiche di *better regulation*.

¹⁶ Secondo P. PONZANO, *Le richieste di Cameron: opportunità o regresso per il progetto europeo?*, in *The Federalist*, 2015, p. 183 ss., «Una conferma indiretta della reticenza britannica alla finalità politica del processo di integrazione proviene dall'insistenza che i vari governi del Regno Unito hanno messo sull'applicazione del principio di sussidiarietà da parte della Commissione europea e dalle richieste sistematiche dei governi britannici per l'applicazione vincolante dei nuovi strumenti della “*better regulation*” al fine di ridurre l'attività legislativa dell'Unione europea».

Date queste ragioni, delle quali l'una non escludeva l'altra ben potendo coesistere e insieme concorrere allo sviluppo della *better regulation*, diventava evidente come una riflessione condotta solo all'interno dei confini nazionali non potesse dirsi soddisfacente per rispondere a nessuna delle finalità qui accennate.

Questo aveva portato soprattutto alcuni degli Stati a sollecitare l'attenzione delle istituzioni europee con l'obiettivo di coinvolgere anche loro dentro un ampio disegno di rafforzamento della produzione legislativa. Ciò che ha sfondato le resistenze della Comunità europea – fino a quel momento insensibile al tema della *better regulation*¹⁷ – e che l'ha resa permeabile ad un pensiero sulla qualità del prodotto legislativo e del suo processo formativo, è stato indubbiamente la sirena di una più compiuta realizzazione di uno dei primari obiettivi europei stabilito sin dal Trattato di Roma del 1957 ossia la creazione di un mercato unico. Un modo per poter raggiungere questo traguardo, che trovava conferma nell'Atto unico europeo del 1986, nel quale la realizzazione del mercato interno si intrecciava con l'obiettivo di un rilancio dell'integrazione europea, era indubbiamente una armonizzazione delle legislazioni nazionali che a sua volta poteva trarre vantaggio, in un rapporto di strumentalità, da una riforma del processo regolativo. È dalla acquisita consapevolezza di un nesso tra buon governo e *performance* economica che la Comunità europea ha quindi iniziato essa stessa a compiere i suoi primi passi verso la *better regulation*¹⁸.

3. *Un correttivo alla cecità regionale grazie alle nuove lenti della sussidiarietà*

Nel dipanarsi del processo di integrazione europea, alla ricerca di forme, modi e idee per riuscire a «rispondere al bisogno dei popoli di unirsi

¹⁷ Le istituzioni europee, infatti, fino a questo momento avevano mostrato interesse solo per alcuni aspetti della tecnica redazionale di tipo esclusivamente formale, ad esempio attraverso la redazione nel 1963 del Formulario (cfr. A. VEDASCHI, *La qualità del diritto, le tecniche legislative e le istituzioni dell'Unione Europea*, in *Tecniche normative*, 2007, p. 1 ss.).

¹⁸ Cfr. L. ALLIO, *Better regulation and impact assessment in the European Commission*, in C. KIRKPATRICK, D. PARKER (eds.), *Regulatory impact assessment. Toward better regulation?*, Elgar Publishing, 2007, p. 72 ss.

e perseguire fini comuni, restando tuttavia separati per conservare le rispettive integrità»¹⁹ e, quindi, alla ricerca di modalità di ripartizione del potere tra i vari centri di governo nell'arena europea, un ruolo chiave è stato giocato dal principio di sussidiarietà. Tale principio, già contemplato nell'Atto Unico Europeo (art. 130 R, par. 4)²⁰ a sua volta ripreso dal Trattato Spinelli, ha assunto la sua attuale dignità e veste "costituzionale" grazie alla codificazione avvenuta con il Trattato di Maastrich nel 1992 che ha espressamente sancito il principio nell'art. 3B²¹.

La sussidiarietà, definita come «*the words that saved Maastricht*»²², si prestava infatti – e si presta tutt'ora – ad essere strumento non solo politico ma altresì giuridico capace di regolare i rapporti tra plurimi livelli di governo ripartendo in maniera coerente tra di essi i rispettivi ambiti di competenza. L'essenza della sussidiarietà quale principio relazionale e quale principio impostato su una "decisione di preferenza"²³, rispetto alla quale tutti i soggetti toccati dal processo di integrazione europea non possono dirsi neutrali, ha aperto uno spiraglio, poi sviluppato dai successivi Trattati, verso un coinvolgimento nel circuito decisionale delle

¹⁹ D.J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, op. cit., 1998, p. 28; analogamente si veda P. PESCATORE, *Preface, Courts and Free markets*, in T. SANDALOW, E. STEIN (eds.), *Courts and free market*, Clarendon Press, Oxford, 1982, p. IX-X: «il federalismo è una filosofia politica e giuridica che si adatta a tutti i contesti politici a livello sua particolare sia internazionale, ovunque e sempre quando sono presenti due prerequisiti basilari: la ricerca dell'unità, unita ad un sincero rispetto per l'autonomia ed i legittimi interessi delle entità coinvolte».

²⁰ Con esclusivo riguardo alla politica ambientale, la disposizione rappresenta una «prima formalizzazione, sia pure indiretta, della sussidiarietà», laddove si legittimava la Comunità ad agire solo nella misura in cui gli obiettivi racchiusi nel Trattato potessero essere meglio realizzati dalla Comunità (F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 14).

²¹ Non solo in questo articolo ma anche in altre disposizioni si menziona il principio di sussidiarietà: si veda l'art. A, comma 2 del Trattato di Maastricht (ora art. 1, comma 2, Trattato sull'Unione europea) il quale, tra gli obiettivi perseguiti dal Trattato, indica la creazione di un'Unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa in cui tutte le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini. Il Preambolo del medesimo Trattato chiarisce che questo modello è conforme al principio di sussidiarietà.

²² D.Z. CASS, *The Word That Saved Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within the European Community*, in *Common Market Law Review*, 1992, p. 1107 ss.

²³ Cfr. A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 99.

realtà nazionali così come, in tempi più recenti, delle Regioni e delle loro Assemblee legislative.

L'auspicata codificazione della sussidiarietà ha quindi guidato l'Europa ad un livello successivo nella sua delineazione politica e istituzionale consentendo di abbozzare i tratti e gettare le fondamenta di quella «figura in un certo senso unica nel suo genere di “unione federale”»²⁴ tipizzante l'Unione europea.

Lasciando estranee le Regioni dall'ossatura istituzionale delineata con Maastricht, il Trattato ammiccava ad una forma attenuata di “regionalismo europeo”. Si è in questa occasione avviato «un circuito di importanti sinergismi tra le istituzioni europee e gli enti regionali e locali in quanto attori di domanda politica»²⁵; un circuito che è confluito, sulla scorta delle risultanze emerse in occasione del Consiglio europeo di Roma del 1990, nell'istituzione del Comitato delle Regioni (art. 198 A)²⁶, al quale si attribuiva carattere consultivo essendo quest'ultimo facoltizzato e/o tenuto ad esprimere pareri²⁷, non dotati di alcuna forza

²⁴ G. BOGNETTI, *Lo speciale federalismo dell'Unione europea*, in M. IACOMETTI (a cura di), *Scritti scelti di Giovanni Bognetti*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 433 ss.

²⁵ M. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 1996, p. 68.

²⁶ Si ricordi che, oltre al riconoscimento del principio di sussidiarietà e alla costituzione del Comitato delle Regioni, il Trattato di Maastricht contemplava la dimensione regionale all'art. 203 co. 1, ove si prevedeva che al Consiglio sedesse un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, aprendo in questo modo alla possibilità che tale rappresentante venisse scelto anche tra rappresentanti delle entità regionali. Si è però evidenziato come questa previsione non fosse suscettibile di garantire un coinvolgimento effettivo delle Regioni e degli enti locali; in primo luogo, poiché la scelta di incaricare membri di tali collettività era totalmente rimessa alla scelta dello Stato e, in secondo luogo, poiché – anche laddove la scelta fosse ricaduta su tali soggetti – essi avrebbero dovuto svolgere le proprie funzioni in rappresentanza dello Stato nel complesso e non facendosi portatori degli interessi regionali/locali (cfr. in questo senso C. LOMBARDI, *Il principio di prossimità nell'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 420-421). Si veda A.M. CECERE, *La dimensione “regionale” della Comunità Europea. Il Comitato delle Regioni*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche dell'integrazione europea*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 175 ss.

²⁷ L'attività parieristica del Comitato si compone di una pluralità di tipologie di pareri: i pareri obbligatori, quelli facoltativi e quelli di iniziativa. Sull'origine del Comitato delle Regioni cfr. J. LOUGHLIN, *Representing Regions in Europe: The Committee of the Regions*, in *Regional and Federal Studies*, 1996, p. 147 ss.; E. DOMORENOK, *Regioni in Europa. Il ruolo del Comitato delle Regioni nella governance europea*, Carocci, Roma, 2010.

vincolante e destinati a collocarsi nella sola fase istruttoria del processo deliberativo ²⁸.

3.1. *Dalla sussidiarietà come base per un better law making ai primi Accordi interistituzionali*

Già nel Trattato di Maastricht e negli atti ad esso collegati è custodita una prima ed embrionale traccia di alcuni elementi che saranno poi destinati a confluire nella più ampia strategia di *better regulation* europea che oggi conosciamo. Nella Dichiarazione n. 18, infatti, la Commissione assumeva l'impegno a dar conto, nella formulazione delle proprie proposte legislative, dei costi e dei benefici che sarebbero ricaduti sulle pubbliche autorità degli Stati membri e sull'insieme degli interessati, basandosi sugli esiti di consultazioni (svolte laddove ritenute necessarie) e rafforzando il sistema di valutazione della legislazione comunitaria ²⁹.

Al di là della Dichiarazione, la *better regulation* trovava però un proprio forte ancoraggio nella "costituzionalizzazione" dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità a cui si guardava non solo come elementi imprescindibili per definire la fisionomia della filiera verticale europea ma altresì come elementi fondanti di una buona regolamentazione. Se la *better regulation*, latamente intesa, è guida per la poetica delle norme, la sussidiarietà trova in essa una connaturata affinità, se intesa quale quadro giuridico entro cui il legislatore europeo e i legislatori nazionali, di conseguenza, devono operare. È qui che si intravede quindi, fin dall'inizio della vita giuridica del principio di sussidiarietà, come questo sia strettamente connesso al tema della qualità legislativa, incarnando entrambe due imprescindibili dimensioni "costituzionali" dell'attività di

²⁸ Il Trattato di Maastricht apriva inoltre alla possibilità di ricomprendere nella rappresentanza degli Stati membri all'interno del Consiglio dei Ministri anche esponenti degli esecutivi regionali (art. 146 TCE).

²⁹ Rimando alla valutazione di impatto si trova anche nella Dichiarazione n. 20 che ha però un circoscritto ambito di applicazione. Le procedure valutative qui menzionate si limitano infatti alla valutazione dell'impatto ambientale degli interventi comunitari: «La Conferenza prende atto dell'impegno della Commissione nel formulare le sue proposte nonché di quello degli Stati membri nell'attuarle, di tenere pienamente conto degli effetti di tali proposte sull'ambiente nonché del principio della crescita sostenibile».

regolazione, ossia il chi e il come questo chi deve agire dentro il processo di creazione della norma.

Questa connessione tra sussidiarietà e qualità del processo deliberativo trovava ulteriore eco di lì a pochi mesi dalla firma del Trattato di Maastricht (avvenuta nel mese di febbraio); nel dicembre del medesimo anno si teneva infatti il Consiglio europeo di Edimburgo finalizzato al raggiungimento di un accordo con cui individuare soluzioni da applicare a numerose problematiche ritenute essenziali per il destino del progetto europeo, a partire dalla «riconquista della fiducia da parte dei cittadini nella costruzione europea», letta quale essenziale contributo alla ripresa dell'economia europea.

Tra le questioni principali che avevano tenuto banco nel corso dell'incontro e sulle quali si era raggiunto l'accordo tra i membri del Consiglio europeo figurava la definizione di orientamenti per l'applicazione del principio di sussidiarietà nonché l'individuazione di misure suscettibili di portare un accrescimento della trasparenza e della apertura del processo decisionale europeo. Il Consiglio forniva quindi taluni orientamenti destinati a trovare applicazione in sede di esame della conformità delle azioni e delle proposte europee in riferimento all'art. 3B del Trattato di Maastricht, diversificati e targettizzati per ognuno dei commi dell'art. 3 B. Con riguardo al primo comma della disposizione, si chiedeva di stabilire per ogni progetto legislativo l'obiettivo da realizzare, la sua giustificazione in virtù di uno degli obiettivi fissati nel Trattato nonché la base giuridica necessaria per l'adozione³⁰.

Con riferimento al secondo comma, si richiamavano, per fondare l'insufficienza dell'azione statale rispetto agli obiettivi dell'intervento e, di conseguenza, la necessità dell'azione da parte delle istituzioni europee, alcuni criteri quali la transnazionalità della questione giuridica oggetto di disciplina, la contrarietà alle prescrizioni dei Trattati della singola azione nazionale, la certezza del vantaggio arrecato dall'azione comunitaria. E per giustificare simili argomentazioni il Consiglio europeo invitava a

³⁰ Consiglio europeo di Edimburgo, http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-92-8_it.htm: «La Commissione ha inoltre precisato che a partire da ora e secondo la procedura che ha già adottato conformemente all'impegno assunto durante il Consiglio europeo di Lisbona, dovrà giustificare in un considerando la pertinenza della sua iniziativa con il principio di sussidiarietà. Ove necessario, la motivazione che accompagna la proposta fornirà particolari sulle osservazioni della Commissione nel contesto dell'articolo 3 B».

fondare e argomentare la valutazione su acquisizioni empiriche (di tipo qualitativo e quantitativo) ³¹.

Un accenno a quelli che diventeranno elementi delle più complete strategie europee di ottimizzazione del quadro regolamentare emerge infine anche nelle osservazioni offerte in relazione al terzo comma dell'art. 3B laddove si scorgono componenti del *drafting* formale (chiarezza della forma e semplicità dell'atto) ³², del *drafting* sostanziale (contenimento degli oneri finanziari e amministrativi) ³³ oltre ad una attenzione al profilo della programmazione ³⁴ e delle consultazioni ³⁵.

³¹ Consiglio europeo di Edimburgo, http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-92-8_it.htm: «I motivi per concludere che un obiettivo comunitario non può essere sufficientemente realizzato dagli Stati membri ma può essere meglio realizzato a livello comunitario devono essere comprovati da indicatori qualitativi o, se possibile, quantitativi».

³² Consiglio europeo di Edimburgo, http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-92-8_it.htm: «La forma dell'azione dovrebbe essere della massima semplicità possibile, in coerenza con la soddisfacente realizzazione dell'obiettivo della misura e con la necessità di un'efficace applicazione. La legislazione comunitaria dovrebbe trattare solo gli aspetti essenziali».

³³ Consiglio europeo di Edimburgo, http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-92-8_it.htm: «Ogni onere, finanziario o amministrativo, gravante sulla Comunità, su governi nazionali, autorità locali, operatori economici e cittadini, dovrebbe essere minimo e proporzionato all'obiettivo da realizzare».

³⁴ Consiglio europeo di Edimburgo, http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-92-8_it.htm: «Il Consiglio europeo ha accolto favorevolmente i provvedimenti che la Commissione ha recentemente deciso di adottare nel settore della trasparenza. Questi provvedimenti comprendono la presentazione del programma di lavoro annuale in ottobre, per consentire un più ampio dibattito anche nei Parlamenti nazionali, la ricerca di una più stretta consultazione con il Consiglio sul programma legislativo annuale, una più ampia consultazione prima della presentazione di proposte, compreso l'uso di libri verdi, la pubblicazione di documenti della Commissione in tutte le lingue della Comunità e l'attribuzione della massima priorità al consolidamento e alla codificazione di testi giuridici».

³⁵ Consiglio europeo di Edimburgo, http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-92-8_it.htm: «La Commissione ha dichiarato che procederà a consultazioni più ampie prima di presentare proposte legislative che potrebbero comprendere la consultazione di tutti gli Stati membri e un ricorso più sistematico ai documenti di consultazione (Libri verdi). La consultazione potrebbe anche riguardare gli aspetti della sussidiarietà di una proposta».

4. *Il Trattato di Amsterdam e la maturazione del discorso sulla sussidiarietà*

Il correttivo alla cecità regionale offerto dalla codificazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità non poteva essere però di per sé risolutivo, a motivo della sua intrinseca versatilità, soprattutto laddove assunto nel diritto primario europeo quale principio, attraverso clausole elastiche/dinamiche e non per il tramite di una modularità statica³⁶.

Il Trattato di Amsterdam del 1997 ha dunque predisposto un rimedio alla elasticità del principio di sussidiarietà attraverso una sua proceduralizzazione, confluita nell'apposito Protocollo n. 30. Le regole e le procedure della sussidiarietà, ispirandosi alle conclusioni summenzionate del Consiglio europeo di Edimburgo e prendendo atto dell'Accordo interistituzionale siglato nel 1993 da Commissione, Consiglio e Parlamento³⁷, ponevano alcuni incumbenti tra i quali il corredare ogni proposta normativa comunitaria con una motivazione che ponesse in luce il rispetto dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà, vagliati alla luce dei medesimi criteri fissati dal Consiglio europeo di Edimburgo. Accanto a questo incumbente, si chiedeva alla Commissione di presentare annualmente una relazione al Parlamento, al Consiglio e al Consiglio europeo (da inviare altresì al Comitato delle Regioni), dalla quale si potesse evincere l'applicazione del principio di sussidiarietà. Sempre all'interno dei Protocolli e, segnatamente nel Protocollo n. 34, si abbozzavano inoltre le prime forme di raccordo verticale tra le istituzioni europee e i Parlamenti nazionali andando a incidere sulla regolamentazione del flusso informativo tra Commissione, Governi nazionali e Parlamenti nazionali.

Con riguardo al Comitato delle Regioni, anche su questo fronte il Trattato aveva apportato alcune modifiche che, assunte nel loro complesso, ne avevano accresciuto il ruolo: innanzitutto, era stato ampliato il novero di materie rispetto alle quali il Comitato doveva esprimere parere obbligatorio, era stata espunta la previsione che – comprimendo il margine di autonomia del Comitato – subordinava l'approvazione del

³⁶ Sulla distinzione tra tecniche di recepimento della sussidiarietà si rimanda a A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1997, p. 603 ss. (specialmente, p. 609).

³⁷ Accordo interistituzionale sulle procedure di attuazione del principio di sussidiarietà siglato nel 1993 da Commissione, Consiglio e Parlamento (GU C 329 del 6.12.1993).

regolamento dell'organo da parte del Consiglio e, infine, era stata estesa anche al Parlamento europeo la facoltà di consultare il Comitato ³⁸.

4.1. *La Raccomandazione dell'Ocse e il rinnovato impegno europeo verso la better regulation*

Mentre l'Europa apportava essenziali modifiche al proprio diritto primario al fine di rafforzare il processo di integrazione europea, con particolare attenzione al suo sviluppo in senso verticale, la *better regulation* entrava stabilmente e più sistematicamente a far parte della riflessione e del lessico europeo. La scossa ai vertici istituzionali europei verso le problematiche connesse al *decision making process* arrivava dalla *Raccomandazione sul miglioramento della qualità della regolamentazione del Consiglio dell'OCSE* del 9 marzo 1995. Se già infatti, come messo in luce, non erano nuove alle orecchie dei regolatori europei problematiche come quelle dell'eccessivo carico di regolamentazione ³⁹, l'intervento dell'Ocse ha avuto il pregio di focalizzare l'attenzione non solo su questo particolare punto di vista della qualità normativa ma altresì sulla imprescindibilità di dare avvio ad una riflessione su una politica di riforma della regolamentazione di più vasto respiro ⁴⁰.

³⁸ A. D'ATENA, *Regioni e sovranazionalità*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 6. Cfr. altresì, C. JEFFERY, *The regions and Amsterdam: Whatever happened to the third level?*, in P. LYNCH, N. NEUWAHI, G. WYN REES (eds.), *Reforming the European Union: From Maastricht to Amsterdam*, Routledge, 2000, p. 130 ss.

³⁹ Quasi in contemporanea alla Raccomandazione Ocse, in Europa venivano pubblicate la Risoluzione sulla relazione della Commissione al Consiglio europeo relativa all'applicazione del principio di sussidiarietà nel 1994 (COM(94)0533 C4- 0215/95), sul rapporto della Commissione al Consiglio europeo *Legiferare meglio* relativo all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, alla semplificazione e alla codificazione – 1995 (CSE(95)0580 – C4-0561/95), sul rapporto della Commissione al Consiglio europeo *Legiferare meglio* relativo all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, alla semplificazione e alla codificazione – 1996 (CSE(96)0007 – C4-0015/97), sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (CSE(96)0002 – C4- 0355/96).

⁴⁰ La Raccomandazione si presenta come il primo standard internazionale sulla qualità della regolamentazione grazie alla metodologia utilizzata dall'Ocse che redige il documento strutturandolo come una *checklist* di 10 domande, nella quale si incontrano

A questa raccomandazione l'Ocse ha fatto seguire, solo due anni più tardi, il *Report on Regulatory Reform* tramite il quale si dava conto delle esperienze vissute dagli Stati membri nel tentativo di riformare i propri sistemi regolativi al fine di trarre alcune raccomandazioni che l'Ocse si proponeva di verificare nella loro realizzazione pratica in successive ricerche che, nel biennio 1999-2000, avrebbero interessato anche il nostro ordinamento⁴¹.

Grazie alla intraprendenza dell'organizzazione internazionale⁴², la *better regulation* reperiva così canali di circolazione e di diffusione che l'hanno condotta entro i confini europei, al punto che, sulla scia di questi documenti di matrice internazionale e grazie anche alla spinta inferta dall'iniziativa di alcuni degli Stati membri⁴³, la Commissione pubblicava il 22 aprile 1997 la Raccomandazione sul miglioramento e la semplificazione del contesto delle attività d'impresa, per la creazione di nuove imprese⁴⁴. Dentro un quadro amministrativo complesso, denso di formalità che ostacolavano il potenziale innovativo delle imprese e rallentavano la crescita economica – come sottolineato dall'Ocse – la Raccomandazione mirava ad una semplificazione della stratificata normativa (di produzione plurilivello) e dei corrispettivi oneri applicativi. In questo senso, si auspicava un coordinamento di tutte le autorità pubbliche coinvolte agevolato dalla creazione di punti unici di contatto⁴⁵ nonché si consigliava un mo-

le migliori pratiche diffuse in alcuni dei Paesi Ocse nel cui contesto una simile visione aveva già trovato diffusione.

⁴¹ Ricerche che erano poi confluite nel rapporto OECD, *Regulatory Reform in Italy. Government Capacity to Assure High Quality Regulation*, 2001.

⁴² Cfr. T. GALLAS, *Interventi dell'Ocse e della UE sulle procedure da seguire per rendere più efficiente l'attività normativa dei governi degli Stati membri e dell'Unione europea*, in E. CATELANI, E. ROSSI (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 277 ss.

⁴³ Tra i quali, si ricordi, anche l'ordinamento italiano che, proprio in questi anni (a partire dal 1990), aveva visto crescere l'attenzione per il tema della qualità legislativa benché all'epoca circoscritta al tema della semplificazione amministrativa (nel 1990 viene emanata la legge n. 241 e, pochi anni più tardi, nel 1993 la legge n. 537). Si rinvia sul punto al Cap. IV.

⁴⁴ *Raccomandazione della Commissione del 22 aprile 1997 sul miglioramento e la semplificazione del contesto delle attività d'impresa, per la creazione di nuove imprese* (97/344/CE).

⁴⁵ L'obiettivo era quello di snellire la burocrazia legata alla registrazione delle impre-

nitoraggio continuo e sistematico attraverso valutazioni di impatto e lo svolgimento di una analisi costi/benefici delle normative sulle imprese, consultando ad uopo le organizzazioni di categoria.

Ma è nello stesso Trattato di Amsterdam che l'Unione europea alludeva al tema della *better regulation*. Un primo nesso si trovava nella Dichiarazione n. 39 del Trattato, dedicata alla qualità redazionale della legislazione comunitaria con cui, pur avendo tale dichiarazione mero valore politico, si esortavano le tre istituzioni coinvolte nel processo deliberativo comunitario (Parlamento, Consiglio e Commissione) a definire congiuntamente alcuni orientamenti per la qualità redazionale della legislazione; le istituzioni si impegnavano a seguire tali orientamenti nell'esame delle proposte legislative e ad adottare, a tal fine, disposizioni di organizzazione interna necessarie per rendere applicabili gli orientamenti così stabiliti.

Sempre nel Trattato di Amsterdam, e nello specifico all'interno del summenzionato Protocollo n. 30, nell'imporre che ogni proposta normativa della Comunità venisse motivata al fine di giustificare la conformità ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità, si rimandava espressamente al conforto fornito a tali motivazioni da indicatori quantitativi e, ove possibile, anche qualitativi nonché si sottoscriveva l'impegno a tenere in debito conto la necessità che gli oneri finanziari o amministrativi fossero minimi e commisurati all'obiettivo da perseguire⁴⁶.

Le relazioni della Commissione di questi anni mettevano in luce come le istituzioni europee, prima tra tutti proprio la Commissione, avevano iniziato ad orientare – sulla scia di questi documenti – la propria attività nell'ottica della *better regulation* che era qui principalmente intesa come aderenza delle iniziative della Commissione ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità e come strumento di rafforzamento della competitività economica europea.

La *better regulation* entra nel lessico europeo non solo però sotto il profilo della qualità sostanziale ma anche sotto le spoglie della qualità

se nel corso di tutta la loro vita. Si proponeva quindi la concentrazione in un unico ente di tutte le formalità e le procedure amministrative, così riducendo ad un solo punto di contatto la pluralità di soggetti pubblici che si interfacciavano normalmente con le imprese, sulla scorta di modelli già in atto come quello tedesco dei *Gewerbeämter* o quello francese dei *Centres de formalités des entreprises*.

⁴⁶ Protocollo n. 30, par. 4.

formale, del *drafting* formale che, anzi, era stato fino ad allora l'aspetto della tecnica redazionale maggiormente seguito sul piano della pratica e che più permeava l'attività dei soggetti deliberatori. Dall'incentivata riflessione in sede europea, sono infatti scaturiti altri atti di *soft law* tra i quali si ricorda la relazione della Commissione al Consiglio del 1998 *Legiferare meglio, una responsabilità comune*⁴⁷ e l'Accordo interistituzionale del dicembre 1998⁴⁸. In quest'ultimo, peraltro, non si trova traccia della sussidiarietà, essendo esso focalizzato sulle tecniche redazionali e, quindi, su profili prettamente formali.

In occasione dell'Accordo, le tre istituzioni europee convenivano sull'esigenza di una maggiore chiarezza e sistematicità della normativa europea che trovava espressione negli orientamenti ivi espressi. Per dar forma a questi orientamenti le istituzioni si impegnavano ad assumere congiuntamente alcune azioni: venivano innanzitutto incaricati i servizi giuridici dei relativi organi di elaborare una guida pratica destinata a tutti i soggetti coinvolti nel processo deliberativo europeo; si organizzavano le rispettive procedure interne così da agevolare i propri servizi a presentare osservazioni in vista dell'applicazione degli orientamenti formulati nell'Accordo; si promuoveva la creazione di cellule o servizi di redazione e si assicurava la formazione dei propri funzionari, agevolando la loro attività attraverso un miglioramento degli strumenti di ausilio informatico; si favoriva la collaborazione tra i diversi servizi incaricati di vagliare la qualità i quali, periodicamente e facendo riferimento alla attività della propria istituzione di afferenza, erano chiamati a redigere una relazione sullo stato di attuazione di queste misure; infine, si promuoveva la cooperazione con gli Stati membri, necessaria per potere tenere in considerazione nel momento redazionale della normativa europea anche alcuni fattori specifici dei singoli Stati capaci di influenzare la qualità dei testi.

⁴⁷ Relazione della Commissione al Consiglio del 1998 *Legiferare meglio, una responsabilità comune* COM(1998) 715 def.

⁴⁸ Accordo interistituzionale del 22 dicembre 1998 *sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria* (1999/C 73/01).

5. *Il Trattato di Nizza e la Carta dei diritti fondamentali*

Il Trattato di Nizza del 2000 raccoglie il testimone passato da Maastricht e Amsterdam, proseguendo la staffetta nella edificazione del sistema verticale europeo⁴⁹. Pur senza l'effetto dirompente dei precedenti Trattati, il Trattato di Nizza ha, ad ogni qual modo, aggiunto un suo tassello, soprattutto con riguardo al Comitato delle Regioni⁵⁰. È in questa occasione, infatti, che il Comitato cambia la propria composizione attraverso una revisione del processo selettivo dei suoi membri.

Assumendo e codificando prassi che si erano sviluppate a partire dalla sua istituzione, il Trattato aveva imposto che nel Comitato sedessero esclusivamente soggetti titolari di un mandato elettorale nell'ambito di un ente regionale o locale oppure soggetti politicamente responsabili dinanzi ad una assemblea elettiva.

Un rimando alla sussidiarietà era invece contenuto nella Dichiarazione n. 23 relativa al "futuro dell'Europa"; nel delineare i possibili sviluppi del processo di integrazione si affermava come il principio dovesse riflettersi nell'individuazione di «modalità per stabilire una più precisa delimitazione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri», annoverata tra gli obiettivi futuri meritevoli di raggiungimento. Sempre in un'ottica avveniristica, la Dichiarazione menzionava poi altre tre nodali questioni che, sommandosi alla delimitazione competenziale, avrebbero dovuto indirizzare il processo di integrazione europea e avrebbero quindi dovuto dettare l'agenda europea degli anni a venire: una definizione del ruolo dei Parlamenti nazionali; una semplificazione dei Trattati che, senza incidere sulla sostanza, avrebbe reso le disposizioni più ampiamente comprensibili e, infine, una riflessione sulla possibile inclusione della Carta di Nizza nel *corpus* dei Trattati, in conformità alle conclusioni del Consiglio europeo di Colonia.

⁴⁹ Cfr. A. G. PASSAS, D.G. DIMITRAKOPOULOS, *The Treaty of Nice, the presumed end of incrementalism and the future of the European Union*, in D. MELISSAS, I. PERNICE (eds.), *Perspectives of the Nice Treaty and Intergovernment Conference in 2004*, Nomos, Baden Baden, 2002.

⁵⁰ Cfr., *ex multis*, W. PANKIEWICZ, *Realtà regionali e Unione Europea: il Comitato delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 2001; L. DOMENICHELLI, *Le regioni nella Costituzione europea: elogio delle virtù nascoste della consultazione*, Giuffrè, Milano, 2007; D. MESSINA, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, in A. PAPA (a cura di), *Le regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 59 ss.

Nella storia dell'Unione europea l'anno 2000 è infatti altresì ricordato come l'anno della proclamazione della Carta dei diritti fondamentali che era stata approvata solo il mese successivo alla approvazione del Trattato di Nizza. La Carta proiettava il discorso europeo, nel suo progetto di integrazione, ad uno dei nodi cruciali propri di ogni ordinamento giuridico o, meglio, al cuore del costituzionalismo stesso ovvero sia la tutela dei diritti fondamentali⁵¹.

Il riconoscimento di un patrimonio comune "costituzionale" europeo⁵² sui diritti all'interno di un documento di valore simbolico e non giuridicamente vincolante, come avverrà in seguito ad opera del Trattato di Lisbona, non poteva sottrarsi dalle implicazioni che questo avrebbe comunque avuto nel dipanarsi dei rapporti istituzioni verticali all'interno della Comunità; la portata e l'ambito di applicazione della Carta, suscettibili di toccare il tema delle dinamiche relazioni tra istituzioni europee e Stati membri, erano infatti ben presto divenute oggetto di accese discussioni in dottrina, a partire dagli artt. 51, 52 e 53 della Carta stessa.

La funzione di limite alla azione comunitaria implicita in queste disposizioni si coglieva laddove esse recavano clausole di salvaguardia della delimitazione di competenze tra Unione e Stati membri⁵³, arginando

⁵¹ Cfr. S. MANGIAMELI, *Crisi del costituzionalismo e sovranità in Europa*, in A. CIANCIO (a cura di), *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 145: «La sostanza politica originaria (del costituzionalismo, n.d.r.) risiede nel riconoscimento dei diritti dell'uomo e nel principio della divisione del potere, compresa l'organizzazione federale dello Stato. Successivamente, il costituzionalismo si arricchisce con l'inglobamento del processo democratico e con la salvaguardia dei diritti fondamentali». L'apertura al profilo dei diritti viene posta come inizio di una costituzionalizzazione dell'Unione Europea in divenire e, come affermato in occasione del Consiglio europeo di Colonia del 1999, come argine al deficit democratico europeo: «la tutela dei diritti fondamentali costituisce un principio fondatore dell'UE e il presupposto indispensabile della sua legittimità». A questa lettura della Carta non sono mancate critiche, essendo quest'ultima a sua volta ritenuta viziata da un triplice deficit (democratico-istituzionale; assiologico; di giuridicità). Muove queste critiche A. CANTARO, *Europa sovrana. La costituzione dell'Unione tra guerra e diritti*, Dedalo edizioni, Bari, 2003, p. 99 ss.

⁵² A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Il Mulino, Bologna, 2002.

⁵³ Nel primo comma dell'art. 51 si afferma: «Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. Pertanto, i suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze». Il concetto viene rafforzato anche dal

almeno sulla carta ⁵⁴ – sia concesso il gioco di parole – il pericolo di una

secondo comma, a tenore del quale: «La presente Carta non introduce competenze nuove o compiti nuovi per la Comunità e per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti dai trattati». L'art. 52, nei suoi primi due commi, prevede che: «Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. I diritti riconosciuti dalla presente Carta che trovano fondamento nei trattati comunitari o nel trattato sull'Unione europea si esercitano alle condizioni e nei limiti definiti dai trattati stessi». All'art. 53 si specifica che «Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione, la Comunità o tutti gli Stati membri sono parti contraenti, in particolare la convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati membri».

⁵⁴ Sulla natura effimera di tali clausole di salvaguardia sono ampiamente note le copiose riflessioni sviluppate dalla dottrina che hanno giudicato l'articolo 51 come una disposizione irrealistica, al limite dell'utopia, muovendo dalla prodromica messa in discussione del carattere meramente ricognitivo della Carta. Cfr., *ex multis*, P. EECKHOUT, *The EU Charter of fundamental rights and the federal question*, in *Common Market Law Review*, 2002, p. 945 ss.; M.P. CHITI, *La Carta europea dei diritti fondamentali: una carta di carattere funzionale?*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2002, p. 1 ss.; F. POLITI, *Il rispetto della dignità umana nell'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 64 ss.; S. MANGIAMELI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in ID., *L'esperienza costituzionale europea*, Aracne, Roma, 2008, p. 343 ss. Pone alcuni interrogativi anche M. CARTABIA, *Art. 51*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 345 ss., secondo la quale i timori per un incremento di competenze dell'Unione a fronte della approvazione di una Carta dei diritti «si collega alla naturale vocazione dei diritti fondamentali a costituire principi di azione delle istituzioni pubbliche, oltre che limiti all'esercizio del potere: per essere pienamente effettivi i diritti esigono che siano assunte delle misure positive di attuazione, e si teme pertanto che la proclamazione di una Carta dei diritti possa essere utilizzata come fondamento giuridico e scaturigine normativa di nuove competenze delle istituzioni europee». Una espansione, ricorda l'Autrice, avvallata dalla Corte di Giustizia la quale «tende a non mortificare mai l'espansione delle competenze dell'Unione europea, e solo in casi davvero eccezionali ha sanzionato l'annullamento di una misura comunitaria per ragioni legate alle competenze». Già a pochi anni di distanza dalla proclamazione della Carta, Gambino osservava come essa avesse iniziato a «costituire un importante punto di riferimento, soprattutto in sede giurisdizionale» (S. GAMBINO, *I diritti fondamentali comunitari fra*

crescente esorbitanza europea che il riconoscimento dei diritti fondamentali avrebbe potuto portato con sé.

5.1. *Una nuova governance europea*

L'impegno profuso nella scrittura del Trattato e della Carta di Nizza non ha però distolto le istituzioni europee dalla cura indispensabile all'implementazione delle strategie di *better regulation* europee. Il 2000 è infatti un momento cruciale per la qualità della legislazione in Europa⁵⁵, soprattutto poiché è in questo periodo che si contestualizza il Consiglio europeo di Lisbona, in occasione del quale sono state avanzate sollecitazioni nei confronti della Commissione, del Consiglio e degli Stati membri su due aspetti ritenuti centrali: innanzitutto, una condivisione da parte di tutte le istituzioni coinvolte nell'arena europea (istituzioni europee, i governi nazionali e le autorità regionali e locali) nella conduzione delle analisi di impatto della regolamentazione. In secondo luogo, si interveniva su un profilo metodologico e, nello specifico, si guardava al metodo di coordinamento aperto a tutti i soggetti del sistema – sempre più plurilivello – quale elemento chiave per un miglioramento dei processi esistenti.

Sulla scia degli esiti del Consiglio europeo, era stato istituito il Gruppo Mandelkern i cui lavori erano stati raccolti e resi pubblici nel noto rapporto, presentato al Consiglio di Laeken del 2001. A fronte di una ricognizione delle esperienze maturate all'interno degli Stati membri, il Rapporto mirava ad estendere le migliori pratiche alle attività delle istituzioni definendo un approccio il più possibile comune e condiviso. Riconoscendo il primario ruolo strategico della *better regulation*, il rapporto insisteva e si focalizzava sui suoi tre principali strumenti: l'*impact assessment*, le consultazioni e la semplificazione.

Trattato costituzionale e Costituzioni nazionali, in *Studi urbinati di scienze giuridiche politiche ed economiche*, 2006, p. 57 ss.).

⁵⁵ Non si dimentichi, inoltre, che nel marzo 2000 il servizio giuridico del Parlamento, del Consiglio e della Commissione – in ottemperanza degli impegni assunti con l'Accordo interistituzionale del 1998 – ha emanato la Guida pratica comune (un regolamento interno interistituzionale) nella quale si raccoglievano puntuali indicazioni metodologiche di *drating* formale.

Questo percorso a tappe così ravvicinate che hanno scandito il biennio 2000-2001 è culminato nel *Libro bianco sulla governance*⁵⁶ nel quale è stato ricondotto ad unità il parallelismo tra l'evolversi del *federalizing process* europeo, con le difficoltà e le mancanze che lo contraddistinguevano, e la maturazione delle strategie per una implementazione della qualità della legislazione. Rileggendo l'assetto organizzativo europeo, al precipuo scopo di riavvicinare i cittadini alle istituzioni europee (a maggior ragione dopo la bocciatura irlandese al Trattato di Nizza)⁵⁷, il primo passo di un organico processo di riforma – che trovava sede proprio nel *Libro bianco* – contemplava una azione congiunta su due fronti tra loro strettamente embricati, un adeguamento istituzionale e una ottimizzazione sul piano politico, in termini di coerenza e di efficacia delle politiche.

Criteri direttivi per perseguire queste due linee di azione erano dettati dal documento stesso che li individuava nella apertura del processo decisionale, nella partecipazione, nella responsabilità e nella efficacia e coerenza dell'azione eurounitaria. Questa volontà di trattare trasversalmente «il modo in cui l'Unione esercita i poteri che le hanno conferito i suoi cittadini» si riverberava non solo nella costruzione di un sistema realmente dialogico tra le istituzioni europee ma altresì nella inedita inclusione e considerazione delle realtà territoriali e locali e della loro specificità⁵⁸. Non mancando di sottolineare come l'interazione con le autorità territoriali sia compito dello Stato membro, la Commissione si impegnava purtuttavia ad instaurare un dialogo metodico con i rappresentanti degli enti regionali e locali, coinvolgendoli sin dai primi frangenti di elaborazione delle politiche⁵⁹; a introdurre flessibilità nelle fasi di esecuzione della

⁵⁶ Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, *Governance europea – Un libro bianco* COM(2001) 428 def., Gazzetta ufficiale C 287 del 12 ottobre 2001.

⁵⁷ Come si leggeva infatti in apertura del Libro bianco: «Il “no” irlandese ha messo in evidenza il rischio che tale percezione si ripercuota su molti. Il problema non risiede solo nell'esito del referendum, ma anche nella scarsa affluenza al voto e nel basso profilo del dibattito che l'ha preceduto».

⁵⁸ Le più interessanti e approfondite riflessioni sul ruolo della dimensione sub nazionale sono contenute nei lavori preparatori al Libro bianco, disponibili al sito http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-k/gS/02/preparatory_work_en.pdf.

⁵⁹ Si ricordi, nell'idea di sviluppare questo parallelismo, che nello stesso anno, in Italia, si è giunti all'esito di un lungo percorso (intrapreso dagli anni '70) che ha condotto, passando attraverso le leggi Bassanini, alla riforma costituzionale con legge n. 3 del

normativa comunitaria, assecondando ove possibile le peculiarità del territorio; a individuare e rendere pubblici criteri di qualità nella conduzione delle consultazioni sulle politiche europee e, infine, istituire accordi di partenariato in virtù dei quali, in cambio di garanzie sulla apertura e sulla rappresentatività delle organizzazioni consultate, la Commissione si sarebbe vincolata a procedere con altre consultazioni ⁶⁰.

Quanto asserito nel Libro bianco sulla *governance*, dove il livello della riflessione rimaneva su un piano concettuale e di principio, ha poi trovato coronamento nella Comunicazione *European Governance: Better Law making* del 5 giugno 2002, COM(2002)275 che ha portato alla redazione di un pacchetto di misure composto da tre comunicazioni, ognuna delle quali aveva ad oggetto ciascuno dei tre macrostrumenti della *better regulation* (*impact assessment*, semplificazione e consultazioni) nonché in un nuovo Accordo intersistituzionale siglato nel 2003 ⁶¹. Tra i numerosi indirizzi che hanno trovato sede in questo atto, le tre istituzioni rimembrano, *in primis*, il principio secondo cui la Comunità può legiferare, in conformità a quanto previsto dal Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, solo nella misura necessaria. E, in secondo luogo, nello svolgere il proprio compito legislativo – nell'esercizio delle rispettive competenze – assumevano l'onere di assicurare la qualità della legislazione, sinteticamente riassunta negli attributi di chiarezza, semplicità ed efficacia ⁶².

2001 con cui si è consegnato al Paese un modello di organizzazione politica e territoriale improntata al decentralismo.

⁶⁰ La Comunicazione *Impact Assessment* del 5 giugno 2002, COM(2002)276; la Comunicazione *Piano d'azione: semplificazione e migliorare la regolamentazione* del 5 giugno 2002, COM(2002)278 e la Comunicazione *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo* dell'11 dicembre 2002 COM(2002) 704.

⁶¹ L'Accordo si strutturava in nove capitoli, tra i quali mette conto ricordare quelli rispettivamente dedicati alla programmazione (cap. II), agli strumenti di *better law making* (cap. III), agli atti delegati e di esecuzione (cap. V), alla trasparenza e al coordinamento intersistituzionale nel processo legislativo (cap. VI) e alla semplificazione (cap. VIII).

⁶² Esse riconoscono che un più efficace procedimento di consultazione prelegislativa e un maggiore ricorso alle analisi degli effetti, sia a priori che a posteriori, contribuiscono al conseguimento di tale obiettivo. Esse sono altresì determinate a applicare pienamente l'Accordo intersistituzionale del 22 dicembre 1998 sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria. Per una riflessione in dottrina sull'Accordo si rimanda a A. MÉSZÁROS, *New Challenges in the Eu lawmaking*, in *Eu-*

6. La Costituzione europea come momento di sintesi del parallelismo

In occasione del Consiglio di Laeken del 2001 non si era gettato il germe solo di una più ampia e sistematica strategia di qualità della legislazione ma anche quello di un ben più ambizioso progetto che avrebbe portato di lì a poco al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

Pagine e pagine sono state scritte dalla dottrina italiana e straniera sulla Costituzione europea e non vuole questa certo essere la sede in cui dar conto di tutti i contenuti, le implicazioni, le criticità che quest'ultima portava con sé⁶³. Ciò su cui interessa qui focalizzarsi è che il Trattato, proseguendo lungo il percorso tracciato dal Libro bianco sulla *governance*, avrebbe potuto condurre alla “costituzionalizzazione” di quel ricongiungimento delle due strade parallele della *better regulation* e della articolazione verticale dei poteri europei che albergava nelle dichiarazioni di principio contenute proprio nel Libro bianco⁶⁴.

In essa avrebbe potuto trovare infatti sintesi lo sviluppo del *federalizing process* europeo, integrato dalla affermazione di taluni fondamentali principi in tema di qualità della legislazione, rafforzando quindi il legame tra i due processi che trova punto di unità nella co-finalizzata definizione

European Integration Studies, 2004, p. 19 ss.; L. SENDEN, *Soft Law, Self-regulation and Co-regulation in European Law: Where Do They Meet?*, in *Electronic Journal of Comparative Law*, 2005; A.C.M. MEUWESE, *Impact Assessment in EU Lawmaking*, Wolters Kluwer, 2008, p. 94 ss.; F. BASILICA, F. BARAZZONI, *Diritto amministrativo e politiche di semplificazione*, Maggioli, Bologna, 2014, p. 48 ss.; L. TRUCCO, *La redazione degli atti*, in *www.tecnichenormative.it*; È VAN DEN ABEELE, *Better regulation: a bureaucratic simplification with a political agenda*, Working paper European trade union institute, Publisher ETUI, Brussels, 2015; M.H. MARAS, *Impact assessment*, in J. BACKHAUS (ed.) *Encyclopedia of Law and Economics*, Springer, New York, 2015.

⁶³ Per una rassegna critica di alcune delle più autorevoli voci in dottrina si veda L. GIANNITI, *Europa, la sfida costituzionale*, in *Ventunesimo Secolo*, 2003, p. 275 ss. Ci rimanda altresì a F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Una costituzione per l'Europa, Dalla conferenza europea alla conferenza intergovernativa*, Il Mulino, Bologna, 2003; J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2003.

⁶⁴ Cfr. A.M. PETRONI, *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 244, il quale auspicava «una Costituzione europea che [desse] all'Europa i poteri necessari per implementare e far rispettare le regole del federalismo competitivo. In questo modo soltanto si possono evitare i pericoli gemelli del nazionalismo e del protezionismo da un lato, e di un'estesa armonizzazione dall'altro».

del chi e del come è chiamato a intervenire nel processo deliberativo in sede europea.

Come è stato messo in luce, il testo redatto, «pur con tutti i limiti che sono stati immediatamente posti in evidenza, segna senza dubbio una tappa fondamentale nella storia del processo di integrazione europea»⁶⁵ che aveva trovato le sue prime mosse nella dichiarazione n. 23 allegata al Trattato di Nizza: quest'ultima anticipava, infatti, la convocazione nel 2004 di una nuova conferenza intergovernativa (effettivamente convocata nella dichiarazione di Laeken) preposta alla elaborazione di ulteriori modifiche ai Trattati funzionali a conferire alla realtà europea una veste capace di affrontare le sfide future dell'Unione⁶⁶.

Alcuni dei principi accolti nel Libro bianco trovavano spazio nel testo della Costituzione; tra di essi anche uno dei profili che costituiva il cuore della nuova *governance* europea ossia il coinvolgimento della dimensione regionale. In molteplici disposizione sono stati infatti collocati rimandi alle articolazioni territoriali degli Stati membri⁶⁷ anche se parte della dottrina ne ha rilevato la insufficienza, arrivando finanche ad affermare come la Costituzione abbia invece «tradito nello spirito e nella lettera» i contenuti essenziali del Libro bianco⁶⁸, quasi

⁶⁵ P. PASSAGLIA, *Premessa*, in AA.VV., *Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Il Foro Italiano, 2005, p. 2.

⁶⁶ C. PINELLI, *Il momento della scrittura: contributo al dibattito sulla Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2002; J. HABERMAS, *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, in G. BONACCHI (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, Il Mulino, 2001.

⁶⁷ In altre dichiarazioni di principio si contemplano gli enti sub statali: a titolo esemplificativo, si vedano l'art. I-5.1 che affermava il rispetto, da parte dell'Unione, del sistema delle autonomie locali e regionali o, ancora, l'art. III-280: «L'Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il patrimonio culturale comune»; il Preambolo alla Carta dei diritti fondamentali, che assumeva lo stesso valore giuridico dei Trattati: «L'Unione contribuisce alla salvaguardia e allo sviluppo di questi valori comuni nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli d'Europa, nonché dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale».

⁶⁸ In quanto, proseguiva l'Autore, «la legittimazione del risultato – una nuova Unione, diversa dalla precedente per un maggior ampliamento “orizzontale” (...) e “verticale” (...) della propria struttura – non poggia, come auspicava la Commissione, sulla partecipazione e sul coinvolgimento dei cittadini, della società civile e degli enti territoriali» (S. MANGIAMELI, *Il ruolo delle collettività territoriali*, op. cit.). Diversa sul punto la posizione di R. TONIATTI, *Le premesse e le promesse del regionalismo funzionale*, in *www*.

completamente dimenticando la dimensione regionale/territoriale⁶⁹.

Soffermandosi sulle disposizioni che rimandano alle entità subnazionali si ricordi che, nel riaffermare la sussidiarietà quale strumento per la garanzia del decentramento, anche nella sua veste giuridica di criterio di allocazione delle competenze (negli ambiti di competenza concorrente), nell'art. I-11 si introduceva una specificazione: nei settori estranei alla propria competenza esclusiva, l'Unione europea era legittimata a subentrare solo qualora gli obiettivi dell'azione prevista non sarebbero stati garantiti nel loro raggiungimento con un intervento dello Stato membro a livello centrale né – e qui interveniva la specificazione – a livello regionale e locale⁷⁰.

Per vigilare sulla corretta applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità la Costituzione europea definiva un più sistemico e razionalizzato raccordo con i Parlamenti nazionali; nel relativo Protocollo sulla sussidiarietà veniva formalizzato lo strumento che oggi conosciamo come meccanismo di allerta precoce; inoltre, si prevedeva una finestra di sei

federalismi.it, 2003 secondo il quale, se è vero che non vi è il riconoscimento esplicito degli enti subnazionali come auspicato dai sostenitori di una Europa delle Regioni, è al contempo vero che il testo contiene «un riconoscimento operativo e funzionale, più coerente e congeniale alla formula di un'«Europa con le Regioni», ossia un formula inclusiva (delle Regioni) anziché esclusiva ed escludente (gli Stati)».

⁶⁹ Un sentore di un tentativo di coinvolgimento anche nelle fasi di redazione del documento si era avvertito quando nella Dichiarazione di Laeken si era convenuto sulla opportunità di far partecipare ai lavori sul Trattato, in qualità di osservatori e a nome del Comitato delle Regioni, sei rappresentanti regionali, designati dal Comitato stesso.

⁷⁰ Dubbioso sulla portata di tale specificazione è Mangiameli, il quale rileva come il riferimento, nell'ambito della competenza concorrente, ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità, «non sia di per sé una garanzia per detti livelli, ma semmai un elemento che potrebbe rafforzare lo spostamento della decisione in capo all'Unione in quanto, se in passato la legittimazione dell'intervento dell'Unione poggiava unicamente su una valutazione che considerava la disciplina di un dato settore in relazione ai livelli Unione-Stato, oggi la valutazione dell'intervento attrae a sé anche la valutazione dell'impossibilità che l'esercizio della competenza possa dirsi in modo soddisfacente da parte dei livelli interni allo Stato. Con il rischio, però, che ciò costituisca, in realtà, un titolo di legittimazione in più perché l'Unione rivendichi a sé l'esercizio della competenza» (S. MANGIAMELI, *Il ruolo delle collettività regionali*, op. cit.). Per D'Atena la suddivisione delle competenze così individuata è elemento che depone a favore dell'attenzione al decentramento (cfr. A. D'ATENA, *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto delle competenze normative tra l'Unione europea e gli Stati membri*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2005, p. 1125 ss.).

settimane entro le quali i Parlamenti nazionali avrebbero potuto presentare osservazioni, eventualmente consultando i parlamenti regionali con poteri legislativi. Per favorire questo raccordo si imponevano infine obblighi informativi a carico delle istituzioni europee a favore dei Parlamenti nazionali che avevano ad oggetto sia proposte di legge sia i documenti di programmazione legislativa. Nel Protocollo, all'art. 2, si prevedeva inoltre, sempre restando nella fase prelegislativa, che la Commissione svolgesse prima di proporre un atto legislativo ampie consultazioni durante le quali, se del caso, si tenesse conto della dimensione regionale e locale delle azioni previste.

Il Trattato che istituiva la Costituzione europea toccava poi anche il Comitato delle Regioni, seppur non con la medesima intensità invocata dal Comitato stesso. Quest'ultimo aveva sottoposto osservazioni e avanzato talune richieste formalmente presentate nel *Contributo del Comitato delle Regioni alla Convenzione europea* dell'8 luglio 2002 tramite il quale si sollecitavano essenzialmente tre modifiche: il rafforzamento delle funzioni (anche oltre la mera attività consultiva) da raggiungere con la predisposizione di un adeguato meccanismo con cui sanzionare giuridicamente la mancata consultazione laddove obbligatoria, la legittimazione attiva del Comitato davanti alla Corte di Giustizia e, infine, il riconoscimento dello *status* di istituzione⁷¹. Se alcune di queste richieste erano state trasposte all'interno del testo approvato (es. legittimazione attiva per adire la Corte di Giustizia), altre – come il riconoscimento istituzionale del Comitato – erano state invece disattese.

⁷¹ Contributo del Comitato delle Regioni alla Convenzione europea, 8 luglio 2002: «La mancata consultazione obbligatoria del CdR o l'adozione di uno strumento legislativo nei suoi ambiti di consultazione senza che si sia pronunciato in materia dovrebbero essere accompagnate da un meccanismo che renda effettive nella pratica le conseguenze giuridiche di tale omissione. In particolare il CdR deve disporre della legittimazione attiva a difesa delle sue prerogative, cosa che gli permetterebbe di adire la Corte di giustizia per chiedere l'annullamento di atti comunitari adottati senza la sua consultazione obbligatoria».

6.1. *Il fallimento del progetto di Costituzione europea non è l'epitaffio della better regulation*

Spostandosi sul versante della qualità della legislazione, anche quest'ultima – benché in misura flebile – avrebbe dovuto essere incorporata nel testo, così da fornire un più solido fondamento giuridico non tanto alle specifiche regole redazionali ma ad alcuni basilari principi. La più alta collocazione di tali principi e criteri orientativi, non più solamente racchiusi in atti di *soft law* bensì recepiti all'interno di un testo di valore costituzionale, poteva sortire l'effetto di esprimere una maggiore efficacia vincolante al complesso di metodologie di migliore regolamentazione⁷².

La Costituzione europea, infatti, oltre a sancire il principio di sussidiarietà e di proporzionalità, avrebbe incorporato un esplicito riferimento al principio della trasparenza e alle consultazioni con le parti interessate e la società civile. Base normativa per lo svolgimento delle analisi di impatto era invece prevista all'interno del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità ove si richiedeva che ogni atto normativo della Commissione fosse accompagnato da una scheda nella quale dare adeguata motivazione del rispetto del principio di sussidiarietà nonché della analisi di impatto condotta e dei riflessi che la normativa avrebbe avuto sul quadro normativo nazionale oltre che su quello regionale/locale.

Tramontato il progetto di Costituzione europea, la Commissione non ha però abbandonato il tema della qualità della legislazione ma, al contrario, si è fatta promotrice di un nuovo intervento con la Comunicazione 97 del 2005 *Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea*⁷³. Quest'ultima assumeva come punto di partenza la

⁷² Rendendo – almeno i principi base – fors'anche direttamente giustiziabili dalla Corte di Giustizia.

⁷³ Uno degli elementi essenziali su cui puntava la Comunicazione, oltre all'ennesimo incentivo al rafforzamento dei mezzi per conseguire un miglior livello di regolamentazione, era quello di una ottimizzazione della cooperazione non solo orizzontale ma anche verticale, che implicasse un crescente apporto attivo anche degli Stati. Tra le tre linee di azione individuate dalla Comunicazione, due erano infatti orientate a questo tipo di raccordo verticale. La seconda linea di azione era così descritta: «lavorare in contatto più stretto con gli Stati membri per garantire che i principi di una migliore regolamentazione siano applicati coerentemente in tutta l'UE da tutti i partecipanti al processo normativo. Un'azione al solo livello europeo non sarebbe sufficiente: anche il recepimento delle

Strategia di Lisbona del 2000 e, soprattutto, gli esiti deludenti che ne erano conseguiti in punto di progresso economico ed occupazionale; ancora una volta, dunque, si guardava alla *better regulation* come strumento intimamente connesso agli obiettivi di crescita economica dell'Unione, dilatandone ulteriormente il potenziale e iniziando più compiutamente ad associare e indirizzare il miglioramento della regolamentazione all'onnicomprendivo (e quindi a tratti ondivago) principio dello sviluppo sostenibile ⁷⁴.

norme dell'UE da parte degli Stati membri e le iniziative normative nazionali hanno un'incidenza diretta, non solo sulle amministrazioni nazionali e i cittadini, ma anche sulle aziende, in particolare le PMI, di tutta l'Unione». Con la terza linea si mirava inoltre a «rafforzare il dialogo costruttivo fra tutti i partecipanti al processo normativo a livello UE e nazionale, e con tutti i soggetti interessati».

⁷⁴ Nel paragrafo dedicato alla Valutazione d'impatto la Commissione non mancava infatti di esplicitare tale connessione: «L'impegno della Commissione per la valutazione d'impatto integrata si basa sul principio dello sviluppo sostenibile e ha lo scopo di consentire ai responsabili politici di compiere scelte fondate su un'attenta analisi del potenziale impatto economico, sociale e ambientale delle nuove normative. (...) Se lo strumento della valutazione d'impatto attuale fornisce una base solida, la Commissione crede però che la valutazione dell'impatto economico debba essere rafforzata, in modo da contribuire agli obiettivi della Strategia di Lisbona rinnovata. Dare un peso maggiore al pilastro economico della valutazione d'impatto non toglie importanza allo "sviluppo sostenibile" e all'approccio integrato, che rimane alla base dell'impostazione della Commissione». Il rapporto di funzionalità tra *better regulation* e *sustainable development* si rafforza e cresce anche nel recente Package della Commissione del 2015 laddove, nelle Linee guida, si legge: «Policy preparation should be supported by both evaluations and impact assessments. Both look at how a problem is, or should be, addressed (and its underlying causes) to achieve the desired objectives taking account of costs and benefits. Both are based on an integrated approach that addresses impacts across the environmental, social and economic pillars of sustainable development and so contribute to the mainstreaming of sustainability in policy-making at the Union level». Cfr. in dottrina A. RENDA, *How can Sustainable Development Goals be "mainstreamed" in the EU's Better Regulation Agenda?*, in *www.ceps.eu*, 2017; secondo l'Autore le precedenti strategie e politiche europee (Agenda di Lisbona e strategia Europa 2020) non hanno portato ai risultati e ai target che si proponevano soprattutto perché questi obiettivi sono stati accolti nell'attività della Commissione e delle altre istituzioni europee: «while at the highest political level EU institutions and member states were setting targets and ambitions for Europe's sustainable and inclusive growth, in their daily practice of policymaking EU institutions were dancing to a different tune and decisions were adopted on the basis of significantly different criteria and benchmarks». La nuova Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (il cui testo è disponibile al sito <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>) è stata accolta con entusiasmo dalla Commissione che è stata sollecitata dal Consiglio ad individuare al più tardi entro il 2018 gli obiettivi, le tempistiche e le modalità/misure per adottare l'Agenda muovendo dal presupposto

7. Rebus sic stantibus: l'apice del processo di integrazione europea con il Trattato di Lisbona

Il più importante approdo raggiunto nella delineazione della divisione verticale dei poteri sulla scena europea è indubbiamente rappresentato dal Trattato di Lisbona con cui l'Unione Europea si poneva l'obiettivo di auto-conferirsi nuovo impulso, attraverso una modernizzazione dell'assetto istituzionale e un rafforzamento democratico che portasse a compimento quanto iniziato con il Libro bianco sulla *governance* e arrivando là dove la Costituzione europea aveva fallito ⁷⁵.

Il Trattato sorge infatti sulle ceneri della Costituzione europea, epurata di una serie di rimandi considerati eccessivamente suggestivi ⁷⁶ e che,

che essa potrà contribuire «a favorire un approccio integrato tra l'azione esterna e le altre politiche dell'UE nonché a garantire maggiore coerenza tra gli strumenti finanziari dell'Unione» (COM(2016) 739 final, Comunicazione *Il futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità* del 22 novembre 2016). Per poter implementare gli obiettivi condivisi dall'Unione europea con l'impegno a dare attuazione all'Agenda 2030, un apporto può essere fornito proprio dagli strumenti della *better regulation* che necessitano però, secondo l'Autore, di molteplici adattamenti. Tra questi ultimi, un primo passo da compiere dovrebbe essere quello di «made at EU level in the weeks to come would be to build a set of EU SDGs, which mostly mirror the global ones but replace benchmarks and indicators with EU-specific ones, and at the same time eliminate those goals, targets and indicators that are not directly reflected to domestic policies and/or developing countries. Ideally, this list of EU SDGs should be then broken down into more specific targets for each member state, and in some cases even at the subnational level (as requested on several occasions for the Europe 2020 strategy, in particular by the Committee of the Regions). The reason why this is needed is that only when broken down at national and subnational level, and provided they are set in a way that reflects the individual potential of each territory, would these targets really become actionable and “owned” by the respective governments». In secondo luogo, pur essendo i *toolbox* della Commissione corredati da numerosi indicatori che toccano i principali target dello sviluppo sostenibile, «what is missing (...) is: i) a methodological framework that considers sustainable development as the framework within which to locate policy impacts, rather than one of several policy impacts; ii) a way to measure distance from SDG targets; and iii) criteria to prioritise certain impacts over others in the case of trade-offs».

⁷⁵ Cfr. J. ZILLER, *Il nuovo Tratto europeo*, Il Mulino, Bologna, 2007.

⁷⁶ Come affermato da B. NASCIBENE, A. LANG, *Il Trattato di Lisbona: l'Unione europea a una svolta?*, in *Il Corriere Giuridico*, 2008, p. 137 ss.: «Il risultato è stato raggiunto, tuttavia, al prezzo di deroghe o *status* particolari, anche se di rilevanza più politica che giuridica, che è stato necessario concedere ad alcuni degli Stati membri. (...) Il Trattato di Lisbona

epifanie di ragioni ben più profonde e complesse, avevano concorso a determinare il tramonto del progetto⁷⁷.

Senza potersi soffermare su tutti i punti dell'assetto istituzionale che sono stati toccati con il Trattato di Lisbona, sui quali ci si intratterà nel capitolo seguente (ove si dedicherà spazio alla procedura di allerta precoce e alla rinnovata veste del Comitato delle Regioni), ci si può però interrogare sul *quid* portato dal Trattato con riguardo alle relazioni verticali sviluppatesi nel contesto europeo; un *quid* giudicato dalla dottrina dominante cospicuo, potendo esso rappresentare la prova del «ridimensionamento della tesi dell'indifferenza del diritto dell'Unione rispetto alla articolazione interna degli Stati membri»⁷⁸.

La quasi totalità di modifiche entrate nel diritto primario europeo con il Trattato di Lisbona trova perfetta consonanza con quanto previsto nella Costituzione europea; l'assonanza non può che trovarsi – a titolo esemplificativo e senza qui dilungarsi – nel conferimento al Comitato delle Regioni del diritto di adire la Corte di Giustizia nei casi di violazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità da parte degli atti legislativi europei così come nella estensione della attività consultiva del Comitato delle Regioni ma altresì nell'inclusione delle Assemblee legislative regionali – pur con la mediazione dei Parlamenti nazionali – nel processo deliberativo, attraverso la procedura di allerta precoce.

È infine nel Protocollo 1 sul Ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea che si proceduralizza formalmente il dialogo politico, co-

non sostituisce ai trattati esistenti un nuovo, unico testo, bensì “integra” nei trattati vigenti le innovazioni contenute nella Costituzione (il mandato, per la precisione, non utilizza mai il termine “Costituzione” ma “le innovazioni risultanti dalla CIG del 2004”).

⁷⁷ Cfr. tra i numerosi contributi in dottrina G. DE VERGOTTINI, *La persistente sovranità*, op. cit.: «parlare di una costituzione senza sovranità è un non senso. E infatti il fallimento del progetto di giungere a una costituzione è maturato proprio in quanto si è preso atto nella sostanza del dato oggettivo della carenza di sovranità». Aggiunge più avanti l'Autore: «nessun problema ove maturasse una entità di tipo federale, in coerenza con l'indirizzo dell'organo di giustizia della Unione, che consentisse di individuare l'esistenza di un popolo europeo che legittimasse la costituzione, anche se la costituzione fosse inizialmente “data”, *octroyée*, dagli stati. Ma attualmente non c'è un popolo europeo e gli stati non hanno manifestato alcun proposito di rinunciare alla loro sovranità ma soltanto hanno inteso attribuire competenze individuate volontariamente tramite i trattati».

⁷⁸ G. RIVOCCHI, *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, 2017.

nosciuto anche come procedura Barroso⁷⁹, introdotto nel 2006⁸⁰ dalla Commissione con l'intento di recuperare il rapporto con gli organi legislativi nazionali dopo l'eclissi del progetto di una Costituzione europea.

Con Lisbona, dunque, l'invio da parte della Commissione delle proprie proposte legislative e dei documenti di consultazione ai Parlamenti nazionali, oltre al programma legislativo annuale e agli altri strumenti di programmazione legislativa, assume i tratti di una sorta di diritto per i Parlamenti nazionali⁸¹. Questi ultimi non sono solamente titolari di questo diritto di iniziativa ma sono altresì facoltizzati ad inviare ai Presidenti delle tre istituzioni europee un parere motivato da cui far emergere la conformità o meno della proposta legislativa al principio di sussidiarietà, seguendo la procedura a tal fine prevista nel relativo Protocollo.

Il valore aggiunto del dialogo politico risiede nel fatto che, come sottolineato dalla Commissione nell'annual report 2009 sulle relazioni tra la Commissione e i Parlamenti nazionali⁸², esso consente «to consolidate

⁷⁹ Non si contano in dottrina i contributi sul tema del dialogo politico; si rimanda qui a E. MAIOLI, C. SCANDERBECH, *I parlamenti custodi della sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, p. 715 ss.; D.A. CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del Trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in *Amministrazione in Cammino*, 2011; G. ESPOSITO, T. FERRANDO, *Il meccanismo di allerta precoce e il controllo politico dei Parlamenti nazionali: un approccio critico alla questione democratica e ai vincoli imposti dal processo di integrazione*, in *IANUS Diritto e Finanza*, 2012; D. JANČIĆ, *The Barroso initiative: Windows Dressing or Democracy Boost?*, in *Utrecht Law Review*, 2012, p. 78 ss.; S. PIEDRAFITA, *EU Democratic Legitimacy and National Parliaments*, in *Centre for European Policy Studies Essay*, 2013; N. LUPO, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 101 ss.; M. RUBECCHI, *I nuovi spazi di integrazione politica nell'Europa post-Lisbona*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2014; G. AFKE, T. CHRISTIANSEN, *National parliaments in the European Union: Conceptual choices in the European Union's constitutional debate. The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Palgrave Macmillan, London, 2015, p. 43 ss.; P. BILANCIA, *Il crescente coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea. In particolare sul controllo di sussidiarietà nell'area di sicurezza, libertà e giustizia*, in ID. (a cura di), *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2016, p. 1 ss.

⁸⁰ Comunicazione del Presidente Barroso del 10 maggio 2006 *Un'Agenda dei cittadini per un'Europa dei risultati*, COM (2006) 211.

⁸¹ Cfr. P. PICIACCHIA, *Un fenomeno in crescente espansione: il dialogo politico dei Parlamenti nazionali nell'UE*, in *Nomos*, 2016, p. 1 ss.

⁸² COM(2010) 291 final, *Report from the Commission. Annual report 2009 on relations between the European Commission and National Parliaments*.

the partnership with national Parliaments, by enhancing and strengthening the political dialogue, in full respect of the institutional balance at EU level. The continuation of this dialogue will allow both sides to engage in a broader, more political exchange of views, not only limited to legislative proposals and going well beyond the issue of subsidiarity».

7.1. *Dalla smart regulation e ritorno: il Package della Commissione nel 2015*

Gli anni di fermento in cui ha tenuto banco l'approvazione e l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e in cui si è iniziato a mettere alla prova il nuovo assetto europeo ivi definito sono gli stessi anni in cui anche la *better regulation* ha compiuto nel panorama europeo un salto qualitativo⁸³.

Il 2010 viene considerato lo «spartiacque delle politiche europee»⁸⁴ sulla qualità della regolazione, documentato anche dal mutamento dell'etichetta da *better* a *smart regulation* che a sua volta rimanda alla diversa concezione con cui si cerca di abbracciare il tema della qualità della normazione. La Comunicazione della Commissione *Legiferare con intelligenza*⁸⁵, con cui si traghettano le strategie europee verso questo nuovo approccio, esordisce collocando la necessità di tale ripensamento alla luce del quadro economico fortemente compromesso dalla crisi. Le norme, si afferma nella Comunicazione, devono intervenire per regolamentare il mercato che da solo non è in grado di assicurare una “prosperità sostenibile”. A questo scopo, «la Commissione è del parere che sia giunto il momento di passare alla velocità superiore. Da migliorata, la normativa deve diventare intelligente e integrarsi maggiormente nella cultura operativa della Commissione»⁸⁶.

Tale passaggio alla velocità superiore trova conferma nella scelta di

⁸³ Nel 2009 si collocano anche le nuove Linee guida sulla analisi di impatto, redatte con l'aiuto del lavoro compiuto dall'Impact Assessment Board e dall'High Level Group of National Experts on Better Regulation nonché all'esito di una consultazione pubblica tenutasi nel 2008.

⁸⁴ Cit. S. SALVI, F. SARPI, *Prima l'uovo o la gallina? La smart regulation nelle decisioni delle istituzioni europee*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2014, p. 983.

⁸⁵ COM(2010)543 *Smart regulation in the EU*.

⁸⁶ COM(2010) 543 *Smart regulation in the EU*, p. 2.

abbandonare la logica che conduceva la *better regulation* ad identificarsi con il motto “*less is more*” e di abbracciare invece un approccio globale, che abbia a cuore l’implementazione della produzione normativa in tutta la sua vita, secondo il cd. *life cycle approach*⁸⁷. La legislazione intelligente assurge ad interesse pubblico autonomo⁸⁸, teleologicamente connesso all’obiettivo di rinsaldare la crescita e la competitività e altresì come programma ampio, destinato ad avere ripercussioni positive capaci di toccare trasversalmente una pluralità di ambiti. Proprio perché la *smart regulation* possa esplodere nella sua polifunzionalità e nelle sue potenzialità, si va a rendere tutto lo strumentario oggetto di una profonda revisione e di interventi migliorativi che hanno investito la valutazione dell’impatto della normativa, sia in fase *ex ante* che in fase *ex post* nonché il rafforzamento di strumenti di coinvolgimento nelle fasi valutative e, quindi, un ampliamento della platea dei destinatari delle consultazioni.

L’impostazione della *policy* di *smart regulation* fornita dalla Comunicazione del 2010 è stata quindi sviluppata negli anni a seguire attraverso un profluvio di documenti della Commissione, pubblicati nell’arco temporale che va dal 2010 al 2014⁸⁹.

Tra questi, particolare rilevanza assume la Comunicazione *EU Regulatory Fitness* del dicembre 2012⁹⁰ che introduce il *Regulatory Fitness and Performance Programme* (REFIT), divenuto operativo nel 2013. Il programma – predisposto prendendo spunto dalla esperienza di valutazioni *ex post* fino ad allora condotta – era identificato come

⁸⁷ La settorialità che aveva contraddistinto l’applicazione dello strumentario della *better regulation* deve quindi lasciare il posto ad una razionalizzazione e un coordinamento che consenta di intervenire e monitorare l’atto normativo nel suo intero percorso di vita, a partire dalla sua elaborazione fino alla sua applicazione e alle sue possibili manipolazioni successive. Così si diceva nella Comunicazione: «smart regulation is about the whole policy cycle – from the design of a piece of legislation, to implementation, enforcement, evaluation and revision. We must build on the strengths of the impact assessment system for new legislation. But we must match this investment with similar efforts to manage and implement the body of existing legislation to ensure that it delivers the intended benefits. This requires a greater awareness by all actors of the fact that implementing existing legislation properly and amending it in the light of experience is as important as the new legislation we put on the table».

⁸⁸ Cfr. M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 23 ss.

⁸⁹ Se ne contano almeno 26.

⁹⁰ COM 2012 (746) final.

strumento della Commissione volto ad «individuare oneri, incoerenze, lacune e misure inefficaci», compresi gli oneri connessi alla modalità di attuazione della legislazione europea a livello nazionale e subnazionale.

Tutto il lavoro fino a qui condotto, sostenuto con forza dalla Commissione Barroso, insediatasi nel febbraio 2010, non si è arrestato quando la presidenza è stata assunta nel 2015 da Junker che, tra le prime azioni compiute nel suo mandato, ha affidato al Vice Presidente Timmermans una delega delicata, ossia la delega alla qualità della legislazione (nel frattempo tornata alla definizione di *better regulation*), alle relazioni interistituzionali, allo stato di diritto e alla Carta dei diritti fondamentali, dimostrando così di non voler chiudere il capitolo della *smart regulation* ma di essere a sua volta fautore e promotore di una ulteriore evoluzione⁹¹.

Una evoluzione che è infatti sfociata nel recente Pacchetto di misure e nella Agenda *Better regulation for better results* nel maggio 2015, così presentata in conferenza stampa dallo stesso Timmermans: «Dobbiamo valutare rigorosamente l'impatto della legislazione in fase di preparazione, compresi gli emendamenti sostanziali introdotti durante il processo legislativo, in modo che le decisioni politiche siano prese con cognizione di causa e si basino su elementi concreti. Inoltre, sebbene la tendenza naturale dei politici sia quella di concentrarsi su nuove iniziative, dobbiamo dedicare un'attenzione perlomeno equivalente alla revisione della legislazione vigente e identificare cosa possa essere migliorato o semplificato. Dobbiamo essere onesti su cosa funziona e cosa no. Le decisioni prese dalle istituzioni dell'Unione europea riguardano tutti noi: presentiamo quindi misure che aprano il processo decisionale dell'Unione europea, potenziando la trasparenza e il controllo grazie alle maggiori opportunità per le persone di esprimere la loro opinione»⁹².

⁹¹ Cfr. A. RENDA, *Too good to be true? A quick assessment on the European Commission's new Better Regulation Package*, CEPS Special Report, 2015: «The Junker Commission has started its mandate with the right foot on Better Regulation. The appointment of a Vice President with a specific mandate on better regulation and institutional relations seemed to promise a bright future for the quality of EU legislation».

⁹² Comunicato stampa della Commissione europea, 19 maggio 2015, in http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4988_it.htm.

CAPITOLO III

I TENTATIVI DI RINSALDARE LA FILIERA VERTICALE EUROPEA DA PARTE DELL'UNIONE EUROPEA E DELL'ORDINAMENTO ITALIANO

SOMMARIO: 1. L'approccio *top-down*. – 1.1. La costituzionalizzazione e la procedimentalizzazione della sussidiarietà. – 1.1.1. *L'early warning system*: per un coinvolgimento dei Parlamenti nazionali e delle Assemblee legislative regionali. – 1.1.2. Il gioco delle cinque carte: la scommessa della *green card* e le proposte della *red card* e della *late card*. – 1.1.3. Le Assemblee legislative regionali nel meccanismo di allerta precoce. – 1.2. Il Comitato delle Regioni nel disegno istituzionale europeo. – 1.2.1. Il “mite” custode della sussidiarietà. – 2. L'approccio *bottom-up* nel *domestic environment* italiano. – 2.1. Gli strumenti di partecipazione indiretta. – 2.2. Gli strumenti di partecipazione diretta. – 2.3. I regolamenti parlamentari. Qualcosa si muove...ma in quale direzione? – 2.4. L'attivismo e il non attivismo regionale. – 3. L'esigenza di riscoprire la sussidiarietà.

1. *L'approccio top-down*

È dall'Unione Europea stessa che sono arrivati i primi impulsi volti a traghettare le sue istituzioni verso una maggiore apertura ai Parlamenti nazionali e alle realtà subnazionali. All'interno di un coacervo di strumenti posti in essere a tal fine, i due principali sono indubbiamente rappresentati, a partire dal Trattato di Maastricht e a seguire con il Trattato di Amsterdam, dalla costituzionalizzazione e procedimentalizzazione del principio di sussidiarietà e dalla istituzione del “mite” custode della sussidiarietà, il Comitato delle Regioni, arrivando fino all'introduzione dell'*early warning system* con il Trattato di Lisbona.

1.1. *La costituzionalizzazione e la procedimentalizzazione della sussidiarietà*

Nel processo volto a conferire visibilità ai Parlamenti nazionali, prima, e alle autonomie regionali, poi, la chiave di volta è stata senza dub-

bio il principio di sussidiarietà¹. Nell'ambito europeo la sussidiarietà è stata introdotta come strumento di coesione, al fine di compattare gli Stati nazionali che opponevano la propria resistenza alla progressiva "evaporazione"² dei propri spazi di sovranità³.

La sua intrinseca natura, la sua elasticità, la sua prossimità al cittadino hanno fatto della sussidiarietà lo strumento su cui scommettere per valorizzare un coinvolgimento del livello nazionale e subnazionale nelle dinamiche politiche e istituzionali europee. Dentro lo spiccato e crescente policentrismo normativo della *governance* multilivello, ripartita tra istituzioni europee, nazionali ma anche regionali, la sussidiarietà doveva svolgere una funzione di collante. Non è un caso, infatti, che il principale motore di emersione dei Parlamenti nazionali e delle Assemblee legisla-

¹ Per un approfondimento sulla evoluzione del principio di sussidiarietà e la sua recezione nei Trattati europei si rimanda a L.P. VANONI, *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà. Forme di limitazione al potere centrale*, op. cit.; L. VIOLINI, *Le Regioni italiane e l'Europa. Da Maastricht a Lisbona*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Giuffrè, Milano 2012, p. 463 ss.

² S. CASSESE, *Democrazia e Unione europea*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, 2002, p. 12, per il quale sarebbe errato parlare di trasferimento di sovranità dagli Stati alla Comunità e all'Unione. Le ragioni che motivano tale erroneità risiedono per l'Autore nel fatto che: «Innanzitutto, la sovranità, come potere originario e fonte di tutti gli altri poteri, è un attributo che non può essere generalizzato: solo pochi grandi Stati lo hanno avuto. Poi, è errata perché la Comunità è nata proprio per porre rimedio ai limiti dei governi nazionali, prima nella regolazione dell'economia, in seguito nella protezione dell'ambiente, nel controllo dell'immigrazione, ecc. Inoltre, gli Stati conservano porzioni del potere sovrano, che, però, perde la sua unità, ed, in parte, "evapora". Infine, l'espressione è errata perché l'Unione tende a raccogliere, proprio per l'assenza di un esecutivo che esegua, porzioni di funzioni statali non autoritative».

³ Si veda R. BIN, *La sovranità e la sua erosione*, in A. PUGIOTTO (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Jovene, Napoli, p. 373: «nella nostra Costituzione, che inizia con la parola sovranità, essa perde di importanza man mano vengono istituiti e disciplinati gli strumenti con i quali il popolo la può esercitare. A che serve dunque riesumare ancora una parola che ormai ha perso un significato autonomo? Perché sentiamo che questo concetto subisce oggi un'erosione? In che cosa viene eroso? Probabilmente non viene eroso il concetto di sovranità, che non significa tanto, ma l'idea di Stato. Quello forse è l'oggetto di erosione». Sulla impossibilità di far uso oggi del parametro della sovranità statale si veda B. CARAVITA, *Federalismo, federalismi, stato federale*, op. cit., p. 6: «il parametro della sovranità statale è ormai inutilizzabile nel mondo moderno, un mondo talmente globalizzato e interrelato da rendere priva di significato la pretesa statale di escludere altri soggetti dal territorio in cui dovrebbe essere esercitato un dominio supremo».

tive regionali sia stato veicolato dal loro intervento nella proceduralizzazione della verifica sul rispetto del principio di sussidiarietà.

Alla gradualità che ha determinato l'affievolirsi della cecità regionale si è accompagnato, sempre per gradi, il ricorso al principio di sussidiarietà per ampliare il ruolo delle autonomie regionali che ha così definito nel tempo e nello svolgersi del sistema eurounitario la forma del regionalismo europeo: prima, attraverso l'ampliamento dell'orizzonte ai Parlamenti nazionali e, solo in un secondo momento, alle realtà regionali. L'ampliamento del ruolo degli organi legislativi nazionali e il coinvolgimento delle autonomie regionali si sono avvicendati come controcanto rispetto alla crescita e alla pervasività dei trasferimenti di sovranità⁴ registratisi soprattutto con i Trattati di Maastricht e Amsterdama. Quest'ultima, infatti, non era stata compensata da un'acquisizione di sovranità da parte del corrispettivo organo a livello sovranazionale (il Parlamento europeo) ma era andata ad alimentare la sovranità della Commissione e il suo "monopolio legislativo"⁵.

Se già con il Trattato di Amsterdama e, in particolare, con l'approvazione del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea si iniziava ad attenuare la profonda scissione con i legislativi nazionali⁶, rimaneva il fatto che nel Protocollo non venivano indicate le modalità del loro intervento, lasciandosi la disciplina di questo profilo alla discrezionalità dei singoli Stati. Pochissimi di questi hanno definito il proprio ruolo, tanto che il Protocollo era rimasto più una sorta di incoraggiamento che non un'autentica occasione di regolamentazione di tale intervento.

Mentre questo processo di coinvolgimento dei Parlamenti nazionali maturava, cresceva altresì una rinnovata volontà di istituzionalizzazione – secondo la definizione di Huntington⁷ – delle realtà regionali nel pa-

⁴ L'espressione è di G. RIVOCCHI, *Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: una questione aperta*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2009, p. 383.

⁵ Cfr. L. VIOLANTE, *Raccordo legislativo fra Unione europea e Parlamenti nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, p. 725 ss.

⁶ I quali hanno iniziato ad essere identificati come «*one of the two pillars for the guarantee of democracy in the EU*», come ricorda D. FROMAGE, *Regional parliaments and the early warning system: an assessment six years after the entry into force of the Lisbon Treaty*, Luiss School of Government, 2016; l'altro pilastro viene individuato nel Parlamento europeo.

⁷ S. HUNTINGTON, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, 1968

norama europeo. La considerazione marginale fino ad allora riservata alle specifiche posizioni degli enti territoriali, guardati come meri soggetti passivi e non attivi nelle dinamiche politico-istituzionali europee, stava iniziando a vacillare; i sintomi di tale tentativo di cambiamento si scorgono in vicende note che non si vogliono qui ripercorrere nel dettaglio ma che vale almeno la pena richiamare: il Trattato di Maastricht con l'istituzione del Comitato delle Regioni, il Trattato di Amsterdam e la proceduralizzazione del principio di sussidiarietà benché privo di un esplicito coinvolgimento regionale, l'istituzione della Calre, il Trattato di Nizza con il rafforzamento della legittimazione democratica del Comitato delle Regioni⁸ e il Libro bianco sulla *governance* europea del 2001⁹.

Il vero punto di svolta di questa *escalation* viene però comunemente rinvenuto nel Trattato di Lisbona, espressione – riprendendo le parole di Pernice – del «*multilevel constitutionalism in action*»¹⁰, dove dell'accrescimento del peso degli enti substatali si trova traccia in diverse disposizioni, alcune delle quali afferiscono alla parte dedicata ai principi¹¹ mentre altre incidono in maniera più diretta su aspetti procedurali.

che ha definito l'istituzionalizzazione come «il processo attraverso il quale organizzazioni e procedure acquistano valore e stabilità».

⁸ Si rimanda *infra* ai par. 1.2 e 1.2.1.

⁹ Libro bianco sulla *governance* europea COM (2001) 428.

¹⁰ I. PERNICE, *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, in *The Columbia Journal of European Law*, 2009, p. 407. Tra i contributi sulla teoria del costituzionalismo multilivello si rimanda a A. VON BOGDANDY, *A Bird's Eye View on the Science of European Law: Structure, Debates and Development Prospects of Basic Research on the Law of the European Union in a German Perspective*, in *European Law Journal*, 2000, p. 208 ss.; P. BILANCIA, F.G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Giuffrè, Milano, 2004; N. WALKER, *Multilevel Constitutionalism: Looking Beyond the German Debate*, in *LSE Europe in Question Discussion Paper Series*, 2009; G. DELLA CANANEA, *Is European Constitutionalism Really Multilevel?*, in *Heidelberg Journal of International Law*, 2010, p. 1 ss.; A.M. RUSSO, *Sussidiarietà e multilevel constitutionalism: principio "metacostituzionale" del contrapunctual law europeo*, in G. D'IGNAZIO (a cura di), *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 259 ss.; A. CERRI, M.R. DONNARUMMA (a cura di), *Il costituzionalismo multilivello. Profili sostanziali e procedurali*, Aracne, Roma, 2013; P. POPELIER, *Subnational Multilevel Constitutionalism*, in *Perspective on Federalism*, 2014.

¹¹ Cfr. L. VIOLINI, *Recenti sviluppi del regionalismo italiano: le riforme costituzionali e il processo di integrazione europea*, in *Quaderni regionali*, 2011, p. 953: «con il Trattato di Lisbona la dimensione regionale dell'Europa entra definitivamente nell'orizzonte dei valori che la caratterizzano».

Per quanto riguarda i principi, nell'art. 4 par. 2 TUE si impone all'Unione di rispettare l'«identità nazionale» degli Stati membri, «insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali»¹²; analoga operazione viene compiuta sull'art. 5 par. 3 attraverso un ampliamento del principio di sussidiarietà che si estende fino ad includere il livello regionale e locale¹³; infine, non si dimentichi l'art. 10, sede del principio di prossimità il quale, sancendo la necessità che «le decisioni [siano] prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini», mira al rafforzamento del legame democratico tra istituzioni europee e società civile.

In particolare, l'art. 5 TUE trova poi veste più concreta (procedurale) nelle rinnovate disposizioni del Protocollo 2; se all'art. 2 si chiede alla Commissione – in fase di consultazione preliminare alla proposta di atto legislativo – di «tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste», nell'art. 5 si annoverano gli enti regionali o locali tra i soggetti rispetto ai quali ponderare gli oneri derivanti dalla regolamentazione europea (estensione del principio di proporzionalità). È però all'art. 6 che ci si imbatte nella più eclatante novità concernente il coinvolgimento degli enti territoriali degli Stati membri, novità che incide sulla procedura di allerta precoce o cd. *early warning system*¹⁴.

1.1.1. *L'early warning system: per un coinvolgimento dei Parlamenti nazionali e delle Assemblee legislative regionali*

L'*early warning system* e l'incorporazione dei Parlamenti nazionali nel sistema “costituzionale” europeo rappresenta uno dei punti di maggiore

¹² Un richiamo da parte della Corte costituzionale «in favore del riconoscimento e della promozione dell'autonomia quale parte integrante e fondamentale dell'identità costituzionale dello Stato membro al cui rispetto sono tenute le istituzioni europee» viene individuato da Rivosecchi in un recente orientamento giurisprudenziale (sent. n. 238 del 2014 e l'ordinanza n. 24 del 2017). Cfr. G. RIVOSECCHI, *Gli effetti del processo di integrazione europea*, op. cit., p. 8).

¹³ Art. 5 par. 3 TUE: «In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione».

¹⁴ Si veda A.J. CORNELL, M. GOLDONI (eds.), *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon. The Impact of the Early Warning Mechanism*, Hart Publishing, 2017.

innovazione cristallizzati con il Trattato di Lisbona, tanto che – tenendo altresì conto del rafforzamento parallelamente conferito al Parlamento europeo – il Trattato è stato soprannominato «*the Treaty of Parliaments*»¹⁵ e, al contempo, i Parlamenti nazionali sono stati qualificati, proprio in virtù del ruolo che giocano nel processo decisionale europeo attraverso questo meccanismo, a «*virtual third chamber*»¹⁶.

Attraverso l'*early warning system* le Camere nazionali possono avanzare una “richiesta di ripensamento” su proposte di atti normativi limitatamente ai profili concernenti il rispetto del principio di sussidiarietà. Ogni Parlamento nazionale o ciascuna Camera può infatti, rispettando il termine di otto settimane decorrenti dalla trasmissione di un progetto di legge, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato (*reasoned opinion*) con il quale è attribuita la facoltà di mettere in luce le motivazioni per cui il progetto di legge analizzato non possa dirsi conforme al principio di sussidiarietà. Qualora i pareri motivati che asseriscono la violazione del principio di sussidiarietà raggiungano la soglia di almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, scatta la cd. procedura della *yellow card*, sulla scorta della quale il progetto di legge dovrà essere nuovamente esaminato (tale soglia è pari a un quarto qualora si tratti di un progetto di atto legislativo presentato sulla base dell'art. 76 TFUE riguardante lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia) e finanche mantenuto inalterato nei suoi contenuti, previa motivazione.

Se, invece, nell'ambito della procedura ordinaria, i pareri raggiunti dovessero essere la metà dei voti dei Parlamenti nazionali, la Commissione potrà decidere di mantenere la proposta, illustrando le motivazioni della scelta ma, in questa evenienza, il Parlamento europeo e il Consiglio dovranno soffermarsi sull'esame della compatibilità tra la proposta di legge e il principio di sussidiarietà, giungendo anche alla decisione (a maggioranza del 55 % dei membri del Consiglio o a maggioranza dei voti espressi in sede di Parlamento europeo) di bloccare la proposta e impe-

¹⁵ Cfr. D. JANCIC D., *The Game of Cards*, op. cit.; S.P. RIEKMANN, *Constitutionalism and Representation: European Parliamentarism in the Treaty of Lisbon*, in P. DOBNER, M. LOUGHLIN (eds.), *The Twilight of Constitutionalism?*, Oxford University Press, Oxford, 2010, p. 120 ss.

¹⁶ I. COOPER, *A “Virtual Third Chamber” for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, in *West European Politics*, 2012, p. 441 ss.

dire che essa sia oggetto di un ulteriore esame. È quella che viene definita la procedura della *orange card*.

Tenendo conto della dimensione sub-nazionale, nella presentazione delle *reasoned opinions* che possono dare vita al *yellow* o *orange card mechanism*, il Protocollo prevede la facoltà per i Parlamenti nazionali, diretti beneficiari di tale strumento, di «consultare all’occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi» (art. 6 co. 1). Questo strumento è stato accolto con entusiasmo per le sue intrinseche potenzialità; esso è stato salutato come un cambiamento istituzionale o, come è stato definito in dottrina, «a political opportunity structure, (...) a multilevel accountability-enhancing mechanism»¹⁷, capace di «restore parliament’s representative function in EU affairs»¹⁸. Si tenga infatti altresì conto del fatto che lo stesso coinvolgimento regionale ivi previsto non riguarda le Regioni genericamente intese, lasciandosi quindi la decisione dell’organo interlocutore alle dinamiche interne dell’ente, ma si prevede che ad intervenire siano le Assemblee legislative regionali¹⁹.

L’entusiasmo generato da questa «*wake-up call*» dei Parlamenti nazio-

¹⁷ K. BORONSKA-HRYNIEWIECKA, *Regional parliamentary empowerment in EU affairs. Building an analytical framework*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2017, p. 144 ss.

¹⁸ K. BORONSKA-HRYNIEWIECKA, *A new player in the “multi-level parliamentary field”. Cooperation and communication of regional parliaments in the post-Lisbon scenario*, in A. J. CORNELL, M. GOLDONI (eds.), *National and regional parliaments in the EU-legislative procedure post-Lisbon: The impact of the early warning mechanism*, Oxford, Hart Publishing, 2016, pp. 137-154.

¹⁹ C. FASONE, *Le Assemblee legislative regionali e i procedimenti decisionali comunitari: un’analisi di diritto comparato*, in *Il Filangieri, Quaderno*, 2009, p. 390: «Sinora, infatti, quando i Trattati hanno previsto espressamente la possibilità di una partecipazione delle Regioni nei processi decisionali comunitari, si sono mostrati indifferenti rispetto alla scelta degli organi che all’interno degli enti territoriali regionali dovevano essere operativamente coinvolti, o, in taluni casi, hanno optato per una rappresentanza degli Esecutivi». Questa scelta è sintomo della volontà di rafforzamento della dimensione di rappresentanza politica, pur con le opportune differenziazioni che caratterizzano gli organi legislativi regionali degli Stati membri (si ricordi, ad esempio, che la nostra Corte costituzionale ha considerato illegittimo l’uso del termine Parlamento per i Consigli regionali). Tali organi rimangono sedi dell’incrocio tra rappresentanza territoriale e rappresentanza politica che trova espressione non solo a livello nazionale ma anche – e soprattutto per quel che concerne in particolare la rappresentanza territoriale – in sede regionale (cfr. sul punto A. RANDAZZO, *La rappresentanza delle Regioni e l’insufficienza dei tradizionali organismi di concertazione (in particolare, la Conferenza Stato-Regioni e il Comitato delle Regioni)*. *Prime osservazioni*, in *www.giurcost.it*, 2017).

nali e regionali²⁰ è stato però stemperato una volta che si è iniziato a vedere tale meccanismo all'opera e si sono avuti riscontri sui reali vantaggi che esso ha arrecato sia dal punto di vista dell'intervento dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo, sia rispetto al coinvolgimento delle Assemblee legislative regionali²¹. Alcuni Autori si sono infatti riferiti al sistema di *early warning* suggerendo come intorno a questo tema si sia sollevato «troppo rumore per nulla»²², a motivo della debolezza emersa proprio con riguardo ad entrambi i soggetti coinvolti o coinvolgibili nella procedura ovvero sia i Parlamenti nazionali e, in misura ancora maggiore, le Assemblee legislative regionali. L'involucro formale non basta infatti poiché, come ricordato, «the outcome of institutional innovation depends intimately on the commitment of actors to transform the paper product into real political tools»²³.

La realtà di questi ultimi anni si è incaricata di mostrare come l'attivazione dei meccanismi di freno nella fase di verifica del principio di sussidiarietà sia stata aneddotica per la sua scarsità e per la flebile influenza che tali meccanismi hanno esercitato sul *decision making process* europeo. Dal momento della sua introduzione, non si è infatti mai giunti al cartellino arancione²⁴ e solo in tre occasioni i Parlamenti

²⁰ Cit. P. BURSSENS, A.L. HÖGENAUER, *Regional Parliaments in the Eu multilevel parliamentary system*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2017, p. 127 ss.

²¹ Si vedano T. RAUNIO, *Destined for irrelevance? Subsidiarity control by national parliaments*, in *Real Instituto Elcano Working Paper*, 2010; P. DE WILDE, *Why the Early Warning Mechanism does not alleviate the democratic deficit.*, in *OPAL Online Paper*, 2012.

²² L'espressione legata all'*early warning system* è di T. RAUNIO, *Much Ado About Nothing? National Legislatures in the EU Constitutional Treaty*, in *European Integration online Papers*, 2005, p. 9. Pollak, invece, parlando del ruolo dei Parlamenti nazionali nel sistema politico europeo, afferma come questi «oscillates between hope and frustration» (J. POLLAK, *Compounded Representation in the EU: No Country for Old Parliaments?*, in S. KRÖGER, D. CASTRIGLIONE (eds.), *Political Representation in the European Union: Still Democratic Deficit in times of Crisis?*, Routledge, 2014, p. 37 ss.

²³ B. DE WITTE, A.T. TRECHSEL, D. DAMJANOVIC, E. HELLQUIST, J. HIEN, P. PONZANO, *Legislating after Lisbon. New Opportunities for the European Parliament*, EUDO, Observatory on Institutional Change and Reform, Firenze, 2010.

²⁴ In particolare, i Parlamenti nazionali sono stati classificati in numerosi contributi a seconda della intensità dei loro interventi nel *decision making process* europeo. Si distinguono 4 macrogruppi: un gruppo che riunisce i paesi più forti (che sono sostanzialmente i paesi del nord a cui si aggiungono Germania, Austria e Olanda), un gruppo

nazionali hanno raggiunto la soglia per la presentazione del cartellino giallo ²⁵.

Foss'anche parziale il richiamo al mero dato quantitativo per vagliare la fruttuosità o meno della procedura ²⁶, e benché alcuni scorgano in questa scarsa incidenza del meccanismo di allerta precoce un elemento positivo per il sistema di produzione normativo europeo, basti ricordare che tale coinvolgimento, per come formulato nel Protocollo, presenta una serie di ombre che hanno fatto dubitare del fatto che dietro di esso si celi un reale cambiamento istituzionale ²⁷: l'istituzionalizzazione por-

di parlamenti deboli (che sono quelli della zona sud europea come Portogallo, Spagna, Grecia, ma anche Belgio e Lussemburgo); i paesi dell'est e del centro Europa le cui recenti Costituzioni hanno rafforzato il ruolo dei loro parlamenti e, infine, una categoria di limbo che racchiude Francia, Italia e UK, le quali si collocano in una posizione intermedia. Cfr. K. AUDEL, T. CHRISTIANSEN, *After Lisbon: National Parliaments in the European Union*, in *West European Politics*, 2015, p. 261 ss. Gli Autori citano, tra gli studiosi che si sono occupati di questa classificazione: J. KARLAS, *National Parliamentary Control of EU Affairs: Institutional Design after Enlargement*, in *West European Politics*, 2012, p. 1095 ss.; T. WINZEN, *National Parliamentary Control of European Union Affairs: A Cross-National and Longitudinal Comparison*, in *West European Politics*, 2012, p. 657 ss.; K. AUDEL, O. ROZENBERG, A. TACEA, *Fighting Back? And If Yes, How? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs*, in C. HEFFTLER ET AL. (eds.), *Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Houndsmills/Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015, p. 60 ss. In particolare, si veda il contributo di P. KNIVER, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality*, Routledge, London, 2012, che distingue i Parlamenti nazionali in *Literalists* che si attengono al controllo di sussidiarietà come previsto dai Trattati (es. il Senato francese), *Pseudo-colegislators* che sfruttano il meccanismo di allerta precoce come forma di consultazione politica, fuori dai limiti formali indicati dal diritto primario europeo (es. la House of Lords e il Bundesrat), *Pre-emptors* che si astengono dall'intervento del corso dell'*early warning system* ma fanno pervenire altrimenti osservazioni (es. i Parlamenti dei paesi del Nord come quello Svedese e Finlandese) e, infine, *Absentees* che non prendono parte in nessun modo alla procedura di allerta precoce (es. Parlamenti dei Paesi del Sud-Est europeo).

²⁵ Proposta di regolamento della Commissione sul diritto di attuare azioni collettive nel contesto della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, la cd. «Monti II» (2012); la proposta di regolamento per l'istituzione della Procura europea (2013) e, infine, la proposta di modifica della direttiva sul distacco dei lavoratori (2016).

²⁶ Cfr. V. BOCCHETTI, *The principle of subsidiarity in the European Union, more than five years after the entry into force of the Treaty of Lisbon: outcomes and unresolved questions*, in A. PAPA (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 35.

²⁷ Altri in dottrina hanno invece evidenziato come, nonostante l'irrisorio numero di

tata dal Trattato di Lisbona non ha riguardato gli enti regionali e le loro Assemblee legislative, così inglobate nella architettura istituzionale europea, ma si è rivelata piuttosto come la mera istituzionalizzazione di una procedura di consulenza²⁸ che se qualche vantaggio ha portato è stato nel senso di una – benché non sensibile – valorizzazione dei Parlamenti nazionali²⁹, senza però che di esso abbiano potuto trarre parimenti beneficio le Assemblee legislative regionali.

Le ombre che si agitano dietro a questa degradazione sul piano istituzionale della procedura di allerta precoce sono molteplici: in primo luogo, il carico di lavoro dei Parlamenti nazionali è già di per sé consistente; inoltre, la valutazione delle proposte della Commissione, che deve avvenire nei tempi molto contingentati imposti dai Trattati, implica un notevole dispendio di tempo anche a causa della consistente mole di *drafts* europei. A queste ragioni di natura più squisitamente tecnica, si affiancano ragioni di carattere più marcatamente politologico: la crisi dei partiti politici – che si acuisce in pendenza di scadenze elettorali nazionali – catalizza le attenzioni sulle tematiche interne, deviandole dal merito dei temi europei, eccetto che per i riferimenti alla realtà sovranazionale

cartellini gialli fino ad oggi attivati, «the Commission has formed the impression that the procedure is fairly success, and expects parliaments to make more use of it» (S. BLOCKMANS, J. HOEVENAARS, A. SCHOUT, J.M. WIERSMA, *From Subsidiarity to Better EU Governance: a Practical Reform Agenda for the EU*, Center for European Policy Studies Essay, 2014, p. 8).

²⁸ In questo senso si rimanda a P. KIIVER, *The early warning system for the principle of subsidiarity: the national parliament as a conseil d'etat for Europe*, in *European Law Review*, 2011, p. 101. Cfr. altresì I. PERNICE, *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Actio*, *op. cit.*, p. 391 il quale afferma come «*this model of cooperation and participation (early warning system n.d.r.) is more about information than intervention*» ma anche come, ciononostante, «the formal constitutional status of national parliaments in the European decision-making process is an important innovation». In questo modo, i Parlamenti possono far sentire la propria voce rispetto alle decisioni e alle posizioni assunte dai propri esecutivi e possono contribuire a implicarsi seriamente con il principio di sussidiarietà.

²⁹ In dottrina è stato affermato che: «NPs are effectively transformed from active policy shapers to passive policy commentators. Whereas this improves their overall entitlement to express views on EU lawmaking, it does not recover their loss of legislative influence and does little to reverse the deparliamentarization tendency of European integration» (D. JANCIC, *The Game of Cards*, *op. cit.*; cfr. altresì A. CYGAN, *The parliamentarisation of EU decision making? The impact of the Treaty of Lisbon on national parliaments*, in *European Law Review*, 2011, p. 480 ss.).

(pro Europa vs. contro Europa) diretti per lo più ad animare e infervorare le campagne elettorali³⁰.

La debolezza di questo strumento appare poi soffermandosi sulle sue conseguenze sul *decision making process* europeo; esso non si sostanzia in un vero potere di veto³¹ ma rappresenta, più limitatamente, una modalità di interruzione dell'iter di approvazione della normativa che consente alla Commissione di riesaminare la proposta rispetto allo specifico profilo della compatibilità con il principio di sussidiarietà. Non, quindi, un incisivo e vincolante potere ostativo quanto, nella migliore delle ipotesi, un eventuale ulteriore momento di riflessione e di approfondimento. Quand'anche si riesca a presentare un consistente numero di pareri, la Commissione il più delle volte non modifica infatti la proposta sulla base dei rilievi presentati ma prosegue nella direzione intrapresa, esplicitando *pro forma* le motivazioni che l'hanno portata alla sua elaborazione.

1.1.2. *Il gioco delle cinque carte: la scommessa della green card e le proposte della red card e della late card*

Spinti da questi endemici elementi di fragilità e con l'intenzione di incrementare il dialogo politico tra Parlamenti nazionali e Commissione nonché il proprio coinvolgimento nel processo legislativo europeo, alcuni Parlamenti nazionali – con capofila la House of Lords del Regno Unito³² e con il sostegno della COSAC – hanno premuto per l'introduzione del meccanismo del cartellino verde (*green card procedure*) che mira a creare una forma di intervento proattiva, diversa quindi dalla natura oppositiva che invece caratterizza i cartellini giallo e arancione.

Essa consente ai Parlamenti nazionali di presentare alla Commissione europea proposte costruttive e non vincolanti su misure politiche o progetti legislativi, con suggerimenti per futuri interventi normativi o sugge-

³⁰ Si veda J. POLLAK, *Compounded Representation in the EU: No Country for Old Parliaments?*, *op. cit.*

³¹ Rispetto alla quale, invero, si erano avanzate ipotesi anche durante la stesura del Trattato di Lisbona.

³² *House of Lords, Report on The Role of National Parliaments in the EU*, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldcom/151/151.pdf>. Sulla proposta di formalizzazione del cartellino verde elaborata dalla House of Lords si rimanda a M. SEROWANIEC, *Towards the "green card". Strengthening the Role of National Parliaments in Eu Affairs?*, in *Studi Polacco-Italiani di Torun XI*, 2015, p. 29 ss.

rimenti di emendamenti o di abrogazione della normativa esistente che la Commissione potrà prendere in considerazione o potrà rifiutare dando ragione, in questa seconda evenienza, del non accoglimento. In occasione della approvazione della regolamentazione europea in materia di rifiuti ed eccedenze alimentari³³, la House of Lords ha inviato ai Parlamenti nazionali degli altri Stati membri una lettera³⁴, invitandoli a porre in essere – per la prima volta – tale tipologia di procedura³⁵.

L'ipotesi di formalizzazione del meccanismo attribuisce ad ogni Camera parlamentare la facoltà di formulare una proposta da rivolgere alla Commissione, comprensiva dell'esposizione dei motivi e dei benefici previsti dall'intervento. La proposta così formulata verrà poi inoltrata a tutte le altre Camere degli Stati membri che entro un tempo prestabilito (ipotizzato in sei mesi) potranno decidere di sottoscriverla. La sottoscrizione sarà determinante per il conteggio delle Camere che aderiscono alla proposta che, qualora dovesse raggiungere la quota di un terzo dei Parlamenti nazionali, ne consentirà l'invio alla Commissione³⁶.

Al meccanismo del cartellino verde è stato però ben presto accostato l'epiteto "fantasia"³⁷, soprattutto dopo la posizione assunta sul punto da Timmermans³⁸ attraverso una missiva indirizzata al Saeima lettone – che in quei giorni ospitava un meeting della COSAC – con la quale il neo vice Presidente della Commissione, parlando a nome della Commissione,

³³ La COSAC ha poi appoggiato altri due progetti pilota sulla *green card*: l'uno relativo alla revisione della direttiva sui servizi audiovisivi e l'altro avente ad oggetto la responsabilità ambientale e sociale delle società.

³⁴ Consultabile al link: <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/green-card/green-card-letter-to-np-chairs.pdf>.

³⁵ A questo invito il Senato italiano aveva risposto positivamente. La XIV commissione deliberava infatti, in data 6 maggio 2015, l'adesione alla proposta della *House of Lords* e, in particolare, del suo *European Union Committee*, in quanto iniziativa «foriera di importanti sviluppi nel processo di ulteriore democratizzazione dell'Unione europea», pur «nel pieno rispetto dell'equilibrio istituzionale dell'Unione».

³⁶ Il calcolo avverrà seguendo il medesimo criterio di calcolo previsto per le procedure di allerta precoce ed è proprio da questa comunanza che deriva l'associazione nominale con gli altri due cartellini che costituiscono l'*early warning system*.

³⁷ K. BORONSKA-HRYNIEWIECKA, *The "Green Card" Opportunity: Time to Rethink Parliamentary Engagement in EU Affairs*, in *Bulletin of the Polish Institute of International Affairs*, 2015.

³⁸ Nonostante una timida apertura verso una possibile riflessione sull'introduzione formalizzata della carta verde lasciata diversamente presagire, qualche tempo prima, da Barroso.

esprimeva la propria riluttanza «to tie itself to any new accountability relation with national parliaments»³⁹.

A questo si aggiunga che non tutti i Parlamenti nazionali si sono espressi a favore della opportunità di una formalizzazione della *green card*. Nel questionario distribuito dalla COSAC con cui si chiedeva alle Camere nazionali di manifestare la propria posizione in merito, alcune di esse si sono opposte (come la Camera italiana, il Senat rumeno e l’E-duskunta finlandese) e altre hanno presentato riserve di diversa natura⁴⁰: le obiezioni maggiormente sollevate concernevano l’impossibilità determinata dal proprio assetto costituzionale di riconoscere al Parlamento un ruolo indipendente nell’ambito europeo, ampliando le sue competenze oltre alla prevista e unica funzione di controllo sull’operato del proprio Governo negli affari europei⁴¹, la possibile vanificazione dello strumento che dovrebbe prevedere una posizione unitaria assunta dal Parlamento nel suo complesso, resa difficilmente perseguibile dalla discrepanza delle procedure interne tra le due Camere nazionali. A queste si aggiungeva il

³⁹ K. BORONSKA-HRYNIEWIECKA, *From Legislative Controllers to Policy Proponents: The Evolving Role of National Parliaments in EU Multi-Level Governance*, in B. PÉREZ DE LAS HERAS (ed.), *Democratic Legitimacy in the European Union and Global Governance. Building a European Demos*, Palgrave Macmillan, 2017, p. 76. Aggiungeva inoltre Timmermans che «rather than entering into a potentially complex discussion on new institutional arrangements not foreseen by treaty, the issue should be addressed in a more pragmatic and immediate way».

⁴⁰ Tra questi, la Chambre des représentants belga e il Senato polacco. Sulle molteplici riserve avanzate si veda K. BORONSKA-HRYNIEWIECKA, *From the Early Warning System to a “Green Card” for National Parliaments: Hindering or Accelerating EU Policy-Making*, in D. JANCIC, *National Parliaments after the Lisbon Treaty and The Euro Crisis. Resilience or Resignation?*, Oxford University Press, Oxford, 2017. Oltre alle obiezioni di natura “costituzionale”, si è altresì rilevato come la divergenza di opinioni toccasse aspetti tecnici quali la determinazione della soglia per far scattare il cartellino verde, le tempistiche per la partecipazione e quelle per la conclusione della procedura.

⁴¹ Peter Luykx, membro della Chambre des représentants del Belgio, per esempio, se da una parte si diceva favorevole alla *green card* che avrebbe potuto rafforzare l’intervento dei Parlamenti nazionali e regionali nel processo decisionale europeo, dall’altra esponeva alcune riserve sulla iniziativa pilota sugli sprechi alimentari perché «it did not take sufficiently into account internal delineation of competences within Member States such as Belgium, which could not participate in that “green card” because of the Belgian institutional landscape» (cfr. COSAC, Working Group, 30 ottobre 2015, disponibile in <https://www.oireachtas.ie/parliament/media/committees/euaffairs/archiveeuaffairs/Final-Travel-report-Luxemburg.pdf>).

rischio di dare adito al sorgere di una competizione, capace di portare ad un attrito tra i Parlamenti nazionali e Parlamento europeo⁴², creando le condizioni per un effetto distopico di ulteriore indebolimento dell'asse verticale Parlamento europeo e Parlamenti nazionali. Un'ultima riserva, ma non come ordine di importanza, evidenziava l'incompatibilità del meccanismo con il diritto primario europeo⁴³.

Lo stesso Parlamento europeo si è esposto in maniera critica rispetto alla prospetta formalizzazione della *green card*, rilevandone – come alcuni Parlamenti nazionali – l'incompatibilità con i Trattati laddove, indirettamente, la *green card* potrebbe conferire a questi ultimi un diritto di iniziativa legislativa, alterando la posizione istituzionale del Parlamento europeo che «quite understandably, dislikes the idea of becoming primus inter pares»⁴⁴.

Nonostante questo primo approccio di chiusura, vi sono alcune recenti aperture riscontrabili nella Risoluzione del Parlamento europeo del 17 mag-

⁴² Come sottolineato da K. BORONSKA-HRYNIEWIECKA, *The "Green Card" Opportunity*, *op. cit.*: «The green card might be perceived by the EP as a danger to its institutional stance as it would de facto grant national parliaments indirect right of legislative initiative, thus bringing them closer to an equal footing with the European legislature. The latter, quite understandably, dislikes the idea of becoming primus inter pares. For this reason, it has long fought against the creation of any mechanism that could challenge its position as the sole EU-level parliamentary forum, preferring to strengthen parliamentary democracy in the EU by tools it can control. The green card initiative seems to expose even further a general sense of rivalry between the EP and national parliaments». Per una lettura più possibilista e meno critica si rimanda invece a J. GRINC, *Who's afraid of National Parliaments "Green Card"?*, in *verfassungsblog.de*, 2015. In argomento si veda altresì C. FASONE, D. FROMAGE, *National Parliaments and the EU Commission's Agenda: Limits and Recent Developments of a Difficult Partnership*, in EUI Working Papers, 2015; M. GOLDONI, *The Instrumental Value of Horizontal Parliamentary Cooperation: Subsidiarity Review and the Political Dialogue*, in N. LUPO, C. FASONE (eds.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Hart Publishing, 2016, p. 167 ss.; K. BORONSKA-HRYNIEWIECKA, *From the Early Warning System to a "Green Card" for National Parliaments: Hiding or Accelerating EU Policy-making?*, in D. JANCIC (ed.), *National Parliaments After the Lisbon Treaty and the Euro Crisis. Resilience or Resignation?*, Oxford University Press, 2017, p. 247 ss.

⁴³ Si vedano le osservazioni del Bundestag Tedesco, riportate nel report COSAC, Working Group, 30 ottobre 2015, disponibile in <https://www.oireachtas.ie/parliament/media/committees/euaffairs/archiveeuaffairs/Final-Travel-report-Luxemburg.pdf>: «Mr Christian Petry, Member of the German Bundestag, clearly emphasised that the Bundestag did not want any Treaty changes but supported the idea of a more open and enhanced dialogue resulting in a better implication of national Parliaments in the European legislative procedure».

⁴⁴ K. BORONSKA-HRYNIEWIECKA, *The "Green Card" Opportunity*, *op. cit.*

gio 2017 in materia di sussidiarietà e proporzionalità (2015/2283(INI)⁴⁵, dove il Parlamento è tornato sull'interesse espresso da alcuni organi legislativi degli Stati membri nell'introduzione del cartellino verde che non sono però bastate per ritenere sussistenti, allo stato dell'arte, le condizioni per la formalizzazione e istituzionalizzazione di tale meccanismo.

Sempre dal Regno Unito sono poi arrivate pressioni per l'introduzione di un ulteriore e ben più radicale strumento identificato come *red card*⁴⁶, già ipotizzato e derubricato in occasione della discussione sul progetto di Costituzione europea. La *red card* si presenta sotto molteplici forme, alcune giudicate improponibili pena l'interferenza con taluni dei basilari principi del diritto eurounitario come l'uniforme applicazione, la coerenza e l'effetto utile della normativa europea⁴⁷ e altre, invece, ritenute maggiormente perseguibili. Una delle versioni del meccanismo era infatti stata ricompresa nel cd. *Tusk Package* in occasione dei negoziati con Cameron per far fronte alle conseguenze della Brexit⁴⁸. In tal sede si immaginava un autentico potere di veto attribuito ai Parlamenti nazionali. Se il 55% di questi ultimi si fosse espresso negativamente sulla conformità di una proposta della Commissione ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità, il progetto di atto legislativo avrebbe lì concluso il proprio iter approvativo.

⁴⁵ Si veda il punto 10 della risoluzione: «diversi Parlamenti nazionali in seno alla Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea (COSAC) hanno espresso il loro interesse a proporre l'introduzione di un meccanismo del “cartellino verde” quale strumento nell'ottica di un miglioramento del dialogo politico; è del parere che debba essere presa in considerazione l'introduzione di un siffatto meccanismo del “cartellino verde”, che darebbe ai Parlamenti nazionali l'opportunità di suggerire un'iniziativa legislativa all'esame della Commissione; suggerisce, a tale proposito, che si potrebbe valutare anche quale debba essere il numero di Parlamenti».

⁴⁶ Si vedano O. ROZEMBERG, *Killing the EU rather than quitting it*, Policy Network, 2013; V. KREILINGER, *David Cameron's proposal to give national parliaments a “red card” over EU laws is deeply flawed*, in *LSE European Politics and Policy (EUROPP)*, 2015.

⁴⁷ Si veda in questo senso D. JANCIC, *The Game of Cards: National Parliaments in the EU and the Future of the Early Warning Mechanism and the Political Dialogue*, in *Common Market Law Review*, 2015, p. 963.

⁴⁸ Cfr. V. MILLER, *UK's EU reform negotiations: the Tusk package*, House of Commons Library, 2016; G. WALZENBACH, *The Tusk Proposal and the Brexit debate: not a bad deal at all?*, in *www.e-ir.info*, 2016; K. GRANAT, *The draft renegotiation deal: A genuine red card? Tusk's proposal and national parliaments*, in *www.eulawanalysis.blogspot.it*, 2016.

Tra le proposte destinate a non trovare seguito si pensi, invece, alla possibilità di una *red card* non collettiva, come quella poc'anzi menzionata, ma un cartellino individuale, che legittimerebbe un singolo Parlamento nazionale a bloccare il procedimento legislativo, così come la proposta di una *retrospective red card*, attraverso la quale, applicandosi la procedura ad atti legislativi in vigore, si consentirebbe di procedere alla loro abrogazione.

Questi tentativi di modifica della procedura di allerta precoce, in particolare nella forma individuale – comprensibili se contestualizzati nel sistema britannico dove hanno trovato origine⁴⁹ –, oltre a comportare gravi ripercussioni sulla stessa disciplina della procedura legislativa come definita nei Trattati⁵⁰ e sull'assetto istituzionale europeo, non avrebbero probabilmente riscontrato il medesimo successo in altri ordinamenti e sono rimasti pertanto sulla carta.

Altrettanto priva di seguito è rimasta l'iniziativa del Parlamento olandese (e in particolare la *Tweede Kamer*, la Camera bassa del Parlamento) che aveva spinto per l'introduzione di una *late card*, ossia di un meccanismo che consentirebbe ai Parlamenti nazionali di opporsi ad una proposta legislativa non solo in una primissima fase dell'iter (come avviene per le *yellow* e *orange cards*) ma anche dopo i negoziati tra Commissione, Parlamento e Consiglio e, quindi, al termine della procedura legislativa, appena prima della emanazione dell'atto⁵¹.

L'attuale insuccesso di tutte le proposte di modifica al sistema di allerta precoce tramite l'introduzione di queste nuove forme di controllo non preclude però di notare l'attivismo di alcuni Parlamenti nazionali

⁴⁹ Le motivazioni che avevano sostenuto il Regno Unito nell'ideazione del meccanismo si fondavano – facendo leva sul richiamo al rispetto delle identità nazionali degli Stati membri consacrato nel diritto primario europeo – sulla volontà di fornire più ampia garanzia alla dottrina di matrice anglosassone della sovranità parlamentare o della supremazia del Parlamento (cfr. M. ELLIOT, *Constitutional Legislation, European Union Law and the Nature of the United Kingdom's Contemporary Constitution*, in *European Constitutional Law Review*, 2014, p. 379 ss.; sul rispetto della identità costituzionale degli Stati membri si rimanda a L.F.M. BESSELINK, *National and constitutional identity before and after Lisbon*, in *Utrecht Law Review*, 2010, p. 36 ss.)

⁵⁰ Di un rischio di blocco del processo legislativo europeo parla T. RAUNIO, *National legislatures in the EU Constitutional Treaty*, in J. O'BRENNAN, T. RAUNIO (eds.), *National Parliaments within the Enlarged European Union. From "victims" of integration to competitive actors?*, Routledge, New York, 2007, p. 87.

⁵¹ D. JANCIC, *The Game of Cards*, *op. cit.*

che ambiscono – e persistono in questa ambizione – a ritagliarsi spazi da protagonisti nell’attività legislativa europea. Di queste iniziative, di cui non si vedono in un futuro prossimo realistiche possibilità di concretizzazione, rimane il sintomo della volontà politica di alcuni legislatori nazionali di non rimanere ai margini, nelle zone di frontiera della architettura europea ma, al contrario, di diventare protagonisti, riappropriandosi del ruolo politico a cui sono tradizionalmente e storicamente abituati entro i propri confini nazionali.

1.1.3. *Le Assemblee legislative regionali nel meccanismo di allerta precoce*

L’inclusione delle Assemblee legislative regionali nel meccanismo di allerta precoce possiede – almeno sul piano astratto – grandi potenzialità: «the involvement of regional assemblies in the subsidiarity control become a useful way of accelerating Europeanisation process of subnational political élites, bridging the gap between the regional politics and EU policies which, in the lo run, could help overcome the long-lasting “deparliamentarisation” at the subnational level»⁵².

Guardando però al solo tenore letterale dell’art. 6 traspare, secondo alcuni commentatori, la debolezza di questa previsione. Il coinvolgimento degli organi legislativi regionali è infatti previsto come eventuale e non in termini di obbligo nei confronti dei Parlamenti nazionali, benché una seppur minoritaria parte della dottrina abbia invece suggerito una simile interpretazione⁵³.

Il richiamo alla appropriatezza contenuto nella disposizione del Protocollo è stato letto dai direttati interessati, i Parlamenti nazionali, quale apertura alla discrezionalità dello Stato nella scelta sul coinvolgimento o meno delle Assemblee legislative regionali. Anche qualora l’esercizio di questa discrezionalità si inveri in un contenuto “minimo” nella definizione dell’apporto delle entità subnazionali, rimane inalterato il fatto che se la voce regionale può avere eco in quegli ordinamenti che

⁵² K. BORONSKA-HRYNIEWIECKA, *Regions and subsidiarity after the Lisbon Treaty: overcoming the “regional blindness”?*, in M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI (a cura di), *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions, civil society in the decision-making process*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 352.

⁵³ Si veda E. ALVAREZ CONDE, *Los Parlamentos regionales y la Union europea: el mecanismo de alerta temprana*, in E. ÁLVAREZ CONDE, L. PEGORARO, A. RINELLA (eds.), *Regional Councils and Devolved Forms of Governments*, Clueb, Bologna, 2006, p. 51 ss.

hanno abbracciato l'idea di una seconda Camera come luogo di rappresentanza delle realtà territoriali⁵⁴, questo non avviene in ordinamenti che hanno optato per una diversa rappresentanza parlamentare, i quali devono quindi fare affidamento – per trovare una cassa di risonanza a livello europeo della voce regionale – sulla regolamentazione interna e sulla mediazione dei Parlamenti nazionali⁵⁵.

E, su questo, lo stesso elemento temporale delle otto settimane entro cui i Parlamenti sono tenuti a presentare le proprie *reasoned opinions*, se già gioca loro a sfavore, ancor di più costituisce un elemento di aggravamento per l'intervento delle Assemblee legislative regionali⁵⁶.

Questo traspare dalla carenza di *reasoned opinions* presentate dalle Regioni, carenza che tocca sia il versante quantitativo sia quello qualitativo. Come ricordato, dopo un «first euphoric period», anche quando oggi presente «the participation of subnational parliaments in Early Warning System (...) has become an administrative process carried out by legal advisers»⁵⁷. Se è vero che l'inflazione nel ricorso al meccanismo di allerta precoce è strettamente connessa ad elementi procedurali di fragilità, non si può soprassedere da un concorso di responsabilità da parte delle Regioni stesse che, soprattutto in taluni casi, non possono dirsi incol-

⁵⁴ In questa direzione andava la riforma costituzionale Renzi-Boschi, pur con una serie di criticità sollevate da parte della dottrina costituzionalistica italiana. Sulla regionalizzazione del Senato si veda, *ex multis*, C. BERTOLINO, *L'incidenza degli atti normativi dell'Unione europea sulle fonti delle autonomie territoriali: "ritornare alle fonti" attraverso la logica dell'integrazione e della collaborazione*, in *Diritti regionali*, 2018, p. 440 ss.

⁵⁵ Eccetto le Regioni del Belgio, per le quali lo Stato nazionale ha chiesto e ottenuto l'inserimento nel Trattato europeo di una apposita Dichiarazione (n. 51) *Dichiarazione del Regno del Belgio relativa ai parlamenti nazionali*, con cui il Belgio ha precisato che «in virtù del suo diritto costituzionale, sia la Camera dei rappresentanti e il Senato del Parlamento federale sia le assemblee parlamentari delle Comunità e delle Regioni agiscono, relativamente alle competenze esercitate dall'Unione, come componenti del sistema parlamentare nazionale o camere del Parlamento nazionale» (http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_5&format=PDF).

⁵⁶ Tanto che è stata prospettata una modifica del termine, portato da 8 a 12 settimane (S. BLOCKMANS, J. HOEVENAARS, A. SCHOUT, J.M. WIERSMA, *From Subsidiarity to Better EU Governance*, *op. cit.*, p. 8).

⁵⁷ J. TUDELA ARANDA, *The Spanish Autonomous parliament participation in the European decision-making process*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea*, Giuffrè, Milano, 2016.

pevoli di una mancata maturazione nella definizione e attuazione delle relative procedure, dei correlati strumenti, nella formazione di personale competente oltre che, più in generale, di un debole spirito di iniziativa.

1.2. Il Comitato delle Regioni nel disegno istituzionale europeo

Si potrebbe allora ipotizzare, guardando al quadro complessivo degli organi e degli strumenti del diritto europeo, che i punti fisiologicamente deboli afferenti all'attuazione del principio di sussidiarietà possano trovare compensazione negli altri strumenti che i Trattati mettono a disposizione della voce regionale. Non è infatti solo attraverso l'*early warning system* che gli enti territoriali possono esercitare una sorta di controllo sull'attività politica delle istituzioni europee; accanto ad essi, sono presenti altre strade che si aprono a beneficio delle Regioni, tra le quali spicca il ruolo esercitato dal Comitato delle Regioni.

Quest'ultimo sembrerebbe capace – almeno di primo acchito – di esercitare un impatto persino maggiore, in quanto via diretta di rappresentanza delle soggettività territoriali nell'arena europea, rispetto a quello che può derivare dalla procedura di allerta precoce, in costanza della quale l'ente regionale necessita dell'intermediazione del livello nazionale.

A tal fine, il Comitato dispone di un ricco corredo di strumenti, incrementato contestualmente ad un crescente coinvolgimento del Comitato stesso nella fase pre-legislativa. Tra i numerosi mezzi si permetta un rimando al principale strumento ovvero sia le consultazioni obbligatorie e facoltative; tale attività parieristica si esprime attraverso i pareri obbligatori, legati ad alcune specifiche materie (coesione economica, sociale e territoriale, reti transeuropee, trasporti, telecomunicazioni ed energia, sanità pubblica, istruzione e gioventù, cultura, occupazione, politica sociale, ambiente, formazione professionale, cambiamenti climatici)⁵⁸ e pareri facoltativi per tutte le altre materie rispetto alle quali la Commissione o il Consiglio o il Parlamento possono avvalersi della consultazione del Comitato oppure quest'ultimo ha la facoltà di esprimersi di propria iniziativa (cd. pareri di iniziativa).

⁵⁸ Dai cinque settori su cui era previsto il parere obbligatorio pre-Lisbona, con il Trattato si è passato a 10 settori.

Altro importante strumento sono i pareri di prospettiva, a seguito della loro introduzione con la firma del Protocollo di cooperazione⁵⁹, con cui il Comitato fornisce orientamenti per le future politiche dell'Unione su quegli ambiti rispetto ai quali il Comitato può acquisire informazioni attraverso consultazioni della durata non inferiore ad un mese (punto n. 10 del Protocollo), arrivando finanche a indurre aggiornamenti e modifiche del programma legislativo (cd. *rolling program*). Rimanendo sempre nell'ordine delle attività che cadono nella fase prelegislativa, il Comitato svolge un ruolo anche nell'ambito della verifica del principio di sussidiarietà, essendo incaricato – grazie al documento approvato dall'Ufficio di presidenza del Comitato stesso nel 2012, rubricato *Controllo di sussidiarietà: una strategia riveduta per il Comitato delle Regioni* – di formulare, sulla scorta dell'analisi condotta sul programma annuale di lavoro della Commissione, un programma di durata sempre annuale che funga da «guida informativa sulle attività del Comitato» nel settore della sussidiarietà⁶⁰.

A tale bagaglio di strumenti si è poi aggiunto, per l'effetto delle recenti disposizioni del Trattato di Lisbona, una ulteriore prerogativa che – pur collocandosi in una fase estranea al processo legislativo – è suscettibile di rappresentare un sostegno alle facoltà e ai diritti riconosciuti al Comitato nel corso del *decision making process*. Oltre alle prerogative che già gli erano proprie, ai sensi del novellato art. 8 Protocollo 2, il Comitato viene infatti legittimato ad esperire – previa decisione della Assemblea Plenaria su proposta del Presidente del Comitato o della Commissione competente⁶¹ –

⁵⁹ Tra i più significativi si ricordi il rapporto di prospettiva *Governance e semplificazione dei fondi strutturali dopo il 2006*. La distinzione tra pareri e rapporti di prospettiva è venuta meno con la revisione del Protocollo occorsa nel 2005.

⁶⁰ Il documento così prosegue: «Il programma dovrebbe presentare un elenco di priorità ed essere trasmesso dal gruppo direttivo per la sussidiarietà all'Ufficio di presidenza per l'approvazione. (...) Sulla base del programma di lavoro, l'amministrazione istituirà un sistema interno di segnalazione precoce (*early flagging system*) per garantire un appropriato controllo delle proposte UE che potrebbero sollevare questioni di sussidiarietà, che richiederebbero l'intervento del CdR. Non appena siano individuati casi del genere, si attiverà automaticamente all'interno del CdR una procedura chiara e standardizzata, che coinvolgerà tutti i soggetti politici e amministrativi interessati, compreso il servizio giuridico».

⁶¹ Art. 58 del regolamento interno del Comitato. Ad oggi, le Commissioni che fanno parte del Comitato sono sei: la commissione cittadinanza, governance, affari istituzionali ed esterni, la commissione Politica di coesione territoriale e bilancio dell'UE; la commissione politica economica, la commissione Ambiente, cambiamenti climatici ed energia, la commissione risorse naturali e, infine, la commissione politica sociale, istruzione, oc-

ricorso davanti alla Corte di Giustizia per violazione dei propri diritti istituzionali, qualora le istituzioni europee lo abbiano estromesso dalle consultazioni, oppure per portare all'attenzione della Corte una violazione del principio di sussidiarietà da parte di quegli atti legislativi per cui il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiede la sua consultazione e rispetto ai quali il Comitato può quindi invocare l'annullamento.

Non potendo avvalerci dell'esame della giurisprudenza nata a seguito di tale tipologia di ricorsi, non essendosi mai fino ad oggi la Corte di Giustizia espressa su ricorso del Comitato delle Regioni, è possibile però supporre il potenziale effetto virtuoso che questa aggiunta prerogativa è capace di imprimere rispetto al ruolo del Comitato nel processo legislativo europeo; quest'ultimo emerge icasticamente se si considera come l'esperimento con successo di una simile azione innanzi alla Corte di Giustizia sia favorito da una fase precontenziosa volta a collezionare una articolata e dettagliata documentazione sul punto della violazione la quale, a sua volta, potrà fare aggio su un coinvolgimento attivo, partecipato e tecnicamente adeguato da parte del Comitato già nella fase *ex ante* del processo regolativo europeo. Il ricorso alla Corte si dovrebbe infatti qualificare come *extrema ratio*, quale eccezione all'interno di un sistema dove il Comitato delle Regioni sia portato ad agire tempestivamente in fasi precedenti, seguendo un approccio costruttivo e preventivo che consenta un sindacato in sedi non giurisdizionali ma nel corso della procedura deliberativa della norma.

1.2.1. Il "mite" custode della sussidiarietà

Pur a fronte della ricchezza di funzioni e di prerogative conferite al Comitato, molta parte della dottrina continua a rilevare come l'effettivo ruolo di tale organo debba essere commisurato e ponderato anche alla luce di taluni elementi che rimangono, nonostante i più recenti interventi, endemici elementi di debolezza. In primo luogo, la natura di organo del Comitato o di "semi-istituzione"⁶², differenziata quindi da

cupazione, ricerca e cultura. Le commissioni sono incaricate di predisporre i progetti di pareri e di risoluzioni che verranno poi discussi e emessi dalla assemblea plenaria.

⁶² Cfr. S. MANGIAMELI, *Il disegno istituzionale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011, p. 377 ss.; C. FASONE, *La cooperazione tra Assemblee legislative regionali nell'Unione europea*, in A. TORRE (a cura di), *Le vie di comunicazione del costituzionalismo contemporaneo*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 327 ss.

quella propriamente istituzionale degli altri organi europei coinvolti nel *decision making process*⁶³; in secondo luogo, l'attribuzione al Comitato di una funzione essenzialmente consultiva la quale, benché resa vincolante per alcune materie di impatto regionale⁶⁴, potrebbe limitare la sua capacità di incidere sui processi normativi (basti ricordare come anche nella procedura di allerta precoce il Comitato non goda di un ruolo formalmente riconosciuto).

Ugualmente a sfavore sembra deporre la sua stessa composizione che vede il coinvolgimento di rappresentanti degli enti regionali e locali, di soggetti che abbiano la titolarità di «un mandato elettivo nell'ambito di una collettività regionale o locale» oppure la qualifica soggetto «politicamente responsabile dinanzi ad un'assemblea elettiva»⁶⁵. Tale previ-

⁶³ In senso conforme si veda S. MANGIAMELI, *Il ruolo delle collettività regionali*, op. cit., secondo il quale: «per ciò solo, difficilmente potrebbe ritenersi che esso costituisca la sede istituzionale di rappresentanza (unitaria) degli interessi regionali presenti all'interno degli Stati membri». Cfr. altresì K. HASSELBACH, *Auf dem Weg zu einer Föderalisierung Europas*, in ZG, 1996, p. 201 ss.; G. SIRIANNI, *La partecipazione delle Regioni alle scelte comunitarie. Il Comitato delle regioni: organizzazione, funzioni e attività*, Giuffrè, Milano, 1997; T. OPPERMAN, *Europarecht*, 2. Aufl., München 1999, p. 91 ss. Questi ultimi, in particolare, si riferiscono al Comitato come ad un organo sussidiario (*Hilfsorgan*) o come un organo ausiliario (*Nebenorgan*). In senso contrario si veda M. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea*, op. cit., la quale giunge a ritenere che – a fronte del ruolo man mano assunto dal Comitato nella procedura decisionale europea – quest'ultimo possa essere annoverato a ragione tra le istituzioni dell'Unione.

⁶⁴ I settori per cui si prevede il parere obbligatorio sono: coesione economica, sociale e territoriale, reti transeuropee, trasporti, telecomunicazioni ed energia, sanità pubblica, istruzione e gioventù, cultura, occupazione, politica sociale, ambiente, formazione professionale, cambiamenti climatici. Qualora l'atto legislativo afferisca ad una di tutte le altre materie la Commissione può avvalersi della consultazione del Comitato e quest'ultimo ha la facoltà di formulare di propria iniziativa un parere.

⁶⁵ L'art. 27 della legge n. 234 del 2012, in particolare ai commi 1 e 2, prevede le modalità di nomina dei membri italiani presso il Comitato: «Il Presidente del Consiglio dei Ministri propone al Consiglio dell'Unione europea i membri titolari e i membri supplenti del Comitato delle regioni, spettanti all'Italia in base all'art. 305 TFUE. Ai fini della proposta di cui al comma 1, i membri titolari e supplenti del Comitato delle regioni sono indicati, per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome, per la rappresentanza delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome e, per le province e per i comuni, rispettivamente, dall'UPI, dall'ANCI e dall'UNCCEM, secondo i criteri definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art.8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281». Come affermato in dottrina, tale procedura ha reso complessa la designazione della delegazione italiana

sione era già stata oggetto di apprezzabili migliorie grazie al Trattato di Nizza ⁶⁶, che ha insistito su un legame almeno di responsabilità politica come specchio di un rafforzamento democratico dell'organo ⁶⁷; malgrado ciò, tali migliorie non colmano quella mancanza di legittimazione democratica che permane nella scelta di non far eleggere i membri del Comitato, i quali vengono invece indicati da ciascuno Stato membro e poi scelti dal Comitato da un elenco in cui confluiscono tutte le "candidature" nazionali le quali, talvolta, non tengono conto della vera rappresentanza regionale ⁶⁸.

facente funzioni per il quinquennio 2015-2020 nonché la sostituzione nel 2013 di otto componenti del Comitato a seguito delle elezioni regionali e ha persino visto l'intervento del Tar Lazio su ricorso della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee circa la corretta interpretazione del comma 4 dell'art. 27 (cfr. per la ricostruzione delle due vicende, R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. ODONE, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2014, p. 34 ss.). Critica sull'influenza delle Regioni italiane all'interno del Comitato è C. DE MICHELI, *Il Comitato delle Regioni e il caso italiano*, in V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 333 ss.

⁶⁶ Il Trattato di Maastricht prevedeva infatti la semplice e vaga qualifica di "rappresentanti" delle collettività regionali e locali, con il che dando adito ad altalenanti e contrastanti interpretazioni tra coloro i quali ritenevano sufficiente un rapporto di partecipazione al governo regionale/locale e coloro che invece invocavano la necessità di un mandato elettivo (cfr. sul punto D. MESSINA, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, op. cit.).

⁶⁷ Evitando altresì che soggetti che erano decaduti o per cui era naturalmente decorso il proprio mandato elettivo potessero continuare a mantenere l'incarico di membri del Comitato, sfilando ulteriormente il legame democratico con il territorio.

⁶⁸ Nel 2016, nel Comitato delle Regioni solo il 7% dei componenti erano rappresentanti delle Assemblee legislative regionali mentre il resto proveniva dagli esecutivi. Come affermato infatti da S. MANGIAMELI, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella governance europea*, op. cit.: «La questione della contestuale presenza dei livelli regionali e locali entro il Comitato ha indotto taluni, in passato, a ritenere che le future riforme dell'Unione dovessero considerare il differente tipo di rappresentanza espresso per il tramite dei suoi membri». La possibilità di uno sdoppiamento del Comitato era stata prospettata in occasione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni con poteri legislativi, riunitisi nel 2000 a Barcellona. Sempre l'Autore ricorda però come il Comitato stesso si fosse opposto alla separazione con il successivo Parere del 21 novembre 2001 (in argomento si rimanda altresì a S. MANGIAMELI, *Il Governo tra Unione Europea e autonomie territoriali*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 191 ss.). Per rendersi conto della duplicità della rappresentanza e delle proporzioni, si veda come – per quanto riguarda il nostro ordinamento – alcune Regioni possieda-

A questo non ha nemmeno particolarmente portato giovamento l'estensione temporale del mandato da quattro a cinque anni e, quindi, la sua equiparazione con quella del Parlamento europeo nel tentativo di rafforzare il ruolo del Comitato nel processo decisionale. Tale equiparazione non ha avuto un effetto compensativo dell'affievolimento della capacità di rappresentanza territoriale a cui ha concorso il divieto di mandato imperativo e la non elettività dell'organo⁶⁹.

Il freno alla piena istituzionalizzazione del Comitato e delle sue prerogative è presumibilmente riconducibile a due sostanziali timori che accomunano, ognuna a proprio modo, sia le istituzioni nazionali che quelle europee: da un lato, il possibile effetto di ulteriore indebolimento e di ulteriore frammentazione della sovranità nazionale attaccata non solo da fattori esogeni ma anche da fattori endogeni e, dall'altro, i timori che la procedura legislativa e quindi le scelte politiche dirette – soprattutto come accaduto in alcuni contesti – dalla leadership di alcuni Stati, possano essere condizionate e persino blindate non solo da parte degli altri Stati ma anche da parte delle loro articolazioni territoriali interne. Queste ragioni hanno pertanto portato a ritenere non pienamente apprezzabile la capacità di influenza sul processo decisionale europeo del Comitato, facendo di esso un “mite” custode della sussidiarietà, della prossimità e delle realtà subnazionali⁷⁰.

2. *L'approccio bottom-up nel domestic environment italiano*

Dal momento che il Trattato lascia un ampio margine di manovra agli Stati nella definizione delle metodologie di intervento delle Regioni nel

no solo membri supplenti (es. Liguria) e come, per le Regioni che possiedono membri permanenti, questi sono rappresentati di enti locali e non della Regione (es. Piemonte i cui tre membri effettivi sono ad oggi un membro del consiglio comunale di Torino, un membro del consiglio comunale di Novara e il Presidente della Provincia di Novara).

⁶⁹ Elementi – quelli qui esposti – che, a loro volta, si riverberano sulla vocazione dell'organo stesso che, per espressa indicazione dei Trattati, è tenuto al perseguimento dell'interesse generale dell'Unione non potendo ad esso essere attribuita una funzione di rappresentanza delle istituzioni subnazionali di appartenenza.

⁷⁰ Cfr. A. ANZON, *Le Regioni e l'Unione Europea: l'esperienza italiana*, in A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie: le Regioni e l'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 129 ss.

processo europeo, profondamente diversificate sono le soluzioni che si rinvencono – attraverso una analisi comparata ⁷¹ – nello studio di queste procedure. Come è stato infatti affermato, «the domestic environment in which regional authorities operate might catalyse or constrain their capacity in EU affairs» ⁷².

Quello su cui qui interessa soffermarsi è il contesto ordinamentale italiano, al fine di approfondire gli interventi messi in campo a livello nazionale per favorire il coinvolgimento regionale. Le aperture che il primario diritto europeo ha riservato agli enti subnazionali, e di cui si è dato conto, trovano infatti forma solo grazie alla mediazione dell'architettura costituzionale nazionale e grazie alla mediazione del legislatore nazionale che plasma gli strumenti con cui viene concretamente a delinearsi il rapporto tra tutti i livelli coinvolti nella *multilevel governance* (regionale, nazionale ed europeo) ⁷³.

⁷¹ Cfr. K. BORONSKA-HRYNIEWIECKA, *Regional parliamentary empowerment in EU affairs. Building an analytical framework*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2017, pp. 147: «Institutional empowerment granted to regions by the EU is usually mediated by member states who – in response to EU treaty changes – introduce constitutional, statutory or other types of domestic reform based on transferring new competences to regional authorities. In doing this, member states have full discretion in translating (or not) concrete EU-level provisions into their domestic contexts, either facilitating or obstructing the use by their regional authorities of EU-created channels. For this reason, institutional empowerment often requires a long-lasting process of institutional change».

⁷² Si vedano C. JEFFERY, *Sub-National mobilization and European integration: Does it make any difference?*, in *Journal of Common Market Studies*, 2000, p. 1 ss. e, più di recente, C. ROWE, *Regional representation in the EU. Between diplomacy and interest mediation*, Palgrave Macmillan, Basinkstoke, 2011.

⁷³ La mediazione dei Parlamenti nazionali viene giustificata da un'accorta cautela che impone alle istituzioni europee di non entrare a gamba tesa nella discrezionalità degli Stati membri nel definire la propria struttura costituzionale a livello verticale, sebbene – anche se questa non è la sede per approfondire un simile tema – profonde sono state le trasformazioni o mutazioni che hanno cambiato alcuni tratti costituzionali degli Stati a seguito di decisioni assunte in sede europea. Evocativa è in tal senso l'immagine tratta dal contributo B. DE WITTE, A.T. TRECHSEL, D. DAMJANOVIC, E. HELLQUIST, J. HIEN, P. PONZANO, *Legislating after Lisbon*, op. cit., nel quale, riferendosi al rapporto tra Parlamenti nazionali e soffermandosi sull'impatto che il meccanismo di *early warning* può avere a livello nazionale, gli Autori affermano: «The multilevel character of European politics makes it resemble an inversed mikado game, where it is virtually impossible to add a new stick to the game without making the old ones move. Thus, even though the yellow/orange card is a EU-initiative with the purpose to diminish the Eu's democratic deficit., it might also reshape the functioning of democracy at the national level». Tra i

Dentro la cornice costituzionale che proietta anche le Regioni nella dimensione sovranazionale, soprattutto a seguito delle aperture portate con la riforma costituzionale del 2001, il legislatore italiano ha dato forma a questo rapporto tramite cinque atti normativi, tappe di un «cammino ormai ultraventennale»⁷⁴: dapprima, con la legge n. 183 del 1987⁷⁵ e, a seguire, con la legge n. 86 del 1989 (legge La Pergola); con la legge n. 131 del 2003, art. 5, meglio conosciuta come legge la Loggia; con la legge n. 11 del 2005 (Legge Buttiglione) e, più di recente, sulla scia delle innovazioni contenute nel Trattato di Lisbona che ha «fornito il destro per ripensare complessivamente la normativa interna a riguardo»⁷⁶, con la legge n. 234 del 2012 rubricata *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*.

La legge n. 234 del 2012, che è andata a sostituire integralmente la precedente legge Buttiglione, strizza l'occhio a quest'ultima riprendendone lo scheletro e i principali contenuti, ai quali sono state però affiancate talune novità che discendono dall'inclusione indiretta dei Consigli regionali nel processo legislativo europeo e che contribuisco-

numerosi contributi offerti dalla dottrina sui mutamenti costituzionali si veda I. PERNICE, *Constitutional Law Implications for a State Participating in a Process of Regional Integration. German Constitution and "Multilevel Constitutionalism"*, in E. RIEDEL (ed.), *German Reports on Public Law, Nomos*, 1998, p. 40 ss.; G. LONGO, *Teoria o teorie del mutamento costituzionale? La matrice tedesca del dibattito*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2009, p. 1680 ss.; D. OLIVER, C. FUSARO (eds.), *How Constitutions Change: A Comparative Study*, Hart Publishing, Oxford, 2011; G. MARTINICO, *EU crisis and constitutional mutations: a review article*, in *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 2014, p. 247 ss.; B. DE WITTE, *Euro crisis responses and the EU legal order: increased institutional variation or constitutional mutation?*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, p. 434 ss.; A. BARAGGIA, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Giappichelli, Torino, 2017.

⁷⁴ P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, 2012, p. 837 ss.

⁷⁵ Rubricata *Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari* con la quale, oltre alla disciplina dell'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari, si è anche istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie.

⁷⁶ P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia*, op. cit., p. 838.

no a renderla «il codice dei rapporti con l'Unione Europea»⁷⁷.

Due degli obiettivi⁷⁸ che si pone la legge sono quelli di un irrobustimento della presenza dei Parlamenti nazionali sulla scena decisionale europea così come un irrobustimento della analoga presenza dei Consigli regionali nella fase elaborativa della regolamentazione europea e, nello specifico, nella cd. fase ascendente⁷⁹. Un rafforzamento, quindi – come già anticipato – degli organi legislativi e rappresentativi dei livelli di governo sub-europei.

Il riferimento aperto alle Regioni nel dialogo con le istituzioni europee (soprattutto prima di Lisbona dove si prevedeva latamente la partecipazione regionale senza alcuna specificazione del soggetto istituzionale coinvolto) ha infatti comportato un naturale sbilanciamento a favore degli organi esecutivi. Tenendo altresì conto della forma di governo delle Regioni italiane in costanza della quale la titolarità del potere di rappresentanza esterna è collocata in capo al Governo regionale⁸⁰, la prete-

⁷⁷ R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. ODONE, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012, op. cit.*, p. 9 ss.: «La vocazione della nuova legge a porsi nei fatti come il codice dei rapporti con l'Unione europea è poi rafforzata dal fatto che, a parte l'ampiezza della disciplina delineata nei suoi 61 articoli, essa tende a prospettarsi come tale anche sotto il profilo della portata formale di talune sue disposizioni – si pensi a quelle che limitano il contenuto delle leggi di attuazione degli obblighi europei da essa previste o dettano i criteri direttivi generali cui devono essere informati gli atti delegati da assumere sulla base delle stesse – o sotto quello della sua modificabilità successiva, che, nell'impostazione della legge 234, mirerebbe ad essere apparentemente possibile solo attraverso provvedimenti di legge appositi e comunque diversi dalle leggi specificamente dedicate dalla stessa 234 all'attuazione degli obblighi europei».

⁷⁸ F. SCUTO, *Il ruolo del Parlamento italiano nella formazione del diritto europeo: recenti sviluppi e criticità*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 2015, p. 1 ss.: «le disposizioni mirano a rafforzare i poteri del primo (Parlamento, n.d.r.) ed a riequilibrare i rapporti di forza – a lungo nettamente sbilanciati – con il secondo (Governo, n.d.r.)».

⁷⁹ Come affermato da L. VIOLANTE, *Il problema della sovranità nella prospettiva dell'integrazione europea: rapporti tra Parlamento Europeo e Parlamenti nazionali. Lezione tenuta all'Università degli Studi-Roma Tre*, 1999, infatti, è stato solo in un secondo momento che si è iniziato a dedicare maggiore attenzione alla fase ascendente, riconosciuta come strettamente interdipendente dalla fase discendente: «Sia pure progressivamente sta emergendo la consapevolezza che un attivo intervento nella fase ascendente è assolutamente necessario per tutelare in maniera adeguata gli interessi nazionali. (...) Una più attenta presenza parlamentare nella fase ascendente consente di prevenire ostacoli e difficoltà di coordinamento tra la normativa nazionale e il diritto comunitario e garantisce pertanto, in ultima analisi, una più piena e corretta attuazione di quest'ultimo».

⁸⁰ Si rimanda a C. FASONE, *Le Assemblee legislative regionali e i procedimenti decisionali comunitari, op. cit.*, p. 420.

sa degli Esecutivi regionali di rappresentare la Regione appariva come l'unica possibile opzione. La legge n. 234 si inserisce quindi in questa situazione di fatto (e di diritto) provando a riequilibrare l'asse esecutivo-legislativo sia su scala nazionale sia su scala regionale.

Se però questo obiettivo sembra maggiormente centrato con riferimento al ruolo del Parlamento ⁸¹, per quanto riguarda le Assemblee legislative regionali esso è destinato a stemperarsi nei suoi connotati positivi. Il peso delle novità introdotte rispetto alla precedente legge Buttiglione si rivela, infatti, entrando nel merito dei contenuti, più evanescente di quanto potesse apparire ad una prima lettura. Le disposizioni della legge che richiamano il ruolo dei Consigli regionali ricalcano per lo più pedissequamente il tenore letterale delle disposizioni dei Trattati e dei Protocolli. Nella sfera di discrezionalità lasciata al legislatore nazionale nel disciplinare questo coordinamento, il legislatore italiano compie una precisa scelta, mantenendo softato il riferimento all'intervento regionale laddove si occupa di disciplinare gli strumenti di partecipazione indiretta e di partecipazione diretta riconosciuti a vantaggio dei Consigli regionali.

2.1. *Gli strumenti di partecipazione indiretta*

Nel primo caso, la partecipazione regionale viene articolata secondo eterogenee forme di raccordo, sia di tipo organizzativo che procedimentale, mantenendo però come punto fermo l'elemento del raccordo, indice della necessaria cooperazione e mediazione dello Stato rispetto all'obiettivo del coinvolgimento regionale.

Soffermandosi sul fronte delle procedure, la legge prevede innanzitutto la partecipazione delle Regioni nella verifica del rispetto del principio di

⁸¹ Per quanto riguarda il rafforzamento del ruolo del Parlamento, si guardi all'irrobustimento degli obblighi informativi posti in capo al Governo che costituisce al contempo una discrasia con la previsione contenuta nei Trattati per cui titolare dell'obbligo di informativa è la Commissione che instaura così un rapporto diretto con i Parlamenti nazionali, facendo apparire meno rilevante il ruolo di coordinamento e di intermediazione del Governo nazionale. Sui Parlamenti nazionali nell'Unione europea si rimanda a M. OLIVETTI, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Digesto discipline pubblicistiche. Aggiornamento V*, Utet, Torino, 2012, p. 485 ss.; C. MORVIDUCCI, *Parlamenti nazionali (ruolo nell'UE)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali VII*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 593 ss.

sussidiarietà e nel c.d. dialogo politico che trovano la propria sede positiva negli artt. 8 co. 3 e 9 co. 2 della legge n. 234. La trasposizione normativa del legislatore italiano non ha però portato con sé sostanziali puntualizzazioni rispetto allo svolgimento di tale intervento, limitandosi a richiamare letteralmente quanto previsto nel relativo Protocollo n. 2. Se nell'art. 8 si ribadisce la facoltà per le Camere di consultare, secondo le modalità previste nei Regolamenti parlamentari, i Consigli e le Assemblee delle Regioni e delle Province autonome, all'art. 9 si afferma come i documenti inviati dalle Camere alle istituzioni dell'Unione europea ai fini della definizione delle politiche europee tengono conto di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Il richiamo inserito nella legge ai regolamenti di Camera e Senato racchiudeva l'invito ad una cristallizzazione dell'articolazione delle effettive procedure proprio mediante modifica dei regolamenti, la quale non ha ancora trovato attuazione, se non nel recentissimo intervento del Senato. Una lacuna che, come ricordato da più voci, ha indebolito ed esacerbato le criticità che contraddistinguono il rapporto tra le Camere e i Consigli regionali stessi ⁸².

Anche le altre disposizioni della legge n. 234 del 2012 che disciplinano i raccordi procedurali confermano, di fatto, quanto già previsto nella previgente normativa, ivi compresa la riserva di esame parlamentare (art. 10) estesa alla Conferenza Stato-Regioni. La riserva può essere dichiarata d'ufficio dal Governo o invocata dal Parlamento quando voglia impedire una presa di posizione da parte del Governo in seno al Consiglio dell'Unione, in assenza di una preliminare valutazione da parte del Parlamento stesso che dispone di 30 giorni di tempo per esercitare il proprio ruolo di indirizzo.

Un potenziamento e una sistematizzazione hanno invece interessato gli obblighi informativi in capo al Governo disciplinati negli artt. 4, 5 e 6. Questi obblighi si declinano in una eterogeneità e molteplicità di adempimenti: nella trasmissione delle note informative predisposte dalla rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea (art. 4 c. 3); nella previsione di informare e consultare periodicamente le Camere in merito al coordinamento delle politiche economiche e di bilancio e al funzionamento dei meccanismi di stabilizzazione finanziaria (art. 4 c. 4); nella con-

⁸² Si veda in questo senso, tra le numerose voci in dottrina, G. RIVOCCHI, *La riforma dei regolamenti parlamentari dopo il Trattato di Lisbona: un'occasione mancata*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2009.

sultazione e nell'obbligo di informare tempestivamente le Camere di ogni iniziativa volta alla conclusione di accordi tra gli Stati membri dell'Unione europea con cui si preveda l'introduzione o il rafforzamento di regole in materia finanziaria o monetaria e che producano conseguenze rilevanti sulla finanza pubblica (art. 5); nell'obbligo di accompagnare il progetto di atti con una nota illustrativa (art. 6 c. 1); nell'obbligo di trasmettere tempestivamente alle Camere i commenti inviati alle istituzioni europee nell'ambito delle procedure di consultazioni (art. 6 c. 2); nell'obbligo di assicurare alle Camere un'informazione qualificata e tempestiva sui progetti di atti legislativi dell'Unione europea (art. 6 c. 4).

Tali obblighi determinano l'insorgere di un cospicuo flusso informativo evidenziato dalle relazioni consuntive che, con la relazione programmatica, il Governo è tenuto a presentare annualmente al Parlamento⁸³; nella relazione del 2016 tale flusso informativo ha coinvolto, nell'anno di riferimento, 7.389 documenti attinti dal *Portale dei delegati*, una banca dati del Consiglio fondamentale per la procedura concordata tra Camere, Regioni, Autonomie locali e CNEL ai fini dell'art. 6, co. 4, della legge. È però interessante altresì notare come, a fronte di un così consistente volume di informativa, le Regioni abbiano presentato – nel corso dell'intero anno – un totale di 21 osservazioni, 10 delle quali rispetto a proposte di atti non legislativi dell'Ue e 11 su atti legislativi (4 osservazioni da parte dei Consigli regionali e 7 dalle Giunte). Il dato è rassicurante se confrontato con l'anno precedente, anche se rimane contenuto in proporzioni che potrebbero avere potenzialità di sicuro maggiore impatto⁸⁴.

Guardando invece ai raccordi di tipo organizzativo, merita menzione l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Comitato interministeriale per gli affari europei (d'ora in poi CIAE) al

⁸³ In questo si sostanzia un altro dei fondamentali obblighi previsti *ex lege* in capo al Governo. La relazione programmatica prima (entro il 31 dicembre) e la relazione consuntiva, poi (entro il 28 febbraio dell'anno successivo) attraverso le quale il Governo rispettivamente individua gli obiettivi rispetto alle politiche europee e dà informazioni sulle posizioni assunte dallo Stato italiano rispetto alla politica europea nell'anno precedente. La relazione consuntiva segue la struttura utilizzata nella relazione programmatica, in modo da facilitare la valutazione da parte del Parlamento nell'esercizio della sua funzione di indirizzo e di controllo.

⁸⁴ La relazione consuntiva del 2015 evidenzia come a fronte di 6651 documenti informativi, le Regioni non abbiano presentato alcuna osservazione su proposte di atti legislativi e abbiano prodotto 7 osservazioni su proposte di atti non legislativi.

fine di implementare il coordinamento orizzontale tra i diversi soggetti a vario titolo implicati – a livello nazionale – nella catena legislativa europea, ivi comprese le Regioni; proprio perché luogo di questo raccordo e luogo privilegiato per la formazione di una posizione unitaria dello Stato da rappresentare in sede europea, ai sensi dell'art. 2 co. 1, qualora vengano trattate materie che interessano le Regioni e le Province autonome⁸⁵, alle riunioni del CIAE partecipano di diritto⁸⁶ il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome o un Presidente di Regione o di Provincia autonoma da lui delegato.

Utile ruolo di supporto è svolto dal Comitato Tecnico di Valutazione degli atti dell'Unione europea che coadiuva il CIAE nella preparazione delle riunioni ordinando sistematicamente le osservazioni che vengono presentate dai nuclei di valutazione radicati nei singoli Ministeri. Sempre qualora vengano trattate materie di rilevanza regionale, il Comitato può essere integrato anche con rappresentanti regionali, uno per Regione su indicazione del rispettivo Presidente⁸⁷ assumendo così i tratti di un ulteriore canale di presenza delle Regioni nella fase ascendente⁸⁸.

Un'ultima sede di coordinamento nonché di controllo e confronto con le Regioni sugli atti normativi che dispiegano un interesse per le Regioni stesse e rispetto al quale si gioca il ruolo politico svolto dalla

⁸⁵ *Ex* art. 1, co. 2 lett. c del DPR n. 118 del 2015 (Regolamento per il funzionamento del Comitato interministeriale per gli affari europei, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2012, n. 234): «Per le finalità di cui al comma 1 il CIAE può in particolare, nell'ambito delle proprie funzioni: c) trattare aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse regionale e territoriale».

⁸⁶ Diversamente da quanto prevedeva la previgente disciplina che subordinava questa partecipazione ad una espressa richiesta del presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome o di un presidente di regione o di provincia autonoma da lui delegato.

⁸⁷ Art. 19: «Qualora siano trattate materie che interessano le regioni e le province autonome, il Comitato tecnico di valutazione è integrato da un rappresentante di ciascuna regione e provincia autonoma indicato dal rispettivo presidente e, per gli ambiti di competenza degli enti locali, da rappresentanti indicati dall'ANCI, dall'UPI e dall'UNCCEM».

⁸⁸ È bene però sottolineare come il valore delle funzioni svolte dal Comitato sia in rapporto di stretta dipendenza con il corretto svolgimento delle funzioni dei singoli nuclei di valutazione interni ai Ministeri che, come evidenziato da Catelani, non sempre sono operativi o non sempre sono dotati di idonee strutture di supporto (art. 19 legge n. 234). Cfr. E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Editrice pisana, Pisa, 2017.

Conferenza permanente Stato-Regioni⁸⁹ viene individuata, riprendendo la precedente normativa, nella sessione europea della Conferenza; la sessione, in virtù dell'art. 22, viene convocata almeno ogni quattro mesi di diritto⁹⁰ oppure su richiesta delle Regioni e delle Province autonome, quale momento finalizzato al raccordo «delle linee della politica nazionale, relativa all'elaborazione degli atti dell'Unione europea, con le esigenze rappresentate dalle Regioni e dalle Province autonome, nelle materie di competenza di queste ultime»⁹¹ e i cui esiti vengono tempestivamente comunicati alle Camere.

2.2. *Gli strumenti di partecipazione diretta*

Oltre a questi strumenti di partecipazione indiretta delle Regioni al processo decisionale europeo, queste ultime possono altresì avvalersi di strumenti di partecipazione diretta che sono riconducibili all'art. 24 della legge n. 234 del 2012, la quale fa a sua volta espresso richiamo all'art. 5 c. 1 della legge n. 131 del 2003. La presenza regionale si concretizza – grazie alle specificazioni fornite dall'Accordo generale di cooperazione tra Governo e Regioni per la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari⁹² – attraverso la rappresentanza regionale all'interno delle delegazioni di Governo che si interfacciano con il Consiglio, con i gruppi di lavoro e i comitati del Consiglio e con la Commissione europea.

La rappresentanza regionale viene differenziata a seconda dell'interlocutore europeo: relativamente all'attività del Consiglio, la voce regionale viene garantita attraverso due Presidenti di Regione, l'uno riconducibile alle Regioni a statuto ordinario e l'altro a quelle speciali mentre, in occasione dell'attività dei gruppi di lavoro, dei comitati del Consiglio e della

⁸⁹ Si veda R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, p. 13 ss.

⁹⁰ Nel quadro normativo antecedente alla legge n. 234 la sessione europea, già prevista, veniva però convocata almeno ogni 6 mesi.

⁹¹ Art. 22, legge n. 234 del 2012.

⁹² L'accordo è stato siglato dalla Conferenza Stato-Regioni con atto n. 2537 del 16 marzo 2006.

Commissione, essa viene garantita da due esperti nominati l'uno dalle Regioni ordinarie e l'altro da quelle speciali⁹³. La disciplina della mera rappresentanza, senza alcuna specificazione dei poteri di tali delegati, ha però reso complesso definire e verificare l'impatto della posizione regionale che può assumere molteplici facce a seconda dell'interesse di volta in volta appoggiato, sia esso l'interesse dell'ente regionale in generale, sia l'interesse della specifica Regione di provenienza o finanche l'interesse statale.

2.3. I regolamenti parlamentari. Qualcosa si muove... ma in quale direzione?

Tutto l'apparato messo in campo per sostenere una posizione maggiormente dinamica delle Regioni e, in particolare, dei Consigli regionali nel processo di creazione di un diritto sempre più euro-unitario, ha fatto trasparire una certa debolezza dell'apparato stesso, a cui ha certamente contribuito il protrarsi del mancato adeguamento dei regolamenti parlamentari al ridisegnato ruolo dei Parlamenti nazionali e delle Assemblee legislative racchiuso nel Trattato di Lisbona; regolamenti che, anche più globalmente parlando, soffrono di una «anacronistica impostazione della disciplina» sul fronte del raccordo tra le due Camere del Parlamento e i Consigli regionali⁹⁴.

Già prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nell'ottobre 2009, la Camera – protagonista di una iniziale fase di dinamismo⁹⁵ – ha approvato attraverso la Giunta per il regolamento una procedura sperimenta-

⁹³ Ai sensi dell'art. 3 co. 2, le Regioni e le Province autonome individuano un elenco di esperti che viene acquisito, con cadenza semestrale in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano; in assenza di dette designazioni l'elenco si intende confermato per una sola volta.

⁹⁴ G. RIVOCCHI, *La riforma dei regolamenti parlamentari*, op. cit.

⁹⁵ È dalla Camera, infatti, che sono arrivati i primi input diretti alla modifica della legge n. 11 del 2005 nonché una proposta di revisione del regolamento che toccava, in particolare, l'art. 127. Sul punto si veda C. FASONE, *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2010.

le concentrata⁹⁶, in un primo momento, esclusivamente sull'arricchimento degli strumenti di intervento della Camera nelle decisioni comunitarie per il tramite di una lettura ampliativa dell'art. 127 co. 1 del Regolamento⁹⁷.

In un secondo frangente, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Giunta è tornata sul tema del raccordo tra istituzioni nazionali ed europee, definendo – con il parere del luglio 2010 – alcuni aspetti che coinvolgono le procedure per il “test sulla sussidiarietà”. Se il parere ha consolidato talune prassi nei rapporti intercorrenti tra Parlamento nazionale, Governo e istituzioni europee, poco (o forse sarebbe più corretto dire nulla) ha invece detto e innovato con riguardo alla presenza attiva dei Consigli regionali che, a differenza delle summenzionate prassi, non necessitavano di un consolidamento ma, piuttosto, di procedure «create *ex novo*»⁹⁸.

L'unico labile richiamo ai Consigli regionali resta quello contenuto nella relazione annessa alla presentazione del primo parere, in cui si fa riferimento alle audizioni disciplinate dall'art. 79 del regolamento quale modalità di interlocuzione delle Assemblee legislative regionali, pur non essendo queste nemmeno menzionate nell'articolo ma solo velatamente richiamate laddove si stabilisce che uno dei profili che possono confluire nelle valutazioni in fase istruttoria è il rispetto delle competenze regionali e di quelle delle autonomie locali.

⁹⁶ In commento si veda C. FASONE, *La procedura sperimentale per la partecipazione della Camera dei deputati alla “fase ascendente”: quali margini di intervento per le Assemblee legislative regionali?*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2009

⁹⁷ I punti che sono stati toccati sono stati i seguenti: ampliamento in via interpretativa del novero degli atti comunitari assegnati alle Commissioni; estensione all'esame degli atti europei da parte delle Commissioni competenti delle disposizioni dell'art. 79, co. 4, 5 e 6, relative all'istruttoria legislativa; definizione delle tempistiche per la conduzione dell'esame (30 gg) e tempistiche in caso di riserva di esame parlamentare; attribuzione alla XIV Commissione Politiche della Unione europea della verifica della conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi di cui all'art. 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; audizioni in Commissione; separazione dell'esame della relazione annuale del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea da quello del disegno di legge comunitaria. Cfr. P. DE LUCA, *Parlamenti nazionali e processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 319 ss.

⁹⁸ Cfr. C. FASONE, *La procedura sperimentale per la partecipazione della Camera dei deputati alla “fase ascendente”: quali margini di intervento per le Assemblee legislative regionali?*, in *Amministrazione in Cammino*, 2009, p. 2.

A questa perdurante stagnazione in cui giace l'auspicato adeguamento⁹⁹, oltretutto espressamente richiesto dall'art. 8 della legge n. 234 del 2012, pare aver recentemente messo un punto il Senato che nel dicembre 2017 ha approvato alcune modifiche al proprio regolamento, ivi comprese alcune disposizioni afferenti alla fase ascendente, che entreranno in vigore dalla prossima legislatura (la XVIII). Prima di queste modifiche, il Senato aveva comunque scalzato la Camera dal suo ruolo di protagonista, imprimendo un'accelerazione nella garanzia del coinvolgimento dei Consigli regionali.

Tale accelerazione aveva trovato sbocco, innanzitutto, mediante l'istituzione della XIV Commissione permanente¹⁰⁰ coadiuvata dalla sottocommissione per la fase ascendente e dalla sottocommissione Regioni, chiamata a vigilare sulla relazione sussistente tra Unione Europea, Stato e Regioni¹⁰¹ e, in secondo luogo, mediante la sottoscrizione nel 2014 di un

⁹⁹ Vi è chi sostiene come questo non sia frutto di inerzia o di sottovalutazione delle innovazioni prodotte dalla legge n. 234 ma come tale incompiuta modernizzazione dei regolamenti parlamentari discenda da tre motivazioni di ordine strettamente giuridico: in primo luogo, le norme regolamentari, così come le prassi, possiedono una intrinseca elasticità che permette di adattare in via interpretativa le disposizioni esistenti alle nuove dinamiche relazionali introdotte dal Trattato di Lisbona; in secondo luogo, le disposizioni della legge n. 234 sono già attuate mediante i pareri della Giunta per il regolamento che hanno persino talvolta anticipato procedure poi codificate nella legge (es. adempimento per la riserva di esame parlamentare) e, infine, le norme che disciplinano nella legge n. 234 la verifica del principio di sussidiarietà e il dialogo politico hanno valore «meramente ricognitivo» di prerogative già riconosciute dal diritto primario europeo e già disciplinate dalla Camera senza necessità dell'intermediazione della legge. In questo senso si veda R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. ODONE, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012*, *op. cit.*, pp. 24-25. Gli Autori si chiedono inoltre se vi siano, tra le disposizioni di cui alla legge in oggetto, alcune che per la delicatezza delle prerogative implicate non esigano una specifica disposizione attuativa, non bastando una implicita applicabilità in base a procedure e prassi vigenti; e tra queste disposizioni rientrano proprio quelle che dovrebbero occuparsi del raccordo con le Assemblee legislative regionali.

¹⁰⁰ Già negli anni '70 Chimenti non intravedeva alcun rischio di depotenziamento del controllo parlamentare a fronte di uno spostamento di funzioni e competenze dalla Camera nel suo complesso ad uno o più commissioni (C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 187).

¹⁰¹ Ai sensi dell'art. 23 co. 3 del regolamento del Senato: «la Commissione esprime il parere ovvero formula osservazioni e proposte sui predetti atti in merito ai rapporti delle Regioni con l'Unione europea, di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, alla partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione ed

Accordo (da parte della Commissione stessa) che verteva sulla messa in campo di una strategia collaborativa (o procedura sperimentale), secondo un modulo multilaterale¹⁰², tra la Commissione e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali; strategia che toccava la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, l'espressione dei pareri nel contesto del dialogo politico e lo scrutinio del programma di lavoro della Commissione europea.

Nella inattuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e quindi a fronte della mancata integrazione dei rappresentanti degli enti regionali e locali nella Commissione bicamerale per le questioni regionali¹⁰³, l'Accordo prevede infatti un alternativo canale di comunicazione che lega le Assemblee legislative regionali (nella figura della Conferenza dei relativi Presidenti) con la XIV Commissione attraverso possibilità di audizioni, momenti di confronto politico e con la definizione di una procedura che favorisca una tempestiva informazione circa il calendario di lavori della XIV Commissione, agevolando per tal via la presentazione di eventuali osservazioni regionali entro le strette tempistiche imposte dai Trattati.

Così sommariamente tratteggiato il quadro, non stona la tendenza confermata dai dati secondo cui le Regioni scelgono prevalentemente come interlocutore il Senato, una delle Camere più attive tra Assemblee legislative regionali in Europa¹⁰⁴; e questo sia per una vocazione re-

all'attuazione degli atti normativi comunitari, di cui all'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, alla disciplina dei casi e delle forme in cui le Regioni possono concludere accordi con Stati o intese con enti territoriali interni ad altri Stati membri dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 117, nono comma, della Costituzione, nonché al rispetto del principio di sussidiarietà nei rapporti tra l'Unione europea e lo Stato e le Regioni, di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione».

¹⁰² Come auspicato da G RIVOSECCHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, op. cit., p. 398.

¹⁰³ Si veda in argomento, in ultimo, G. D'AMICO, *La Commissione bicamerale per le questioni regionali: dalla Camera delle «istituzioni territoriali» al «camerino» degli «enti territoriali»?*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, p. 892 ss.

¹⁰⁴ La camera che ha presentato il maggior numero di pareri nel 2016 è stata il nostro Senato della Repubblica con i suoi 81 pareri che hanno costituito il 13% del totale di pareri ricevuti. Le altre camere nazionali più attive sono la Camera Deputatilor rumena (70 pareri), l'Assembleia da Republica portoghese (57 pareri), il Bundesrat tedesco (47 pareri), il Sénat ceco (46 pareri), il Senat rumeno (43 pareri), l'Assemblée Nationale francese (33 pareri), la Camera dei Deputati italiana (27 pareri), il Sénat francese (25 pareri), il

gionale del Senato sia, almeno in parte, per la sua dimostrata intraprendenza in una più puntuale definizione dei raccordi tra i soggetti coinvolti¹⁰⁵.

Questo spirito che ha di recente animato il Senato ha portato – come si accennava poc’anzi – ad una modifica del regolamento che ha toccato, tra gli altri punti oggetto di revisione¹⁰⁶, la modalità di designazione della XIV Commissione nonché l’art. 144 sull’esame degli atti normativi in fase ascendente. Per quanto concerne la designazione della XIV Commissione, le modifiche hanno espunto dal regolamento il comma 4 *bis* dell’art. 21¹⁰⁷ che enucleava criteri di composizione derivata della Commissione e hanno istituito, al suo posto, una designazione in forma diretta estendendo pertanto, anche alla XIV Commissione, le regole sulla formazione delle Commissioni permanenti.

Per quanto attiene invece alle procedure per l’esame degli atti normativi in fase ascendente, la Giunta ha previsto, da un lato, una cristallizzazione di alcune delle prassi ormai diffuse alternata, dall’altro, da un

Riksdag svedese (23 pareri), la Poslaneckà sněmovna ceca (19 pareri), il Senat polacco (17 pareri), la House of Lords britannica (17 pareri), le Cortes Generales spagnole (13 pareri) e il Bundesrat austriaco (11 pareri). I dati sono tratti dall’ultima relazione della Commissione sui rapporti tra la Commissione e i Parlamenti nazionali (COM(2017) 601 final del 30 giugno 2017).

¹⁰⁵ A questo si aggiunga che l’appiglio normativo che il Senato trova nel suo regolamento (art. 138) per immettere le osservazioni dei Consigli regionali nell’ambito del controllo di sussidiarietà e del dialogo politico meglio si presta sul piano della efficacia procedurale di quello a cui fa invece riferimento la Camera nel suo regolamento. L’art. 138 prevede infatti la comunicazione all’assemblea dei voti presentati dalle Regioni che vengono altresì trasmessi alla Commissione competente per materia la quale può concludere l’esame con una relazione al Senato o con una risoluzione che inviti il Governo a provvedere. La Commissione competente che esamina i pareri dei Consigli regionali lavora contestualmente con la XIV Commissione.

¹⁰⁶ Per un primo commento si veda A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *www.federalismi.it*, 2018.

¹⁰⁷ Art. 21 co. 4 bis: «I senatori designati a far parte della 14a Commissione permanente sono in ogni caso componenti anche di altra Commissione permanente. A tal fine ciascun Gruppo parlamentare designa i propri rappresentanti nella 14a Commissione permanente successivamente alla composizione delle altre Commissioni. Il Presidente del Senato promuove le intese necessarie perché nella composizione della 14a Commissione sia rispettato, per quanto possibile, il criterio della proporzionalità e perché essa sia formata da tre Senatori appartenenti a ciascuna delle Commissioni 1a, 3a e 5a e da due Senatori appartenenti a ciascuna delle altre Commissioni permanenti».

tentativo di armonizzazione (o forse finanche di omologazione) con alcuni profili procedurali tipici della attività condotta nel medesimo contesto della Camera dei deputati.

Agendo sull'art. 144, gli elementi di innovazione apportati rispetto alla precedente versione del regolamento afferiscono al deferimento degli atti legislativi dell'Unione alle Commissioni competenti per materia e, soprattutto, alla polarizzazione nella XIV Commissione – in questo risiede un elemento di allontanamento dalla prassi fin qui registratasi in Senato e un avvicinamento a quella della Camera – della funzione di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà e proporzionalità¹⁰⁸. Tutte le Commissioni devono operare sulla base di tempistiche indicate loro dal Presidente del Senato e devono rimettere l'esame della conformità dell'atto al principio di sussidiarietà alla XIV Commissione laddove ne ravvisino una possibile violazione. Il Presidente del Senato, su richiesta della XIV Commissione, deve comunicare al Governo l'avvio dell'esame degli atti per l'apposizione della riserva di esame parlamentare. Nel caso in cui la XIV Commissione abbia verificato la sussistenza di una violazione del principio di sussidiarietà, il Governo o 1/5 dei componenti della Commissione potrà chiedere che l'esame sia traslato in Assemblea.

Nelle concise e recenti interpolazioni, un effimero spazio è destinato al coinvolgimento delle Assemblee legislative regionali; il regolamento si limita infatti laconicamente a conferire al Presidente del Senato la facoltà – con riferimento agli atti legislativi europei – di chiedere consultazioni alle Assemblee legislative regionali e a quelle delle Province autonome, i cui eventuali documenti dovranno essere trasmessi alla Commissione competente e alla XIV Commissione.

È forse prematuro affermarlo perentoriamente ma anche le recenti modifiche apportate al regolamento del Senato, così come le precedenti iniziative in materia, non sciolgono tutti i nodi che complicano l'appor-

¹⁰⁸ In alcuni primi commenti (e in particolare, N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in www.forumcostituzionale.it, 2018) si sono messi a fuoco taluni dubbi sulla opportunità di questa scelta. Si è infatti detto come quest'ultima, condizionata dalla volontà di razionalizzare la produzione di pareri motivati e di favorire la coerenza tra le posizioni espresse dai due rami del Parlamento oltre che con quelle del Governo (dando l'ultima parola sulla sussidiarietà ad un unico soggetto), possa condurre ad una svalutazione della «natura politica del controllo di sussidiarietà e la sua connessione con il c.d. “dialogo politico”» (p. 3).

to dei Consigli regionali nel processo deliberativo multilivello europeo. Sono noti e ampiamente dibattuti i rilievi critici che vengono mossi verso lo stato dell'arte: la possibilità concreta di una posizione distonica tra Governo e Parlamento e, analogamente, l'eventualità di un disaccordo nelle opinioni presentate dai due rami del Parlamento¹⁰⁹: elementi di dissonanza che, entrambi, sviscerano la forza che può invece assumere una posizione coesa da parte dell'ordinamento nel suo complesso. Nella stessa scia si pone una delle conseguenze derivanti della fragilità del sistema di raccordo centro-periferia su scala nazionale, ossia l'invio autonomo delle proprie *opinions* alla Commissione da parte di alcune Regioni e dei rispettivi Consigli che, oltre a riflettere le proprie conseguenze negative sulla forza e sulla trasparenza della posizione assunta, rischia di congestionare (soprattutto laddove tale pratica è ormai diffusa in diversi ordinamenti) l'attività della Commissione.

2.4. *L'attivismo e il non attivismo regionale*

L'inerzia delle Camere nella modifica dei regolamenti e la farraginosità delle procedure ivi delineate se, in taluni casi, ha spinto verso drastiche soluzioni come quella appena accennata (invio autonomo di pareri) e se, in altri, ha contribuito ad inibire l'iniziativa regionale, in altri casi ancora ha invece stimolato le Regioni a ricercare e affinare i propri strumenti di intervento. Gli enti regionali si muovono sempre con più frequenza e intensità operando sugli Statuti e su apposite legge di procedura per disciplinare i rapporti con l'ordinamento europeo e il livello nazionale. Se alcune Regioni si erano già pionieristicamente mosse in questa direzione ancor prima dell'assetto regionalistico disegnato con la riforma costituzionale del Titolo V, una più completa maturazione si è registrata a partire dal 2005 con l'avvento della legge Buttiglione e, successivamente, con la legge n. 234 del 2012, soprattutto – in quest'ultima fase – con una peculiare attenzione al tema del

¹⁰⁹ A titolo esemplificativo si rimanda, per la difformità della posizione assunta da esecutivo e legislativo, al parere contrario dell'8 giugno 2010 espresso dalla IX Commissione permanente del Senato e a quello favorevole del Governo italiano in sede di Consiglio.

raccordo verticale tra Parlamento nazionale e Consiglio regionale ¹¹⁰.

Per quanto riguarda gli Statuti regionali ¹¹¹, due sono i modelli entro i quali sussistere per esigenze di sistematizzazione le previsioni statutarie concernenti l'intervento regionale nella formazione del diritto europeo: talora si è optato per la previsione di norme programmatiche o di meri calchi dell'art. 117 co. 5 Cost., in cui si contempla la partecipazione delle Regioni alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi europei e alla loro attuazione ed esecuzione ¹¹².

Talora ¹¹³, invece, sono state sfruttate le disposizioni statutarie come sede di norme più puntuali e già attuative non solo del quadro costituzionale ma anche delle leggi nazionali del 2005 e del 2012. In questo senso, si possono trovare elementi di regolamentazione inerenti le attività connesse alla partecipazione al processo decisionale europeo negli artico-

¹¹⁰ Cfr. M. COLUCCI, L. 4 febbraio 2005, n. 11 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari": la nuova disciplina della fase ascendente e discendente nazionale e regionale del diritto comunitario, in *Il Diritto della Regione*, 2005, p. 39 ss.; R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione europea*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, p. 169 ss.; P.L. PETRILLO, *Unione europea, Governo nazionale e Regioni nella c.d. "fase ascendente" tra azioni di filtro e tentativi di coordinamento*, in G. CARPANI, T. GROPPI, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 17 ss.; G. PASTORE, *La fase discendente: governance interistituzionale nell'attuazione regionale delle direttive comunitarie*, in S. BARONCELLI (a cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione Europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 254 ss.; F. PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea. Le prospettive delle Regioni italiane nella fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Giappichelli, Torino, 2012.

¹¹¹ Cfr. B. SARDELLA, *La "dimensione comunitaria" dei nuovi Statuti regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, p. 431 ss.; G. D'IGNAZIO, *I rapporti con l'Unione europea nei nuovi Statuti regionali*, in S. GAMBINO (a cura di), *Regionalismi e Statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 367 ss.; P. SCARLATTI, *Partecipazione delle Regioni all'Unione europea e fonte statutaria ordinaria. Profili problematici*, in *Diritti regionali*, 2018, p. 345 ss.

¹¹² Esempio in tal senso si rinviene nello Statuto della Regione Puglia, art. 9 (La Regione partecipa, attraverso i propri organi rappresentativi, alla formazione di decisioni degli organismi comunitari).

¹¹³ Soprattutto quelle Regioni i cui Statuti sono esito della più recente stagione di riforma statutaria.

li che disciplinano le funzioni del Consiglio regionale o l'esercizio della potestà regolamentare della Giunta ¹¹⁴.

La fonte prevalentemente utilizzata dalle Regioni per definire i rapporti con l'Unione europea e il Parlamento, nella trama di rapporti intessuta ai fini del processo decisionale europeo e indipendentemente dall'uso o meno della fonte statutaria, è la legge ordinaria, con la quale i Consigli regionali elaborano interventi *ad hoc* che confluiscono nelle cd. leggi di procedura di cui sono oramai dotate quasi tutte le Regioni ¹¹⁵.

Con precisione e ricchezza diversificate ¹¹⁶, le leggi di procedura racchiudono uno strumentario – in alcuni casi arricchito anche da previsioni contenute nei regolamenti interni dei Consigli regionali – a tratti omogeneo nella sostanza e similmente improntato ad una apertura verso la collaborazione nella creazione di un sistema legislativo euro-unitario.

Circoscrivendo l'analisi alla fase ascendente, alcuni dei numerosi strumenti in cui ci si imbatte scorrendo le leggi di procedura sono: un primo obbligo informativo che la Giunta assolve inviando al Consiglio regionale una relazione programmatica all'interno della quale si dà conto degli orientamenti che l'organo esecutivo vuole seguire nell'anno in corso nei rapporti con l'Unione europea; la costituzione di una sessione europea ritagliata nell'ambito dei lavori del Consiglio e votata all'esa-

¹¹⁴ Si veda lo Statuto della Regione Veneto (artt. 18 e 33) oppure lo Statuto della Regione Piemonte (artt. 15, 27, 42, 45 e 56).

¹¹⁵ Al mese di ottobre 2017 le leggi di procedura sono le seguenti: Abruzzo (l.r. 22/2009 con ultime modifiche apportate con l.r. 39/2014), Basilicata (l.r. 31/2009), Calabria (l.r. 30/2016), Campania (l.r. 18/2008), Emilia Romagna (l.r. 16/2008), Friuli Venezia Giulia (l.r. 10/2004 con ultime modifiche apportate con l.r.15/2012), Lazio (l.r. 1/2015), Lombardia (l.r. 17/2011 con ultime modifiche apportate con l.r. 8/2016), Marche (l.r. 14/2006), Molise (l.r. 2/2016), Puglia (l.r. 24/2011), Sardegna (l.r. 13/2010), Sicilia (l.r. 10/2010), Toscana (l.r. 26/2009), Umbria (l.r. 11/2014), Valle d'Aosta (l.r. 8/2006 con ultime modifiche apportate da l.r. 7/2014), Veneto (l.r. 26/2011 con ultime modifiche apportate da l.r. 27/2013), Provincia autonoma di Trento (l.p. 2/2015), Provincia autonoma di Bolzano (l.p. 14/2015). Non tutte le Regioni hanno però approvato leggi di procedura *ad hoc*; esse hanno invece optato per una diversa soluzione, facendo confluire tale genere di disposizioni nella legge comunitaria regionale che assume così la duplice veste di legge di attuazione del diritto europeo e di legge di procedura.

¹¹⁶ Confrontando le leggi di procedura ci si avvede infatti di come alcune possiedano una disciplina minuziosa ed elaborata mentre altre sono caratterizzate da interventi asciutti e snelli. Come esempio della prima tipologia di intervento si veda la legge della Regione Emilia Romagna o della Regione Lombardia.

me del programma legislativo della Commissione europea¹¹⁷; la disciplina del potere del Consiglio di esprimere indirizzi alla Giunta per sollecitare quest'ultima a svolgere, a sua volta, una attività di pressione perché sia sollevata da parte della Conferenza permanente una riserva di riesame; la produzione di osservazioni da parte del Consiglio, poi poste all'attenzione della Commissione consiliare competente; l'approvazione di risoluzioni del Consiglio rispetto alla verifica del principio di sussidiarietà che vengono successivamente trasmesse alla Giunta ai fini di un raccordo tra i due organi; la disciplina del flusso informativo che – specularmente allo scambio di informazioni che intercorre tra Governo e Parlamento – vede coinvolta la Giunta e il Consiglio; la creazione di una Commissione consiliare competente in materia di politiche europee che viene investita di un compito essenziale nella fase ascendente e, in particolar modo, in costanza delle verifiche sul rispetto del principio di sussidiarietà.

Un valido esempio in questo senso viene fornito dalla Regione Abruzzo, con l'art. 4 della l.r. n. 39 del 2014 *Disposizioni sulla partecipazione della Regione Abruzzo ai processi normativi dell'Unione Europea e sulle procedure d'esecuzione degli obblighi europei*. Questa norma è frutto di un percorso che ha avuto origine con la prima legge di procedura n. 22 del 2009 e, in sua attuazione, con il *Modello relativo alla Fase Ascendente* (Deliberazione dell'Ufficio di presidenza 103/2011 e con DGR 370/2011), sostenuto dalle procedure previste nel Regolamento consiliare che dedica una intera sezione (III) del Capo XII alla formazione e all'attuazione del diritto europeo (artt. 116 e 116).

Esito di questo percorso è la recente legge del 2014 che, all'art. 4, nel codificare le procedure attinenti alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, muove dalla necessità di un raccordo tra Giunta e Consiglio, i cui esiti siano approvati con risoluzione dalla Commissione consiliare competente in materia di politiche europee. Qualora il Presidente del Consiglio regionale ravvisi la necessità di tale raccordo, contestualmente alla assegnazione dei progetti di legge europei alle commissioni competenti, trasmette gli stessi anche al Presidente del-

¹¹⁷ Che riunisce una vocazione consuntiva e una programmatica, la fine e l'inizio del ciclo di partecipazione regionale al processo decisionale europeo, dovendosi in questa sede dare atto di quanto la Regione ha fatto nell'anno trascorso per dare compimento alla fase discendente ma dovendosi altresì impostare il coinvolgimento regionale nella fase ascendente.

la Giunta. In questo caso, le osservazioni sul rispetto del principio di sussidiarietà potranno essere proposte non solo da ciascun consigliere ma anche dalla Giunta stessa e dovranno pervenire alla Commissione politiche europee entro il termine ultimo stabilito dal suo Presidente ai fini della loro approvazione, così da consentire il rispetto dei termini tenendo conto del calendario dei lavori del Consiglio. Gli esiti delle osservazioni per tal via deliberate vengono quindi trasmessi alla Giunta, ad entrambe le Camere del Parlamento, al Comitato delle Regioni e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Soffermandosi sull'esempio qui riportato, si evince come la legislazione di procedura più recente abbia fatto un salto di qualità rispetto alla prima produzione legislativa in materia, più concentrata sul ruolo della Giunta; emerge qui infatti il tentativo di rivestire di un ruolo più pregnante il Consiglio regionale e le sue articolazioni interne, che diventa soggetto proattivo nella catena istituzionale che collega il livello regionale con quello europeo, anche attraverso l'individuazione di punti di raccordo con l'esecutivo regionale.

Nonostante i pervicaci ed encomiabili sforzi attivati da alcune Regioni¹¹⁸, queste non possiedono però da sole la forza di costruire un sistema integrato e coordinato che permetta di rendere maggiormente fluido, effettivo ed incisivo questo dialogo istituzionale che si innesta nel processo legislativo in sede europea. Basti pensare alla poc'anzi menzionata disciplina con riguardo alla partecipazione dei Consigli regionali alla verifica del principio di sussidiarietà, che trova più o meno analoghe specchiature in altre leggi regionali in cui la partecipazione del Consiglio viene puntualizzata raccordando le funzioni delle Commissioni coinvolte, il tipo di apporto che esse conferiscono e l'atto in cui le varie osservazioni confluiscono¹¹⁹.

¹¹⁸ Da ultimo si veda anche la recente risoluzione del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna dell'Assemblea legislativa n. 4557 dell'8 maggio 2017 recante *Indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto dell'Unione europea*.

¹¹⁹ A titolo esemplificativo si rimanda all'art. 39 del regolamento interno del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna e, in particolare, al comma 4: «La commissione competente in materia di rapporti con l'Unione europea esamina i progetti e gli atti comunitari trasmessi all'Assemblea dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. La Giunta può richiedere alle Commissioni il

Per la costruzione di un sistema integrato e coordinato, efficace e operativo non basta, innanzitutto, la lettera delle norme ma occorre il concreto esercizio dei poteri da parte delle Regioni stesse che, a volte, non riescono a dare veste concreta a quanto previsto sul piano normativo. Ma, soprattutto, se questo anello della catena non trova continuazione nell'anello successivo o se un anello si rivela debole, la catena rischia di spezzarsi. Tra le variabili che incidono sulla tenuta di questa catena non può che continuare ad incidere il già menzionato lacunoso raccordo inter-istituzionale tra i livelli di governo regionali e statali, tra esecutivi nazionali e regionali e, soprattutto, tra Parlamento nazionale e Assemblee legislative regionali ¹²⁰.

3. *L'esigenza di riscoprire la sussidiarietà*

L'intersezione tra le disposizioni del diritto primario europeo e del diritto domestico, che consegna la disciplina della partecipazione regionale al processo decisionale europeo, scolpisce le dinamiche effettive del principio di sussidiarietà. La traduzione in applicazioni concrete della sussidiarietà nei rapporti tra il triplice livello che scaturisce da queste dinamiche è sintomo e indice della tenuta e del buon funzionamento

parere sugli stessi atti, trasmessi dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni. I singoli progetti e atti comunitari sono assegnati in sede consultiva alle commissioni competenti per materia che esprimono il loro parere. La commissione competente in materia di rapporti con l'Unione europea, tenuto conto del parere delle altre Commissioni, esprime le osservazioni approvando apposita risoluzione nei tempi previsti dalla legge o fornisce il parere richiesto. Con risoluzione, la commissione competente in materia di rapporti con l'Unione europea, tenuto conto del parere delle Commissioni competenti per materia, si esprime sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e su ogni altro aspetto di interesse per l'Assemblea legislativa, anche nell'ambito delle iniziative di cooperazione interistituzionale e interparlamentare». Si veda, sempre a titolo esemplificativo, l'art. 104 del regolamento del Consiglio regionale lombardo e l'art. 7 della l.r. n. 17 del 2011, modificato dall'art. 4 della l.r. n. 14 del 2014.

¹²⁰ In questo senso merita menzione l'indicazione fornita da Catelani, secondo la quale quanto introdotto con la legge n. 234 «sarebbe pienamente funzionale se all'interno del Parlamento vi fosse una Commissione regionale integrata che si facesse diretta interlocutrice di tutte le questioni europee direttamente influenti sulla competenza regionale» (E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, op. cit., p. 276).

del sistema nella sua complessa articolazione verticale. È notorio però come la sussidiarietà sconti di una porosità che ha portato a ritenerla una «arma a doppio taglio» se non, persino, un «giuoco di prestigio»¹²¹.

Un gioco di prestigio che si è talvolta avvantaggiato dell'alibi di una formalizzata apertura nei confronti delle soggettività territoriali e che, sul piano ideale, avrebbe dovuto trovare forme di contenimento proprio grazie alla proceduralizzazione della sussidiarietà e agli strumenti volti alla verifica del rispetto del principio nell'azione europea¹²². Questo non è però bastato, complice anche la difficile giustiziabilità del principio¹²³.

Le forme e i contenuti con cui concretamente si modula il principio di sussidiarietà suggeriscono come, allo stato dell'arte, essa rischi di rimanere il più delle volte un guscio vuoto¹²⁴, incapace di incidere in misura apprezzabile sul processo deliberativo grazie ad un avvicinamento della decisione politica (la cui titolarità non subisce spostamenti) ad una forma di dialogo verticalmente interistituzionale secondo un approccio condiviso e cooperativo¹²⁵. La sussidiarietà che trova sede nell'arena europea, soprattutto con riferimento ai livelli di governo regionali, sembra assumere i tratti di una sussidiarietà sbilanciata o negoziata al ribasso¹²⁶.

¹²¹ Si veda J.H.H. WEILER, *L'Unione e gli Stati Membri: competenze e sovranità*, op. cit., secondo il quale «quando vuoi agire ti permette di farlo, quando non vuoi agire (per ragioni politiche) la sussidiarietà ti offre uno splendido alibi».

¹²² A. D'ATENA, *Sussidiarietà e sovranità*, in AA.VV., *La costituzione europea*, Cedam, Padova, 1999, p. 191 ss.

¹²³ Cfr., *ex multis*, L.P. VANONI, *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà*, op. cit.; F. SANDER, *Subsidiarity Infringement before the European Court of Justice: Futile Interference with Politics or a Substantial Step towards EU Federalism*, in *Columbia Journal of European Law*, 2006, p. 517 ss.; V. COSTANTINESCO, *Who's Afraid of Subsidiarity?*, in *Yearbook of European Law*, 1991 p. 33 ss.; E.T. SWAINE, *Subsidiarity and Self-Interest: Federalism at the European Court of Justice*, in *Harvard International Law Journal*, 2000, p. 1 ss.

¹²⁴ Come già tempo fa aveva sottolineato S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi*, in *Foro italiano*, 1995, p. 374 ss.

¹²⁵ Sulla centralità nella costruzione europea della cooperazione istituzionale e, in particolare, della cooperazione interparlamentare si veda C. BENGTON, *Interparliamentary Cooperation within Europe*, in J. O'BRENNAN, T. RAUNIO (eds.), *National Parliaments within the Enlarged European Union. From "victims" of integration to competitive actors?*, Routledge, New York-London, 2007.

¹²⁶ Non si utilizza qui il termine nella accezione tipica del nostro ordinamento, secondo

In astratto, essa è suscettibile di favorire accomodamenti delle decisioni del livello centrale sulla scorta dei rilievi presentati dai livelli di governo inferiori attraverso l'intermediazione del livello "filtro", ossia del livello nazionale. Quest'ultimo, libero da vincoli nell'assumere la posizione regionale, si muove con ampio margine di discrezionalità nel suo ruolo di "negoziatore" di questi spazi di sussidiarietà con le istituzioni europee. Un negoziatore che però, a sua volta, rischia di arretrare in una posizione di debolezza a favore di un contraente forte che rimane, fuor di dubbio, il livello istituzionale europeo¹²⁷.

È evidente, infatti, come la sussidiarietà possa essere abbracciata – attraverso una modulazione dei suoi contenuti e, quindi, dei suoi effetti – assecondando l'interesse del contraente forte; la definizione degli spazi di manovra dei vari soggetti coinvolti nel processo di integrazione multi-livello produce inevitabili conseguenze che toccano tutti questi soggetti, comportando vantaggi e svantaggi a seconda di come viene concretamente bilanciata la cooperazione e il reciproco scambio tra livelli; vantaggi e svantaggi che saranno primariamente gestiti proprio dal contraente forte che modulerà, a tal fine, gli stessi effetti della sussidiarietà¹²⁸.

il modello espresso e proceduralizzato nella sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale e, quindi, come meccanismo di leale collaborazione basato su intese e accordi.

¹²⁷ Secondo De Burca, infatti, la Commissione ha fatto uso del principio di sussidiarietà più per giustificare un ampio esercizio del proprio potere piuttosto che per contenerlo (G. DE BURCA, *The Quest for Legitimacy in the European Union*, in *Modern Law Review*, 1996, p. 366).

¹²⁸ Sotto questo profilo, è interessante notare come – anche in chiave comparata – la sussidiarietà sia servita finora più a rafforzare le competenze del livello di governo più lontano dai cittadini che non a quello a loro più vicino. Come ricordato infatti tempo fa da L.P. VANONI, *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà*, op. cit., p. 87: «al di là delle diverse soluzioni adottate da ciascun sistema, quello che è necessario ricordare è che il futuro equilibrio tra autonomia e differenziazione non dipenderà esclusivamente dal funzionamento tecnico delle clausole elastiche preposte alla ripartizione delle competenze tra centro e periferia, ma anche dalla volontà politica di dare loro attuazione». Pertanto, al di là del funzionamento dei meccanismi già predisposti in Europa per l'attuazione del principio di sussidiarietà, o anche di quelli che in futuro potremmo identificare connettendo tale principio ai profili propri della *better regulation*, è importante preliminarmente ricordare che «il futuro della sussidiarietà come clausola elastica di ripartizione delle competenze dipenderà non solo dalla ideazione di strumenti procedurali in grado di favorirne la applicabilità, ma anche "dall'ethos politico e giuridico che anima coloro che esercitano le funzioni legislative e coloro che li controllano"».

Tant'è che si è arrivati ad affermare in dottrina come «il principio di sussidiarietà di cui si ragiona nel Trattato di Maastricht [vada] evidentemente riferito ai soli rapporti fra la Comunità e gli Stati membri. A tutto concedere, esso potrebbe se mai riguardare (...) i rapporti tra la mano pubblica e i soggetti privati, non certo i rapporti fra il potere centrale e i poteri periferici all'interno di ciascuno stato»¹²⁹. Come osservava Paladin, in un sistema europeo così disegnato la sussidiarietà può infatti esprimere un triplice effetto, come strumento che si impone nei rapporti tra Unione e Stati membri, come strumento che ispira il rapporto tra le articolazioni territoriali nazionali e gli organi statali ma anche come strumento di raccordo tra gli enti subnazionali e l'Unione europea. Quest'ultimo rimane però, forse ancora più degli altri, un effetto debole della sussidiarietà.

È vero che da Maastricht la sussidiarietà ha “modernizzato” il suo volto e bisogna quindi contestualizzare le riflessioni poc'anzi menzionate. È pur vero, però, che numerosi sono gli indizi di cui si è provato a dar conto nelle pagine precedenti e che rendono chiaro come questa dimensione della sussidiarietà – filo che unisce le istituzioni centrali e quelle regionali dei singoli Stati approssimando le decisioni al cittadino – non sia stata pienamente sfruttata, nemmeno a seguito delle più recenti modifiche apportate al diritto primario europeo con il Trattato di Lisbona. Il che ha infatti spinto le Assemblee legislative regionali a perorare in prima persona la propria causa, esercitando forme di controllo sugli Esecutivi regionali e sulle posizioni da questi assunte nel dibattito europeo oppure intessendo forme di partenariato intraregionale (es. CALRE)¹³⁰ oppure, ancora, cercando un rapporto diretto con

¹²⁹ L. PALADIN, *Il deficit democratico nell'ordinamento comunitario*, in *Le Regioni*, 1996, p. 1031 ss.

¹³⁰ Come ribadito anche nella dichiarazione di Varese del 2016: «Sul fronte del programma di lavoro della Commissione europea la CALRE ritiene essenziale: che il lavoro della Commissione continui ad esprimere l'impegno per il rispetto del principio di sussidiarietà, attuando un approccio politico integrato e multilivello, e auspica un coinvolgimento sempre maggiore delle autorità locali e regionali nel processo decisionale europeo. Occorre, infatti, che il livello regionale sviluppi una maggiore capacità di programmazione e implementazione nelle materie di propria competenza, con l'obiettivo di costituire una vera e propria *governance* europea, frutto di una reale sinergia tra il livello locale, nazionale ed europeo. I recenti negoziati sul CETA hanno dimostrato che le istituzioni europee, nel quadro dei trattati misti, devono ascoltare di più la voce degli Stati membri e delle regioni dotate di poteri legislativi e rispettare il parere di ogni autorità».

la Commissione attraverso l'invio dei propri pareri, senza un preventivo passaggio nelle Camere nazionali, pur consapevoli del fatto che la Commissione non è – e sia concesso qui affermare, a buon motivo – in alcun modo vincolata e non ha alcun obbligo di agire sulla base di un singolo parere regionale.

Il vero *punctum dolens* non è infatti di per sé la mediazione dei Parlamenti nazionali che possiede, al contrario, una sua intrinseca ragionevolezza¹³¹. Una diversa soluzione potrebbe avere come svantaggiosa e quindi inopportuna conseguenza quella di un rallentamento e finanche di una ostruzione dell'iter legislativo europeo già di per sé complesso. Non si trascuri inoltre come, al di là dei vincoli in questo senso imposti dai Trattati, un'unica voce che si levi dallo Stato e che si faccia ambasciatrice anche delle istanze e delle osservazioni regionali avrà probabilmente maggiori possibilità di essere ascoltata e di incidere sul processo decisionale, piuttosto che la flebile voce di una singola regione, *a fortiori* qualora essa si ponga in controtendenza rispetto alla posizione eventualmente assunta dallo Stato.

Dentro questo quadro di ragionevolezza, rimane in ogni caso aperto il problema di come incrementare le possibilità che la sussidiarietà, pur negoziata, sortisca un effetto sul processo decisionale europeo, favorendo l'assunzione di decisioni che prendano in considerazione la dimensione territoriale. La almeno parziale complementarità teleologica e metodologica che accomuna i tentativi di includere le Regioni nello sviluppo verticale dei poteri nell'arena europea e le riflessioni che verranno condotte nel prosieguo del presente lavoro sulla rilevanza della dimensione territoriale nella strategia sulla qualità della regolamentazione può consentire di investire proprio la *better regulation* di un ruolo all'interno di

¹³¹ Si veda altresì S. RAGONE, *Le relazioni con l'Unione europea nei nuovi statuti regionali italiani e spagnoli (con particolare riguardo a quanto disposto in materia di partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario)*, in G.G. FLORIDIA, R. ORRÙ (a cura di), *Meccanismi e tecniche di normazione fra livello comunitario e livello nazionale e subnazionale*, Giappichelli, Torino, p. 221, la quale afferma come tra gli strumenti di partecipazione diretta e quelli di partecipazione indiretta delle Regioni alla fase ascendente sia forse quest'ultima forma di intervento nel processo decisionale eurounitario a garantire maggiori risultati, «data la già elevata difficoltà di funzionamento dopo l'allargamento a venticinque stati: una partecipazione diretta di tutti gli enti sub-statali di tipo regionale, non solamente per la loro differenziazione interna e per la loro eterogeneità, ma anche per il loro numero complessivo, renderebbe quanto mai laboriosi i procedimenti decisionali, almeno rebus sic stantibus».

un percorso di riscoperta della sussidiarietà e della sua originale natura politica, la quale si è forse con il tempo dissipata nelle maglie di una procedimentalizzazione, indiscutibilmente necessaria, ma forse non del tutto sufficiente.

CAPITOLO IV

BETTER REGULATION E UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. La *better regulation* e l'integrazione regionale: un "nuovo" obiettivo costituzionale per la qualità della legislazione. – 2. Il *Better regulation Package* della Commissione. – 2.1. L'Agenda *Legiferare meglio per ottenere risultati migliori*. – 2.2. Le Linee guida e i *toolbox* della Commissione. – 2.3. L'Accordo interistituzionale: il coordinamento orizzontale. – 2.4. Il coordinamento verticale. – 3. La dimensione territoriale nel *Better regulation Package*. – 3.1. Un rinvigorismento del ruolo del Comitato delle Regioni. – 4. La perfettibilità del sistema. Su cosa si può ancora intervenire?

1. *La better regulation e l'integrazione regionale: un "nuovo" obiettivo costituzionale per la qualità della legislazione*

Nelle pagine precedenti si è avuto modo di intravedere come i tentativi di aggregare le Regioni nella architettura istituzionale europea siano presenti e siano nel tempo cresciuti, pur non riuscendo tuttavia a generare una piena integrazione regionale. Al fine di ovviare a tali ostacoli sul cammino della integrazione regionale nel processo federativo europeo, sono state ipotizzare altre linee di intervento ancora più dirompenti di quelle fin qui adottate, le quali però sono state oggetto di numerose osservazioni critiche che rimangono valide ancora oggi: la costruzione di una vera e propria Europa delle Regioni, nella quale queste ultime possano diventare interlocutrici dirette delle istituzioni europee, al pari o persino estromettendo gli Stati membri, oppure la trasformazione del Comitato delle Regioni in una Camera di rappresentanza regionale¹ nonché, da ultimo, con un impatto trasversale e non solo circoscritto alle Regioni,

¹ Cfr. A. D'ATENA, *Regioni e sovranazionalità*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 20-21.

la creazione di una Corte indipendente per valutare la conformità della legislazione europea al principio di sussidiarietà².

Se la via istituzionale sembra sì perseguibile ma lastricata di perduranti intoppi che necessitano di ulteriori interventi di perfezionamento, occorre interrogarsi sulla possibile esistenza di altri strumenti che possano consentire di concretizzare il risultato auspicato³.

Quello che si vuole quindi comprendere è se i processi e gli strumenti della *better regulation* possano divenire un mezzo per favorire un avvicinamento regionale ai vertici del *decision making process* europeo. La qualità della legislazione potrebbe quindi non semplicemente rimanere un obiettivo – assolutamente degno di pregio – a cui tendere (anche grazie al rafforzamento della cooperazione tra Parlamenti nazionali e Assemblee legislative regionali) ma potrebbe diventare strumento di implementazione di questo raccordo. Occorre sempre di più entrare in una logica di mutuo scambio tra qualità della legislazione e sistema di raccordi orizzontali e verticali. Se il coordinamento è finalizzato ad un miglioramento della qualità della legislazione ciò non esclude, infatti, che esso possa non solo essere funzionale ma anche, al contempo, trarre beneficio dagli strumenti per il perseguimento di un crescente livello qualitativo della legislazione.

L'attribuzione di un simile ruolo al pacchetto di misure che si coagulano nella macrodizione di *better regulation* sembra di primo acchito stridere se si guarda all'origine e agli obiettivi che hanno tradizionalmente accompagnato l'ingresso della *better regulation* nel panorama europeo. Essa trova spazio nelle strategie delle istituzioni al fine di rispondere ad un precipuo obiettivo espresso dal rapporto Mandelkern del 2001 e, successivamente nelle comunicazioni del 2006 e del 2010, oltretutto quello di rimuovere gli ostacoli al mercato unico, in modo da permettere ai cittadini e agli imprenditori europei di trarre vantaggio dalla zona di libero

² S. BLOCKMANS, J. HOEVENAARS, A. SCHOUT J.M. WIERSMA, *From subsidiarity to better Eu governance*, op. cit.; A. BROWNE, M. PERSSON, *The Case of European Localism*, Open Europe, London, 2011.

³ Il termine istituzionale non è forse il più corretto perché, come viene fatto notare da Papa, soprattutto gli ultimi interventi dovuti al Trattato di Lisbona non incidono propriamente sull'assetto istituzionale che rimane inalterato ma soprattutto sulla parte nella quale sono indicati i principi (A. PAPA, *Le Regioni italiane nella multilevel governance europea*, in A. PAPA (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 40-41).

scambio costituita con l'Unione europea. Nel rapporto Mandelkern si leggeva, in apertura del *Final report*, che: «improving the quality of regulation is a public good in itself, enhancing the credibility of the governance process and contributing to the welfare of citizens, business and other stakeholders alike. High quality regulation prevents the imposition of the unnecessary burdens on businesses, citizens and public administrations that cost them time and money. It helps avoid the damage to firms' competitiveness that comes from increased costs and market distortions (particularly for small firms)»⁴.

A bene vedere, scrutando tra le pieghe di questa finalità, si possono apprezzare gli ulteriori risvolti positivi che è suscettibile di comportare un'implementazione della qualità normativa; quest'ultima, non “solo” permette di conseguire una riduzione dei costi, delle ambiguità, degli eccessi, delle incertezze della produzione legislativa ma può altresì istituire un canale privilegiato per avvicinare i cittadini dell'Unione europea alle sue istituzioni e alle sue decisioni politiche.

Molteplici sono le ragioni che possono sostenere una simile affermazione: in primo luogo, il grado di complessità istituzionale (siamo quindi sul piano della architettura istituzionale) è legato da un rapporto di causalità (benché non esclusivo) con il grado di complessità normativa. Le problematiche indagate dalla dottrina sull'affermarsi e sui limiti di uno stato regolatore documentano le ulteriori problematiche che derivano dalla presenza sempre più incombente di una Europa regolatrice, che si alimenta della «complicata trama di rapporti all'interno dei quali vive il cittadino contemporaneo»⁵.

Con l'avvento e con lo sviluppo del processo di integrazione europea è cambiata la forma, tradizionalmente nota nel costituzionalismo nazionale, con cui si esercita il potere; essa è diventata nel tempo più complessa, più lontana, più articolata, sia rispetto ai contenuti, sia rispetto ai destinatari dell'esercizio del potere, sia rispetto alla forma a sua volta

⁴ Il documento è disponibile sul sito *www.federalismi.it*.

⁵ R. GHERARDI, *Il cittadino e lo stato: dallo Stato di diritto allo Stato regolatore*, in *Scienza e Politica*, 2005, p. 22; cfr. altresì A. PISANESCHI, *Dallo stato imprenditore allo stato regolatore. E ritorno?*, Giappichelli, Torino, 2009. Come altresì affermato da P. MAZZINA, *Qualità della legislazione e competitività: alcune riflessioni intorno ad una recente esperienza campana*, in *Osservatorio AIC*, 2013: «La complessità dello spazio legislativo è un fenomeno a più facce rispetto al quale alla eccessiva produzione normativa, si affiancano nodi strutturali legati alla stessa conformazione politico-sociale delle società avanzate».

assunta dal potere stesso. Tutto questo fa emergere trasformazioni profonde e su ampia scala, che coinvolgono le forme, i modi ma anche la sostanza attraverso cui si estrinseca la decisione politica.

Una modalità, che incide sulla sostanza, è quella di un rafforzamento di un metodo cooperativo che filtra attraverso il coinvolgimento dei livelli intermedi e minori che compongono l'assetto verticale eurounitario. L'attribuzione di maggiori poteri di intervento ai Parlamenti nazionali e alle Regioni non mira, infatti, a incrementare le possibilità per questi ultimi di esercitare pressioni sulla base di interessi troppo particolari, sbilanciando surrettiziamente l'asse della decisione verso una esasperata prossimità, a discapito di esigenze di più ampio respiro.

Il tentativo è quello di non sbilanciare a contrario l'asse della decisione, sopendo le eventuali voci delle "minoranze". Anche perché, paradossalmente, l'inconsistenza di qualsivoglia raccordo rischia, nel mentre, di fomentare decisioni assunte sulla base di particolarismi in una Europa che, composta da Stati, ceda di fronte alle pressioni di quelli tra di essi capaci di esercitare una forza particolare in seno alle istituzioni europee⁶.

Per mantenere invece un ponderato equilibrio occorre muoversi sul fronte del raccordo e della cooperazione tra i soggetti pubblici implicati nel processo decisionale e nel rapporto che li unisce ai destinatari del sistema normativo. E questo raccordo è proprio uno dei pilastri su cui si fonda il sistema della *better regulation*, che assume come metodo quello della cooperazione inter-istituzionale in vista del raggiungimento di obiettivi condivisi come la riduzione delle tempistiche per l'approvazione degli atti legislativi, la valutazione della effettiva necessità di un intervento e l'opportunità che su questo intervento si esprima l'Unione europea piuttosto che i singoli Stati membri e, a seconda delle articolazioni interne che definiscono lo Stato, gli enti sub-nazionali dotati di poteri legislativi. All'interno delle *Impact Assessment Guidelines*, infatti, su cui si tornerà più avanti, uno dei centrali *evaluation criteria* consiste nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e in quello che viene definito *EU added value*⁷.

⁶ Il riferimento non può che essere alle élite che dominano la scena europea, ribattezzate Bruxelles Group.

⁷ Cfr. C. FAVILLI, *Il principio di sussidiarietà nel diritto dell'Unione Europea*, in *Archivio Giuridico*, 2011, p. 268: «La formulazione delle linee guida è tale da riecheggiare in parte quanto era previsto nel precedente Protocollo sulla sussidiarietà. Ciò conferma che il Protocollo oggi allegato ai Trattati, depurato dalle norme contenenti indicazioni alle istituzioni su come rispettare il principio, è oggi piuttosto dedicato ad individuare

Per capire più a fondo l'influenza che può avere la *better regulation* rispetto alla delimitazione del *federalizing process* europeo e, in particolare, alla costruzione di un sistema che tenga conto di una ripartizione del potere anche su base territoriale, occorre innanzitutto soffermarsi sui principali contenuti e sulle più importanti innovazioni introdotte sul fronte europeo della qualità della regolazione dal recente pacchetto sulla *Better regulation* approvato dalla Commissione.

2. Il Better regulation Package della Commissione

Nel 2015 la Commissione si è fatta promotrice di un'imponente opera di ammodernamento e di rivisitazione dello strumentario della *better regulation* europea, confluito nel *Better regulation Package*.

Dopo il mutamento definitorio con il concetto di *smart regulation*, che ha contraddistinto le strategie di qualità legislativa della Commissione Barroso, si torna qui alla *better regulation*; un *revirement* che non annulla e azzerava la mutata logica con cui si era messo mano pochi anni prima alla riforma delle tecniche regolative. Il *fil rouge* che lega infatti tutti gli interventi all'interno del Pacchetto è la necessità di superare una visione frammentaria della valutazione, abbracciando un approccio globale, onnicomprensivo di tutte le fasi di vita delle norme e delle politiche europee, secondo la logica mutuata dai sistemi anglosassoni del *life-cycle approach*; una logica di cui si trova traccia già nei precedenti interventi europei in materia di qualità della legislazione⁸ e che trova qui un ulteriore tentativo di rafforzamento. Proprio con l'intento di estendere i principi della *better regulation* a tutto il ciclo di vita della norma (*planning, adoption, design, implementation, application including enforcement, evaluation and revision*)⁹, il *Package* si compone di sette diversi documenti che toccano la complessività degli

gli strumenti di controllo, rinviando per le indicazioni procedurali dirette alle istituzioni, alle linee guida prima citate nonché ad altri documenti di lavoro delle istituzioni, di carattere non vincolante o comunque non destinati ad avere effetti verso i terzi».

⁸ Si rimanda, a questo proposito, agli interventi della Commissione Barroso nel biennio 2009-2010, che sono culminati nella Comunicazione *Smart Regulation in the European Union* (COM(2010) 543/3, 8 ottobre 2010).

⁹ *Better Regulation "Toolbox"*, Tool 1: *Common Better Regulation Principles*, in http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf.

strumenti per una migliore regolamentazione: la comunicazione *Legiferare meglio per ottenere risultati migliori. Un'agenda europea*; la proposta di Accordo interistituzionale sulla *Better regulation*; la Comunicazione sulla *Piattaforma REFIT*; le Linee guida sulla *better regulation*, corredate da uno specifico *toolbox* con i criteri sulla analisi di impatto *ex ante* e gli *evaluation criteria* per la valutazione *ex post*; la Proposta di decisione per l'istituzione del *Regulatory Scrutiny Board* e, infine, il documento che ne specifica la missione, i compiti e la composizione.

2.1. L'Agenda Legiferare meglio per ottenere risultati migliori

Il primo intervento che merita uno sguardo ravvicinato è la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *Legiferare meglio per ottenere risultati migliori. Un'agenda europea*¹⁰ del 19 maggio 2015.

Tale Comunicazione rappresenta la cornice, il manifesto programmatico con cui la Commissione individua i punti strategici che verranno coinvolti nella adozione «di nuove misure per elaborare norme migliori che portino a risultati migliori». Mutuando il pensiero sotteso alla *smart regulation*, la Commissione parte dall'assunto che «legiferare meglio non vuol dire che ci saranno “più” o “meno” atti legislativi dell'UE e nemmeno significa deregolamentare o togliere la priorità a determinati settori politici, né tantomeno venire a compromessi sui valori che ci stanno cari (tutela sociale e ambientale e diritti fondamentali, inclusa la salute, tanto per citarne alcuni). Legiferare meglio significa fare in modo che gli ambiziosi obiettivi politici che ci siamo posti siano effettivamente raggiunti». Per dare concretezza a questa manifestazione di interesse e per rendere la migliore legislazione non un mero adempimento burocratico, si delineano alcune principali direttrici:

1) l'apertura e la trasparenza del processo decisionale europeo come mezzi per rendere le decisioni maggiormente fondate rispetto agli obiettivi e, di conseguenza, più efficaci. La Commissione punta dunque su una implementazione dello strumento delle consultazioni¹¹ coinvolgendo le par-

¹⁰ COM(2015) 215 final.

¹¹ Non solo consultazioni formali; si apre infatti alla possibilità – grazie al nuovo servizio

ti interessate durante tutto il ciclo di vita della norma¹² ed estendendo le consultazioni anche ai progetti di atti delegati e agli atti di esecuzione¹³. Medesima finalità, unitamente ad una crescente responsabilizzazione del soggetto regolatore, viene perseguita tramite un miglioramento della relazione che accompagna ogni proposta della Commissione; quest'ultima, oltre all'illustrazione dell'obiettivo della proposta, dovrà contenere indicazioni circa l'applicazione dei principi per legiferare meglio (necessità dell'iniziativa; pareri delle parti interessate; probabili ripercussioni ambientali, sociali ed economiche, in particolare per la competitività e per le piccole e medie imprese; conformità al principio di sussidiarietà e di proporzionalità).

2) fornire nuovi orientamenti rispetto all'impiego degli strumenti esistenti. In questo senso, la Commissione si impegna a condurre analisi di impatto sempre più attente alle ripercussioni economiche, sociali e ambientali e al rispetto dei diritti fondamentali; in secondo luogo, annuncia la sostituzione del Comitato per la valutazione d'impatto, operativo dal 2006, con un nuovo organismo indipendente di supervisione sull'operato della Commissione, il *Regulatory Scrutiny Board*, incaricato di saggiare la qualità delle valutazioni d'impatto sia con riguardo alle nuove proposte legislative

Lighten the load, have your say, disponibile sul sito web *Legiferare meglio* – che chiunque esprima il proprio parere su iniziative e atti legislativi europei: «La piattaforma coinvolgerà esperti di alto livello provenienti dalle imprese, dalle parti sociali e dalla società civile nominati attraverso una procedura aperta e trasparente, ed esperti provenienti da tutti i 28 Stati membri, dal Comitato economico e sociale europeo e dal Comitato delle Regioni. Ogni parte interessata che voglia segnalare preoccupazioni o suggerimenti potrà trasmettere alla piattaforma il proprio parere sull'impatto della legislazione dell'UE e suggerire come migliorarla. La piattaforma prenderà in considerazione tali contributi, solleciterà pareri su tematiche specifiche (ad esempio “ostacoli alla digitalizzazione” o “ostacoli all'innovazione”) e proporrà suggerimenti concreti alla Commissione» (COM(2015) 215 final).

¹² Sul punto, l'Agenda specifica che in tutte le fasi di vita della norma (elaborazione di una nuova proposta, valutazione e controllo dell'adeguatezza di un atto legislativo vigente) verranno avviate consultazioni pubbliche della durata di dodici settimane. Una volta adottata la proposta da parte della Commissione, ai Parlamenti nazionali è consentito trasmettere i propri pareri sulla conformità della proposta al principio di sussidiarietà. Si aggiunge inoltre che la Commissione procederà invitando i cittadini o le parti interessate a presentare entro otto settimane feedback che saranno raccolti per essere poi distribuiti al Parlamento europeo e al Consiglio, cosicché questi ultimi possano tenerne conto ai fini del dibattito legislativo.

¹³ Tali atti sono resi accessibili al pubblico per quattro settimane sul sito web della Commissione affinché le parti interessate possano presentare osservazioni prima del voto degli Stati membri.

sia con riguardo alla legislazione in vigore. Infine la Commissione, consapevole del suo ruolo di impulso nel processo legislativo ma altresì conscia della portata dei possibili interventi del Parlamento e del Consiglio nel corso dell'iter, mira a rendere i principi sulla *better regulation* un patrimonio comune e condiviso all'interno del triangolo istituzionale europeo, coinvolgendo in questa condivisione anche agli Stati membri. La Commissione auspica l'estensione della valutazione d'impatto a Consiglio e Parlamento, in vista di un rafforzamento della cooperazione tra le istituzioni europee, sulla scorta delle modifiche occorse a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Tutto questo confluisce, quindi, in una proposta capace di fornire «una solida base di negoziato», orientata al raggiungimento di un nuovo Accordo interistituzionale ¹⁴.

¹⁴ La proposta era articolata sulla base di alcune puntuali richieste inoltrate dalla Commissione a Parlamento e Consiglio: «a) dare la priorità alle iniziative che semplifichino o miglioreranno la legislazione vigente, quali quelle indicate nel programma REFIT della Commissione, per conseguire più rapidamente i vantaggi voluti; b) effettuare una valutazione d'impatto di tutti gli emendamenti sostanziali che dette istituzioni proporranno durante l'iter legislativo. Qualora raggiungano un Accordo significativamente diverso dalla proposta iniziale della Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero valutare il probabile impatto economico, sociale e ambientale e i probabili oneri regolamentari prima di prendere una decisione finale; c) concordare sul fatto che la legislazione dovrebbe essere comprensibile e chiara, consentire alle parti di capire facilmente i loro diritti e obblighi, prevedere adeguate prescrizioni in materia di relazioni, monitoraggio e valutazione, evitare di imporre costi sproporzionati ed essere pratica da attuare; d) convenire che ogni istituzione può chiedere a un gruppo indipendente di valutare tali fattori a seguito di qualunque emendamento sostanziale apportato alla proposta della Commissione; tale valutazione dovrebbe essere ultimata e resa pubblica entro un termine ragionevole e tenere conto degli eventuali lavori di valutazione d'impatto esistenti. Ciascuna istituzione nominerebbe un membro del gruppo, che dovrebbe avere le comprovate competenze specifiche necessarie e non trovarsi in una situazione di conflitto di interessi e agirebbe in completa indipendenza dall'autorità che lo ha nominato; e) concordare sul fatto che la legislazione già in vigore dovrebbe essere debitamente valutata per stabilire – prima di prendere in considerazione nuove iniziative – se gli strumenti esistenti siano idonei per raggiungere gli obiettivi perseguiti; f) includere sistematicamente in ogni nuovo atto disposizioni che consentano il monitoraggio e le valutazioni successive; g) esortare gli Stati membri a recepire il diritto dell'UE senza “gold plating” ingiustificati. Sebbene in alcuni casi il “gold plating” possa aiutare a conseguire gli obiettivi della legislazione nel contesto locale o miri ad accrescerne i vantaggi, in altri può imporre nuovi oneri significativi. Gli Stati membri dovrebbero essere invitati a spiegare i motivi del “gold plating”; h) convenire su una nuova intesa comune sugli atti delegati, compresi i criteri per distinguere gli atti delegati dagli atti di esecuzione; i) essere più trasparenti e partecipativi; l) impegnarsi a redigere testi normativi di migliore qualità affinché la legislazione dell'UE sia corretta, comprensibile, chiara e coerente – in modo che chiunque possa capire i propri diritti ed obblighi con facilità

3) incrementare il monitoraggio per valutare il mantenimento in vita della norma, la sua eventuale necessaria rivisitazione o, persino, la sua abrogazione. Funzionale a tale monitoraggio è il Programma REFIT, conosciuto anche come Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione che, lanciato nel 2012, viene fatto oggetto di perfezionamenti al fine di consegnare uno strumento il più possibile mirato, quantitativo, inclusivo e incorporato nel processo politico-decisionale¹⁵.

2.2. Le Linee guida e i toolbox della Commissione

Uno degli atti più rilevanti dell'intero Pacchetto è rappresentato dalle Linee guida che, già presenti nelle strategie europee ma riviste nel 2015, sono state ulteriormente revisionate nel 2017.

Il documento prevede, innanzitutto, che ogni iniziativa legislativa e non legislativa, così come gli atti delegati e di esecuzione suscettibili di esercitare un significativo impatto, economico, sociale e ambientale siano corredati di una analisi di impatto la cui eventuale mancanza dovrà essere giustificata nella *Roadmap* prodotta dalla Commissione¹⁶. L'analisi di im-

e certezza; m) promuovere le rifusioni degli atti legislativi, onde garantire che la legislazione sia sempre chiara e ben strutturata anche dopo che è stata modificata; n) garantire la massima accessibilità possibile al diritto dell'UE, affinché chiunque possa consultare la legislazione che lo riguarda – online, aggiornata, affidabile, completa e consolidata».

¹⁵ Oltre a queste, che costituiscono le direttrici essenziali della agenda della Commissione, si segnalano altri interventi tra i quali la riduzione degli oneri nel settore degli appalti pubblici, delle statistiche sulle imprese e nella legislazione sulle sostanze chimiche nonché l'avvio di un'opera di svecchiamento della regolamentazione obsoleta con particolare riguardo ai settori della pesca e dell'agricoltura. Si lanciano inoltre valutazioni globali di impatto in vista di futuri interventi in settori puntualmente individuati (ritardi di pagamento; pesticidi; indicazioni nutrizionali e sulla salute; assicurazione auto; regolamentazione dei derivati; regolamento sui requisiti patrimoniali). La Commissione ribadisce poi l'intenzione di riesaminare la disciplina nei settori dell'agricoltura, dell'energia, dell'ambiente e dei servizi finanziari per addivenire ad una riduzione degli oneri connessi; di cooperare con gli Stati per garantire l'applicazione del diritto eurounitario in materia di ambiente; completare la predisposizione di una banca dati della disciplina europea e nazionale sull'etichettatura dei prodotti alimentari; monitorare la tempestiva e corretta applicazione delle direttive europee. Ultimo punto toccato dalla Commissione concerne la semplificazione della gestione dei fondi europei, quale passo della iniziativa *Un bilancio orientato verso i risultati*.

¹⁶ Riprendendo la definizione offerta dalla Commissione stessa: «A roadmap is a tool to

patto, infatti, riveste un ruolo fondamentale per l'implementazione di un processo decisionale informato che non sostituisce ma fornisce supporto alla formazione della decisione politica.

Per quanto riguarda la procedura, la regia delle analisi viene affidata alla Direzione generale responsabile per l'ambito politico in cui si inserisce la singola iniziativa legislativa. Una prima analisi di impatto (*inception impact assessment*) deve essere quindi predisposta, dopo una valutazione sulla sua necessità, dalla Direzione previo accordo con il Segretariato generale¹⁷, con l'intervento di un *Interservice group* (ISG) guidato proprio dal Segretariato generale. Quest'ultimo cura la pubblicazione della analisi di impatto iniziale sul sito web della Commissione per poter aprire con riferimento ad essa una consultazione pubblica della durata di dodici settimane. Le informazioni così raccolte tramite le consultazioni, insieme agli altri dati disponibili, vengono quindi utilizzate e integrate nel lavoro dell'ISG finalizzato alla redazione della vera e propria analisi di impatto. Il report finale deve poi passare il vaglio del *Regulatory Scrutiny Board*.

La procedura non si ferma qui ma contempla un ulteriore passaggio attraverso una consultazione interservizi. Superate tutte queste fasi, l'iniziativa può essere adottata e trasmessa a Parlamento e Consiglio i quali, a loro volta, possono condurre approfondimenti sulla analisi di impatto. La proposta di risulta viene messa a disposizione per un ulteriore momento di consultazione della durata di otto settimane, all'esito

substantiate the political validation of an initiative the Commission is preparing and, to inform stakeholders about planned consultation work, impact assessments, evaluations, Fitness Checks. It is published at an early stage by the Secretariat General on the Commission's web site and helps stakeholders prepare timely and effective inputs to the policy making process» (http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf, p. 91).

¹⁷ L'*inception impact assessment* deve contenere, secondo le Linee guida, una descrizione della problematica che ci si propone di affrontare e delle possibili opzioni; essa contiene inoltre una pianificazione delle diverse fasi di cui si comporrà il percorso della iniziativa, compresa la previsione di una valutazione di impatto *ex post* e le necessarie consultazioni. Nella pratica, il format prodotto che viene utilizzato per tutte le *inception impact assessment* si compone di diverse parti: dopo una intestazione in cui si indicano il titolo dell'iniziativa, la Direzione generale responsabile, la tipologia di iniziativa, la data, un planning indicativo e il link al sito web per le consultazioni, il format si struttura in quattro parti essenziali: A) contesto, definizione della problematica e controllo di sussidiarietà; B) obiettivi e opzioni di policy; C) valutazione preliminare degli impatti attesi; D) dati disponibili e strumenti di *better regulation* disponibili. Per esempi di *inception impact assessment* si consulti il sito http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_it.htm.

della quale i dati vengono raccolti e trasmessi alle tre istituzioni affinché possano tenerne conto nel prosieguo del dibattito legislativo.

Come esplicitato nelle Linee guida, «There is no recipe for the perfect IA». Le iniziative della Commissione possiedono infatti una natura diversificata che suggerisce di adeguare la singola analisi di impatto caso per caso. Ciononostante, l'analisi deve rispondere a sette *key questions* che vengono individuate nel documento, sei delle quali di ordine sostanziale e una finale di tipo metodologico/programmatorio: 1) quale è il problema e perché esso rappresenta un problema; 2) perché l'Unione europea dovrebbe intervenire; 3) qual è l'obiettivo che si dovrebbe realizzare; 4) quali sono le varie opzioni per raggiungere l'obiettivo; 5) quali sono gli impatti economici, sociali e ambientali dell'iniziativa e chi ne sarà colpito; 6) come si confrontano tra loro le diverse possibili opzioni; 7) come saranno organizzati il monitoraggio e la valutazione *ex post*.

All'interno delle Linee guida una parte viene dedicata alla valutazione della legislazione esistente (*evaluation*)¹⁸ e, quindi, alla valutazione *ex post*, che viene definita all'interno del documento come «an evidence-based judgment of the extent to which an existing intervention is effective, efficient, relevant given the current needs and coherent both internally and with other EU interventions». A questi si aggiunge poi, come quinto fondamentale criterio, il cd. *EU added value*, oltre a criteri addizionali – non necessari – quali *utility*¹⁹, *complementarity*²⁰, *coordination*²¹, *equity*²², *sustainability*²³ e *acceptability*²⁴.

¹⁸ La cd. *evaluation* si distingue dal *fitness check*. Il principale discrimine tra le due figure di valutazione riguarda l'oggetto della analisi: se nel primo caso la valutazione viene condotta su un singolo intervento, il *fitness check* afferisce invece ad un gruppo di interventi legati tra loro (normalmente per una comunanza di obiettivi), legame che da ragione di una analisi congiunta.

¹⁹ Che si valuta nel rispondere alla domanda: «To what extent do the changes/effects of an intervention satisfy (or not) stakeholders'needs?».

²⁰ Il cui connesso interrogativo è: «To what extent do EU policies and interventions support and usefully supplement other policies (in particular those pursued by the Member States)?».

²¹ Rispetto alla quale ci si chiede: «To what extent are interventions organised to maximise their joint effects, e.g. by mobilising resources combined with harmonising measures?».

²² Con *equity* si intende: «How fairly are the different effects distributed across the different stakeholders/regions?/genders?/social groups?».

Per ognuno dei cinque essenziali *evaluation criteria* le Linee guida forniscono alcune “domande tipo” che possano fungere da bussola nella valutazione²⁵ e che andranno modulate, nel loro grado di profondità e specificità, in conformità con le tempistiche entro cui va effettuata la valutazione, con la disponibilità dei dati nonché, indubbiamente, in virtù dell’oggetto della legislazione sottoposto allo studio di impatto, facendo aggio su tutti gli elementi ricavabili dal report relativo alla analisi di impatto *ex ante* (la stessa tipologia di impatto su cui concentrare l’attenzione può ad esempio essere ricavata dai precedenti studi compiuti)²⁶. Nel documento si dice, infatti, come la predisposizione di domande ampie e non estremamente puntuali sia frutto di una precisa scelta motivata dal fatto che «it may be too constricting and prevent the analysis from “going where the data leads”».

Guardando alla procedura, quest’ultima ricalca in alcuni passi fondamentali le cadenze procedurali della analisi di impatto. Le valutazioni vengono anche in questo caso seguite da un *interservice group* e vengono previamente comunicate in una *roadmap* dalla Direzione generale capofila (sempre previo accordo con il Segretariato generale)²⁷. Tale pubbli-

²³ Per poter valutare la conformità al criterio della *sustainability* le Linee guida prevedono il seguente interrogativo: «How likely are the effects to last after the intervention ends? It is often hoped that the changes caused by an intervention are permanent. It can be important to test this expectation for interventions which have a finite duration, such as particular programmes».

²⁴ La cui *key question* è: «To what extent can we observe changes in the perception of the intervention (positive or negative) by the targeted stakeholders and/or by the general public?».

²⁵ Si vedano, a titolo esemplificativo, le *key questions* relative al criterio della effettività: «1. What have been the (quantitative and qualitative) effects of the intervention? 2. To what extent do the observed effects link to the intervention? 3. To what extent can these changes/effects be credited to the intervention? 4. To what extent can factors influencing the observed achievements be linked to the EU intervention? 5. For spending programmes, did the associated EU anti-fraud measures allow for the prevention and timely detection of fraud?».

²⁶ Come afferma il tool 47: «Evaluations and fitness checks should also always assess the economic, social and environmental impacts of EU interventions (expected or unexpected) with, where relevant, particular emphasis on those impacts identified in a previous impact assessment».

²⁷ Questa tabella di marcia, pubblicata dal Segretariato generale sul sito internet della Commissione così da consentire alle parti interessate di presentare osservazioni, offre una descrizione del progetto di valutazione, dal quale risulta il contesto, lo scopo e la portata della valutazione.

cità è funzionale alla apertura di un periodo di consultazione pubblica della durata di dodici settimane.

Ogni valutazione implica la predisposizione di un documento, chiamato *Staff Working Document* che può essere redatto anche con la collaborazione di personale esterno esperto e che, qualora attinente a valutazioni ritenute particolarmente degne di nota, articolate e dense di contenuti, deve essere inviato al *Regulatory Scrutiny Board* per un esame. Il documento, eventualmente integrato con le osservazioni presentate dal *Regulatory Scrutiny Board*, deve essere sottoposto alla consultazione dell'*Interservice group* e, solo successivamente, pubblicato nonché trasmesso al Parlamento e al Consiglio²⁸.

In questa procedura articolata, che richiede il funzionamento di una sofisticata macchina amministrativa (anche dal punto di vista dell'*expertise* necessaria), per facilitare il lavoro dei soggetti coinvolti nelle analisi di impatto e nelle valutazioni della legislazione vigente, le Linee Guida – nelle quali sono dunque codificati i requisiti e i passaggi procedurali obbligatori per tutte le fasi di vita della norma – sono corredate dal cd. *Better Regulation Toolbox* che, diversamente, fornisce indicazioni ulteriori e non strettamente vincolanti. Il *Toolbox* si compone di 8 capitoli rispettivamente dedicati ai principi generali della *better regulation* (cap. I), alle modalità di conduzione di una analisi di impatto (cap. II), alla identificazione degli impatti a seconda dei settori in cui si colloca la proposta (cap. III)²⁹, alla costruzione di un piano di implementazione della proposta, a come si possa valutare la sua trasposizione sul piano nazionale, alla redazione dell'*explanatory memorandum* (cap. IV), al monitoraggio

²⁸ La pubblicazione della valutazione e, quindi, la diffusione dei risultati dello studio di impatto diventa un modo con cui la Commissione cerca di incoraggiare il dibattito e lo scambio di osservazioni con tutte le parti interessate in vista di eventuali future interventi.

²⁹ Un *tool* per ogni settore o area di interesse: Sectoral competitiveness, Research & innovation, The SME test, Competition, Internal market, Prevention of fraud, External trade and investment, The digital economy and society & ICT issues, Fundamental rights & human rights, Employment, working conditions, income distribution, social protection & inclusion, Education and training, culture and youth (ETCY), Health impacts, Consumers, Territorial impacts, Developing countries, Resource efficiency. I tools sono strutturati in domande, le cui risposte possono aiutare, innanzitutto, nell'identificare i possibili impatti da ricercare e, in un secondo momento, nella stessa analisi, ma comprendono altresì indicazioni metodologiche e offrono indicazioni sulle possibili fonti di informazioni e/o su materiale preesistente.

della applicazione dell'intervento (cap. V), a come si conduce una valutazione *ex post* (cap. VI), alle consultazioni (cap. VII) e, infine, ai metodi e modelli di analisi costi/benefici (cap. VIII).

2.3. *L'Accordo interistituzionale: il coordinamento orizzontale*

Tutti gli interventi racchiusi nel *Package* del 2015 in forma di proposta hanno trovato compimento nel corso del biennio successivo. La proposta sull'Accordo interistituzionale è stata concretizzata l'anno successivo con l'adozione di un nuovo Accordo³⁰ in revisione e sostituzione del precedente, risalente al 2003³¹.

La Commissione rilevava come, a fronte di un suo impegno soprattutto sotto il profilo della valutazione di impatto delle proprie proposte legislative, un simile onere non fosse analogamente stato assunto dalle altre istituzioni europee che svolgono un ruolo divenuto ormai determinante – alla luce del quadro introdotto con il Trattato di Lisbona – nella costruzione del contenuto dell'atto legislativo europeo. Se nel periodo di tempo intercorso tra il 2007 e il 2014 la Commissione aveva infatti corredato ben 700 proposte legislative con altrettante analisi di impatto, per parte loro, il Parlamento aveva concluso 20 analisi di impatto mentre il Consiglio nessuna³².

Questa mancata condivisione nell'impiego dello strumentario della *better regulation* rischia quindi di frustrare lo stesso lavoro svolto dalla Commissione, atteso che nel corso del procedimento legislativo una

³⁰ Il testo dell'Accordo è consultabile sul sito: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=IT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=IT).

³¹ La facoltà per le istituzioni europee di siglare Accordi interistituzionali si fonda sull'art. 295 TFUE dal quale si ricava anche il carattere vincolante dei presenti Accordi: «Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione procedono a reciproche consultazioni e definiscono di comune accordo le modalità della cooperazione. A tale scopo, nel rispetto dei trattati, possono concludere Accordi interistituzionali che possono assumere carattere vincolante». Per quanto riguarda, in particolare, il Parlamento europeo, l'art. 140 del regolamento interno prevede che tali Accordi siano «firmati dal Presidente previo esame da parte della commissione competente per gli affari costituzionali e previa approvazione del Parlamento».

³² Cfr. Comunicazione della Commissione europea *Legiferare meglio per ottenere risultati migliori – Agenda dell'UE*, COM(2015) 215 definitivo, par. 3.3.

proposta di legge può, nel passaggio in Parlamento e in Consiglio, subire emendamenti sostanziali che, toccandone i contenuti, sono finanche suscettibili di inficiare e rendere vane le analisi di impatto condotte sulla proposta base della Commissione. Tenendo con ciò comunque fermo quanto esplicitato dalla Corte di Giustizia, che ha avuto occasione per mettere in chiaro come il Parlamento e il Consiglio non siano in alcun modo vincolati, nel corso della procedura legislativa, dalle risultanze emerse dalle analisi di impatto condotte dalla Commissione³³.

Per dare concretezza a questo spirito, dunque, l'Accordo, dopo una apertura con cui si ribadiscono gli obiettivi comuni alle tre istituzioni, si struttura in alcuni capitoli fondamentali che rispecchiano gli elementi chiave di alcune delle principali innovazioni introdotte con il Pacchetto *Legiferare meglio*.

Grande attenzione viene dedicata alla programmazione, cardine della aspirazione collaborativa che connota tutti gli interventi in materia: in linea con l'art. 17 p. 1, TUE³⁴, Commissione, Consiglio e Parlamento si impegnano a rafforzare il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione, prevedendo che – ai fini della programmazione pluriennale – le istituzioni procedano ad uno scambio di opinioni su obiettivi e priorità per il nuovo mandato nonché sul calendario indicativo

³³ Si veda la sentenza della Corte di Giustizia *Afton Chemical Limited* (C-343/09) dell'8 luglio 2010 dove, in due punti della pronuncia, la Corte ha ribadito questa non vincolatività e, in particolare, al par. 30 laddove si affermava: «Al riguardo occorre, in primo luogo, osservare che lo studio sulla valutazione di impatto realizzato dalla Commissione, che era allegato alla sua proposta di direttiva e non prendeva in considerazione né il divieto degli additivi metallici né la fissazione del valore del tenore massimo di MMT nei carburanti, non vincolava né il Consiglio né il Parlamento, i quali, nell'ambito della procedura legislativa di codecisione, come definita all'art. 251 CE, erano legittimati ad apportarvi modifiche»; concetto poi ripreso anche al par. 57: «Occorre previamente ricordare che lo studio sulla valutazione di impatto della Commissione non vincolava né il Parlamento né il Consiglio». Più di recente, sulla questione è tornato l'Avvocato generale Kokott nella causa *Pillbox 38 (UK) Limited* (C-477/14) la quale, richiamando le sue precedenti conclusioni nella causa *Inuit Tapiriit Kanatami e a./Commissione* (C-398/13 par. 31), affermava: «Se le istituzioni legislative dell'Unione dovessero limitarsi ad adottare soltanto quelle disposizioni che sono state in concreto oggetto di un'analisi di impatto da parte della Commissione, il potere discrezionale riconosciuto al Parlamento e al Consiglio sarebbe notevolmente limitato e la procedura legislativa privata in ampia misura del suo significato».

³⁴ Art. 17 p. 1 TUE: «La Commissione (...) Avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione per giungere ad Accordi interistituzionali».

(elaborando, se opportuno, anche conclusioni firmate dai tre Presidenti che possono essere riesaminate ed eventualmente adeguate).

La programmazione annuale ha invece come momento principale l'instaurazione di un dialogo prima e dopo l'adozione da parte della Commissione del suo programma annuale di lavoro³⁵, dal quale possono scaturire opinioni ed iniziative espresse da Consiglio e Parlamento di cui la Commissione tiene conto³⁶. Altro atto di rilievo, precipitato di questo scambio di opinioni sulla programmazione, è rappresentato dalla dichiarazione comune che deve essere seguita costantemente nel corso dell'anno, dal momento che in essa vengono fissati gli obiettivi e le priorità di massima per l'anno successivo e vengono altresì individuati i punti di maggiore rilevanza politica da trattare in via prioritaria nell'iter legislativo, salvi i poteri conferiti dai Trattati ai co-legislatori³⁷.

Accanto alla programmazione, un'ulteriore sezione viene dedicata al se-

³⁵ Nel quale, riprendendo i contenuti di cui al punto 8 dell'Accordo, sono incluse «le principali proposte legislative e non legislative per l'anno seguente, tra cui abrogazioni, rifusioni, semplificazioni e ritiri. Per ciascuna voce il programma di lavoro della Commissione indica, se disponibili: la base giuridica prevista, il tipo di atto giuridico, il calendario indicativo per l'adozione da parte della Commissione e qualunque altra informazione procedurale pertinente, tra cui informazioni concernenti la valutazione d'impatto e i lavori di valutazione».

³⁶ «La Commissione presta rapida e attenta considerazione alle richieste di proposte di atti dell'Unione formulate dal Parlamento europeo o dal Consiglio, a norma, rispettivamente, dell'articolo 225 o dell'articolo 241 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Commissione risponde a tali richieste entro tre mesi, specificando il seguito che intende dare attraverso l'adozione di una comunicazione specifica. Se decide di non presentare una proposta in risposta a tale richiesta, informa l'istituzione interessata delle motivazioni precise e presenta, ove opportuno, un'analisi delle possibili alternative nonché risponde a qualunque altro aspetto sollevato dai co-legislatori in relazione alle analisi relative al valore aggiunto europeo e al costo della "non Europa". Su richiesta, la Commissione presenta la sua risposta in sede di Parlamento europeo o di Consiglio» (punto 10, Accordo).

³⁷ La prima dichiarazione comune è stata firmata nel dicembre 2016 e, nel dicembre 2017, si è giunti alla seconda dichiarazione nella quale sono stati individuati sette settori prioritari di intervento per le istituzioni europee e trentuno proposte legislative le quali, presentate dalla Commissione, dovranno essere trattate in via prioritaria dal Parlamento e dal Consiglio (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint-declaration-eu-legislative-priorities-2018-19_en.pdf). Le 31 proposte, in particolare, sono indicate nel *Working document for the Joint declaration on the EU's legislative priorities for 2018-2019*, reperibile al link https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/working-document-joint-declaration-legislative-priorities-2018-19_en.pdf.

condo pilastro dell'Accordo, ossia gli strumenti della *better regulation* che comprendono le valutazioni di impatto, le consultazioni e le valutazioni *ex post* della legislazione vigente rispetto all'adozione dei quali le tre istituzioni si impegnano ad informarsi reciprocamente e a tempo debito. Per quel che concerne le valutazioni di impatto, queste – che si estendono a tutti gli atti normativi e non della Commissione, nonché agli atti delegati e alle misure d'esecuzione suscettibili di avere un impatto economico, ambientale o sociale significativo – sono valutate, sotto il profilo qualitativo, dal Comitato per il controllo normativo della Commissione o *Regulatory Scrutiny Board* a cui si affida quindi il compito di «controllare i regolatori»³⁸.

Quest'ultimo, organismo indipendente³⁹ incardinato presso la Presidenza della Commissione⁴⁰, sostituisce il precedente *Impact Assessment Board*⁴¹. Esso, agendo sia nel corso della valutazione *ex ante* dell'impatto

³⁸ A. ALEMANNI, *Quis Custodet Custodes dans le cadre de l'initiative "Miex légiférer"? Une analyse des mécanismes de surveillances de la qualité réglementaire au sein de la Commission européenne et la création du Comité d'évaluation des analyses d'impact*, in *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 2008, p. 43 ss.

³⁹ L'indipendenza traspare, oltre che dall'art. 10 delle *Rules of Procedure* (a ciò interamente dedicato nello svolgimento delle funzioni del Comitato), anche dalla composizione dell'organismo stesso che è costituito da un Presidente e da altri 6 membri, dei quali 3 sono alti funzionari della Commissione e 3 sono esperti temporanei, reclutati all'esterno dell'istituzione europea. Il Presidente, ai sensi dell'art. 3 della decisione che istituisce il Comitato, viene nominato dalla Commissione su proposta del Presidente previa consultazione con il primo Vicepresidente e con il Vicepresidente con la responsabilità delle risorse umane e del budget. Analoga procedura viene seguita per la nomina degli altri membri del Comitato con la differenza che, al posto del parere, viene qui richiesto l'Accordo tra il Presidente della Commissione e i Vicepresidenti.

⁴⁰ Art. 6, *Rules of procedure of the Regulatory Scrutiny Board*, che riprende ed integra quanto previsto nella *Decision of the President of the European Commission on the establishment of an independent Regulatory Scutiny Board*, C(2015) 3263 final.

⁴¹ È nel 2006 che viene istituito con la Comunicazione *Esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea* (COM(2006) 689), l'*Impact Assessment Board* (IAB), un organo destinato a intervenire sulla qualità della legislazione, fornendo «consulenza e appoggio nello sviluppo di una cultura della valutazione d'impatto in seno alla Commissione». Prima del 2006, anno di nascita dell'*Impact Assessment Board*, la funzione di controllo sull'utilizzo degli strumenti della *better regulation* era distribuita su tre livelli (i singoli uffici a ciò preposti all'interno dei dipartimenti della Commissione, il Segretariato generale e l'Interservice steering Group che accorpa le varie direzioni generali competenti per le materie coinvolte nella proposta legislativa). Grazie anche alle osservazioni dell'OCSE e alla diffusione di buone pratiche in altri ordinamenti (es. Stati Uniti), ci si è avveduti della inorganicità e non sistematicità del sistema

della regolamentazione europea sia nella fase successiva di controllo della attuazione delle norme già in vigore, è depositario della funzione di «assess the quality of draft impact assessment reports, fitness check reports and major evaluation reports (“reports”). It shall issue an opinion on each report that has been submitted to it and where necessary make recommendations on how the quality of the report should be improved»⁴². Il nuovo Comitato svolge queste funzioni nella consapevolezza del peso che esse hanno nel corso della procedura deliberativa, dal momento che il proprio parere negativo sulla valutazione condotta dalla Commissione implica un rinvio del progetto di relazione alla Commissione stessa ed un suo riesame⁴³.

Dopo il vaglio del *Regulatory Scrutiny Board*, i risultati delle valutazioni d’impatto sono messi a disposizione del Parlamento europeo, del Consiglio e dei Parlamenti nazionali e sono pubblicati insieme al parere o ai pareri del Comitato per il controllo normativo contestualmente all’adozione dell’ini-

di *regulatory oversight* europeo. Si è quindi proceduto all’introduzione di un soggetto, l’*Impact Assessment Board* che, lavorando in aggiunta agli organismi di controllo del triplice livello summenzionato, aveva il compito di soprintendere la conduzione delle analisi di impatto. Cfr. K. STAROŇOVÁ, *Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice*, in *Journal of Public Policy*, 2010, p. 117 ss.; C. CORDOVA-NOVION, S. JACOBZONE, *Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform: The Experience from OECD Countries*, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 19, OECD Publishing, 2011; M. BENEDETTI, *Controllo e indirizzo della regolazione: Gli Oversight Bodies*, Osservatorio sull’Analisi d’Impatto della Regolazione Paper, 2011; M. BENEDETTI, *Il controllo sull’analisi di impatto della regolazione: l’esperienza degli oversight bodies*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2012, p. 1057 ss.; J.B. WIENER, *The Diffusion of Regulatory Oversight*, in M.A. LIVERMORE, R.L. REVESZ (eds.), *The Globalization of Cost-Benefit Analysis in Environmental Policy*, Oxford University Press, 2013; K. STAROŇOVÁ, *Comparing the Roles of Regulatory Oversight Bodies in Central and Eastern European Countries*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2017, p. 723 ss.

⁴² Art. 2, *Decision of the President of the European Commission on the establishment of an independent Regulatory Scrutiny Board*, C(2015) 3263 final.

⁴³ Nel corso del suo primo anno di vita (2016), il Comitato ha analizzato 63 casi nel corso di riunioni e 6 casi con procedura scritta. Generalmente il Comitato lavora attraverso incontri non aperti al pubblico (art. 4, *Rules of Procedures*), anche se l’art. 8 prevede che il Presidente possa decidere di sottomettere alcune materie al Comitato per la procedura scritta. In questo caso, prosegue la disposizione, la documentazione necessaria e la bozza di decisione scritta vengono inviate ai membri del comitato che sono tenuti a rispondere, con il loro consenso, esponendo il proprio disaccordo o presentando commenti, entro il termine stabilito dalla presidenza. Il Presidente stesso o almeno due membri del Comitato possono comunque interrompere in ogni momento la procedura scritta, facendo quindi convocare un incontro del Board il prima possibile.

ziativa della Commissione. Il Parlamento e il Consiglio possono anch'essi – sfruttando le proprie risorse organizzative⁴⁴ – procedere a valutazioni di impatto nell'evenienza in cui abbiamo apportato modifiche sostanziali alla proposta della Commissione. Disattendendo l'auspicio espresso dalla Commissione nella proposta di Accordo interistituzionale che poneva un automatismo nello svolgimento della analisi di impatto a fronte di ogni emendamento proposto da Parlamento e Consiglio, l'Accordo definitivo lascia però alle due istituzioni un ampio margine di manovra nell'accertare la sussistenza o meno di una modifica “sostanziale”.

2.4. *Il coordinamento verticale*

Il rafforzamento derivante dal *Package* non attiene esclusivamente alla dimensione orizzontale e, quindi, alla cooperazione tra le istituzioni europee ai fini di una implementazione qualitativa della produzione normativa europea ma ha coinvolto, talvolta direttamente e talvolta indirettamente, tutta la filiera verticale. Se il punto di forza della *better regulation* così configurata consiste in un autentico *life cycle approach*, non si può escludere l'apporto di altri soggetti che sono parte integrante della vita stessa della norma, ossia gli Stati membri e le loro articolazioni territoriali.

Un peso specifico nella conduzione concreta della valutazione sulla qualità della regolamentazione viene quindi giocato dal metodo di coordinamento verticale, che richiede un'ottimizzazione degli strumenti che favoriscano il confronto tra tutti i livelli di governo implicati nella fase di formazione della norma così come in quella della sua implementazione e attuazione. Il nuovo pacchetto di misure guarda alla dimensione verticale senza conferire una forma definita al ruolo degli Stati e dei Parlamenti nazionali ma contemplandoli in più punti dell'Accordo.

⁴⁴ Come afferma l'Accordo interistituzionale, par. 17: «Spetta a ciascuna delle tre istituzioni stabilire come organizzare i propri lavori di valutazione d'impatto, ivi compresi le risorse organizzative interne e il controllo della qualità. Esse cooperano, su base regolare, scambiandosi informazioni sulle migliori prassi e metodologie relative alle valutazioni d'impatto, consentendo così a ciascuna istituzione di migliorare ulteriormente le proprie metodologie e procedure nonché la coerenza dell'attività di valutazione d'impatto nel suo insieme».

Agli Stati membri si fa espresso riferimento nel par. 44, quali destinatari di un invito loro rivolto dalle tre istituzioni europee ad un coinvolgimento nella fase di valutazione *ex post*, attraverso una cooperazione con la Commissione nella raccolta dei dati e di tutte le informazioni utili per il monitoraggio e la valutazione del diritto europeo. È infatti anche grazie al contributo fornito dagli Stati membri che la Commissione «quantifica il potenziale di riduzione degli oneri regolamentari o di risparmio inerente alle singole proposte o ai singoli atti giuridici»⁴⁵.

Oltre agli Stati, l'Accordo guarda specificamente ai Parlamenti nazionali i quali, ribadito nei considerando il loro compito alla luce dei Trattati e dei Protocolli 1 e 2, sono individuati come destinatari, in sede di analisi di impatto *ex ante*, di diritti di informativa nella misura in cui i risultati finali degli studi di impatto vengono messi a loro disposizione⁴⁶.

Se l'Accordo è così laconico nel definire il contributo degli Stati membri, non solo questo documento ma l'intero *Package* non esplicita la tipologia né le relative modalità dell'intervento delle realtà regionali e, in particolare, delle Assemblee legislative regionali e non si fa altresì riferimento alla possibilità o necessità che queste ultime tengano conto

⁴⁵ Si veda Accordo interistituzionale 2016, nel quale si prevede che gli Stati membri possono partecipare al processo deliberativo degli atti delegati, attraverso la nomina di propri esperti consultati e chiamati a presentare osservazioni alle istituzioni europee (par. 28). Ultimo richiamo agli Stati è presente con riferimento alla fase di applicazione e attuazione del diritto europeo (par. 42 e 43): «Le tre istituzioni sottolineano la necessità di un'applicazione tempestiva e corretta della legislazione dell'Unione negli Stati membri. Il termine di recepimento delle direttive è quanto più breve possibile e non supera, di regola, i due anni. Le tre istituzioni invitano gli Stati membri a comunicare chiaramente ai loro cittadini le misure che essi adottano per recepire o attuare la legislazione dell'Unione o per garantire l'esecuzione del bilancio dell'Unione. Quando, in fase di recepimento delle direttive nel diritto nazionale, gli Stati membri scelgono di aggiungere elementi che non sono collegati in alcun modo alla legislazione dell'Unione in questione, tali aggiunte dovrebbero essere rese identificabili tramite l'atto o gli atti di recepimento, oppure tramite i documenti connessi».

⁴⁶ Si rimanda al par. 13 dell'Accordo interistituzionale del 2016: «Nel processo interno relativo alla valutazione d'impatto la Commissione procede a consultazioni quanto più ampie possibili. Il comitato per il controllo normativo della Commissione svolge un controllo obiettivo sulla qualità delle valutazioni d'impatto della Commissione stessa. I risultati finali delle valutazioni d'impatto sono messi a disposizione del Parlamento europeo, del Consiglio e dei Parlamenti nazionali e sono pubblicati insieme al parere o ai pareri del comitato per il controllo normativo contestualmente all'adozione dell'iniziativa della Commissione».

dei criteri impiegati nelle valutazioni dall'Unione europea. Ci si poteva aspettare che qualche parola in più venisse spesa per contestualizzare l'eventuale apporto della dimensione territoriale.

Rispetto a questo, si è rilevato come questa indeterminatezza non sia frutto di una incolpevole dimenticanza ma sia piuttosto frutto di un gioco di scambio che ha portato la Commissione a non imporre o richiedere adattamenti agli Stati Membri, con ciò potendo avvantaggiarsi del non dover reciprocamente tener conto dei solleciti avanzati dagli Stati stessi che hanno in più occasioni chiesto alla Commissione di ammodernare la propria di politica di misurazione degli oneri amministrativi⁴⁷.

Nonostante questo non sia avvenuto, è possibile – coordinando gli strumenti di *better regulation* con le modalità di intervento delle Assemblee legislative regionali nella fase ascendente e discendente dell'iter legislativo europeo – ricavare spazi di azione rilevanti per le realtà subnazionali.

3. *La dimensione territoriale nel Better regulation Package*

L'interazione tra la qualità della regolamentazione europea e la dimensione territoriale si palesa in diversi punti della Agenda europea sulla qualità normativa. In primo luogo, l'apertura alle realtà subnazionali si riscontra nelle Linee guida della Commissione che sono state oggetto di una recente revisione⁴⁸; nel fornire i criteri con cui condurre le valutazioni di impatto, si prevede al *tool 33* il cd. *territorial impact* nel quale, come espressamente asserito dal documento, la dimensione territoriale assume rilevanza perché, innanzitutto, «the impacts associated with the problem are often heterogeneously distributed across the Union. This means that the design of effective policy options will also bring about an uneven geographical distribution of impacts (costs and benefits)» e, inoltre, poiché «a policy option may act unevenly to produce heteroge-

⁴⁷ Cfr. F. CACCIATORE, F. DI MASCIO, *Consolidamento senza governance: crescita graduale e differenziazione degli strumenti di better regulation*, in ID. (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, *Annuario 2015*, Osservatorio AIR, 2016, p. 12.

⁴⁸ Le Linee guida sono state aggiornate nel luglio del 2017, senza però che si siano apportate sul punto sostanziali modifiche.

neous territorial impacts even where a problem is not necessarily unevenly distributed across the territory of the Union». L'inserimento di questo *tool* è stato fortemente incoraggiato dal Parlamento europeo, da ultimo, con la risoluzione del 4 febbraio 2014 sull'adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea e sulla sussidiarietà e la proporzionalità (2013/2077(INI))⁴⁹.

L'Unione europea e la forza plasmante dei suoi interventi normativi coprono un ampio spettro territoriale, differenziato al suo interno; le politiche di coesione europea agiscono su questo aspetto, nel tentativo di sfumare tali differenze che rimangono però talvolta quali elementi patologici (il riferimento è al profondo divario economico tra Regioni europee su cui intervengono, per l'appunto, tali politiche)⁵⁰ ma anche quali elementi endemici e strutturali dovuti a peculiarità storiche, cultu-

⁴⁹ Vedi par. 42 e 47 della risoluzione: «apprezza il fatto che le valutazioni d'impatto della Commissione cerchino di coprire una gamma ampia ed esauriente di possibili impatti, ma ritiene che il sistema possa essere ulteriormente rafforzato in vari modi, ad esempio includendo la dimensione territoriale (conseguenze finanziarie e amministrative per le autorità nazionali, regionali e locali); trova incoraggiante in tal senso la decisione della Commissione di aggiornare, consolidare e rivedere entro giugno 2014 i propri orientamenti per la valutazione d'impatto; plaude allo sviluppo positivo rappresentato dalla Direzione della Valutazione d'impatto e del valore aggiunto europeo creata in seno al Parlamento; ritiene che il Parlamento debba adottare sempre un approccio sistematico nell'esame delle valutazioni d'impatto; accoglie con favore l'elaborazione da parte della Direzione della Valutazione d'impatto di brevi sintesi delle valutazioni d'impatto che accompagnano le proposte della Commissione e ritiene che esse debbano costituire un elemento essenziale dell'analisi, da parte delle commissioni parlamentari, delle proposte legislative in discussione; propone che le valutazioni d'impatto del Parlamento includano, ove opportuno, una dimensione territoriale (<http://www.europarl.europa.eu>).

⁵⁰ Si rimanda, tra i contributi sul tema più recenti, a F. MAZZOLA, R. NISTICÒ, *Le regioni europee. Politiche per la coesione e strategie per la competitività*, Franco Angeli, Milano, 2016. Si vedano altresì, L. HOOGHE (ed.), *Cohesion policy and European integration: building multi-level governance*, Oxford University Press, 1996; D. DINAN, *Ever closer union: an introduction to European integration*, Basingstoke, Hampshire, 1999; R. LEONARDI, *Cohesion policy in the European Union: The building of Europe*, Springer, 2005; A. MAIRATE, *The "added value" of European Union cohesion policy*, in *Regional Studies*, 2006, p. 167 ss.; J. RAMAJO, M.A. MÁRQUEZ, G.J. HEWINGS, M.M. SALINAS, *Spatial heterogeneity and interregional spillovers in the European Union: Do cohesion policies encourage convergence across regions?*, in *European Economic Review*, 2008, p. 551 ss.; G.P. MANZELLA, *Soggetti, tecniche e dinamiche dell'influenza della politica di coesione europea sugli ordinamenti interni*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2009, p. 347 ss.; H. WALLACE, M.A. POLLACK, A.R. YOUNG (eds.), *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, 2015.

rali, economiche e sociali. Questa eterogeneità si riflette inevitabilmente sulla pluralità e diversificazione degli impatti che l'intervento normativo europeo può provocare.

Tale considerazione comporta quindi la necessità di una valutazione quantitativa e qualitativa che consideri l'effettiva distribuzione degli impatti sul territorio unionale e che si snodi nel tentativo di sciogliere quattro fondamentali quesiti: il grado con cui il problema da affrontare è radicato e circoscritto in alcune aree (in alcuni Stati o Regioni); la capacità dell'Unione europea di rispondere a tale problematica; il grado con cui le parti interessate avvertono l'esigenza di una risposta politica nella regione o area di pertinenza e, in ultimo, l'efficacia di tale risposta politica e il suo potenziale impatto.

Questo tipo di valutazione è funzionalmente complementare a quella prevista all'interno di un altro *tool* e, segnatamente, all'interno del *tool* 5 dedicato all'*assessment* della base legale nonché al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Per rimarcare la non bastevolezza di un principio di sussidiarietà invocato a favore di una buona retorica quanto, piuttosto, quale criterio informatore dell'esercizio del potere legislativo dell'Unione⁵¹, la Commissione deve esplicitare, all'interno dell'*explanatory memorandum* prodotto nella fase prelegislativa e di cui è corredato ogni *draft* normativo, l'applicazione dei criteri della *better regulation* e la conformità della proposta con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità; coerenza imposta dallo stesso art. 5 del Protocollo 2, che non riceve attenzione nella sola fase prelegislativa ma anche in quella successiva all'entrata in vigore della norma e che vede l'altra faccia della medaglia nei *fitness checks* per il tramite del criterio dell'EU *added value*.

L'apporto fornito dalle Regioni in questo tipo di valutazione trova un punto fermo in una adeguata redazione del *memorandum* che fornisce un'utile base, a partire dalla quale i soggetti interessati possono interfacciarsi con la Commissione esprimendo *feedback*, sfruttando le forme di consultazione previste e dando così corpo al «tassello conclusivo di un percorso di partecipazione che la Commissione europea aveva già iniziato con i Parlamenti nazionali sia con il Trattato di Lisbona che con il

⁵¹ Un cambio prospettico a cui ha esortato anche V. Chiti, in occasione dell'Ottava Conferenza sulla Sussidiarietà *Convertire la sussidiarietà in azione* (dicembre 2017): «far vivere e non solo affermare la sussidiarietà».

dialogo politico, e che viene completato nel 2015 con l'apertura a tutti gli interlocutori della società civile»⁵².

La determinazione del livello più indicato di esercizio delle competenze, che incarna una delle più complesse opere di valutazione, si deve giovare di una comparazione e di un confronto tra i soggetti coinvolti, anche con gli enti che si occupano di valutazione all'interno delle realtà nazionali e di quelle subnazionali che vengono investite ogni anno di una consistente mole di attività legislativa destinata a trovare applicazione e attuazione. Come è stato infatti messo in luce, «la qualità della legislazione europea [è] un tutt'uno con la qualità della legislazione nazionale e regionale e comport[a] necessariamente la condivisione di principi, obiettivi e strumenti tra i diversi livelli di governo»⁵³.

A questo fine, tornando per un momento all'ordinamento italiano, quanto previsto dall'art. 6 co. 4 della legge n. 234 del 2012 può costituire un canale di questa interazione. Il Presidente del Consiglio o, in alternativa, il Ministro per gli affari europei deve infatti garantire che le Camere vengano informate tempestivamente sui progetti di atti legislativi dell'Unione Europea, tenendo queste ultime altresì aggiornate delle eventuali modifiche intercorse negli sviluppi del processo decisionale.

Una volta trasmesso il progetto di atto legislativo, l'amministrazione competente in materia elabora una relazione che deve toccare alcuni elementi essenziali, tra i quali mette conto segnalare il rispetto del principio di attribuzione, con riguardo alla correttezza della base giuridica e la conformità ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità; l'impatto del progetto sulle competenze regionali e su quelle delle autonomie locali, sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e sulle attività dei cittadini e delle imprese. La relazione viene poi trasmessa, passando per il Dipartimento per le politiche europee, alle Camere.

In questa procedura, la lettura in combinato disposto dell'art. 6 e dei successivi articoli 24 e 25 permette di trovare uno spazio di interazione anche con il livello di governo regionale che può a buon titolo rendere conto, ai fini della valutazione condotta dalle amministrazioni governa-

⁵² O. PORCHIA, L. SWAN, D. CAPUANO, N. MARIN, P.L. PETRILLO, M. RICCIARDELLI, C. ODONE, C. GESTRI, N. MINASI, M. MARGIOTTA, E. PROSPERI, T. PETUCCI, P. PONZANO, "Better regulation" nell'Unione Europea: principi, obiettivi e strumenti, in *www.issirfa.cnr.it*, 2015.

⁵³ R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. ODONE, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012*, op. cit., p. 47.

tive, dell'impatto che la proposta di legge sarebbe destinata ad avere sul territorio.

Sfruttando gli strumenti e le procedure che la legge n. 234 mette a disposizione delle Regioni, sia in via autonoma sia attraverso la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, per garantire la loro partecipazione alla fase ascendente del *decision making process* europeo nonché quelli diretti alla partecipazione regionale in occasione della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, le Regioni hanno modo di far sentire la propria voce, concorrendo alla definizione della posizione italiana previo esperimento di una autonoma analisi di impatto.

3.1. *Un rinvigorismento del ruolo del Comitato delle Regioni*

Non è questo però l'unico modo con cui le Regioni possono far sentire la propria voce. Uno degli esiti dell'implementazione della *better regulation* e dei suoi strumenti potrebbe consistere in un rinvigorismento del ruolo del Comitato delle Regioni, che già aveva preso avvio con il Protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione e il Comitato (2012) e la Carta della *governance* multilivello in Europa (2014) ma che può attingere ulteriore forza dalla dimensione giuridica e politica della qualità della legislazione in cui è implicato anche il Comitato.

Seguendo l'auspicio di Allegri, «Il CDR dovrebbe spingersi oltre la semplice difesa e valorizzazione del proprio ruolo istituzionale, per proporsi come strumento di sensibilizzazione in favore di un maggiore protagonismo delle autonomie locali-regionali, riempiendo di sostanza politica gli altrimenti vuoti principi di sussidiarietà, partenariato, prossimità, proporzionalità, nei loro intrecci con le istanze di un costituzionalismo post-nazionale e con i mutamenti dell'architettura istituzionale comunitaria»⁵⁴. Questo riempire di sostanza politica i principi su cui si incardina un autentico sistema multilivello può forse materializzarsi proprio grazie all'intermediazione del Comitato nell'arena della *better regulation*.

⁵⁴ G. ALLEGRI, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nelle istituzioni comunitarie in transizione*, in B. CARAVITA (a cura di), *Le Regioni in Europa. Esperienze costituzionali a confronto*, Giampiero Casagrande editore, 2002, p. 198.

Uno degli strumenti essenziali a tal fine è il *Subsidiarity Monitoring Network* che, istituito dal Comitato delle Regioni nel 2007, annovera tra le sue principali funzioni quella di svolgere analisi delle valutazioni di impatto territoriali che possono confluire in pareri di prospettiva indirizzati alla Commissione; analisi che vengono compiute – e qui risiede il valore aggiunto – grazie all’apporto di dati quantitativi e qualitativi che vengono direttamente inviati, tramite il database elettronico *Regpex*, dagli enti subnazionali. Nelle fasi a monte del processo decisionale, quindi, il *Network* instaura uno scambio di flussi informativi che concorrono a integrare e rafforzare di contenuto politico e giuridico le riflessioni sulla coerenza della singola proposta legislativa europea con il principio di sussidiarietà. Una integrazione che può diventare altresì funzionale come base per eventuali e successive espressioni della posizione nazionale e regionale attraverso le *reasoned opinions* nelle fasi istituzionalizzate di controllo del principio di sussidiarietà (*early warning system*).

E questo flusso informativo trova poi un altro canale di filtro e di diffusione grazie al *Programma Regulatory Fitness and Performance* (REFIT)⁵⁵ e alla relativa piattaforma, istituita in occasione dell’Agenda *Legiferare meglio* del 2015 con la decisione della Commissione C(2015) 326⁵⁶. REFIT è una piattaforma di dialogo permanente che ha lo scopo di raccogliere suggerimenti per l’implementazione della *better regulation* e, in particolare, per la riduzione degli oneri amministrativi⁵⁷. La Commissione e i suoi servizi possono quindi consultare la piattaforma su qualsiasi questione relativa all’impegno della Commissione sulla *better regulation*, avvalendosi dell’attività consultiva dei due gruppi che la compongono: il *Government group* e lo *Stakeholder group*. Il primo è formato da rappresentanti degli Stati membri, che scelgono un esperto di alto livello dal proprio apparato amministrativo pubblico; il secondo consta invece di venti esperti, diciotto dei quali rappresentano le imprese, le parti sociali e le organizzazioni della società civile che hanno diretta esperienza

⁵⁵ COM(2012) 746.

⁵⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-decision-establishing-refit-platform_may2015_en_1.pdf.

⁵⁷ Si veda M.J. PEDERSEN, *Qui Exanimis Nascitur? Can “Better Regulation” in the European Union really be a Servant of Technocracy?*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2017, p. 387 ss.

di applicazione della legislazione europea⁵⁸ mentre i restanti due sono, l'uno, in rappresentanza del Comitato economico e sociale europeo e, l'altro, del Comitato delle Regioni. Le potenzialità della Piattaforma si ravvisano nel Report del 2017 sul *follow-up* delle opinioni espresse tramite REFIT nei lavori della Commissione. Dei 22 pareri e suggerimenti resi tra i mesi di giugno e settembre 2016, 21 di questi sono stati inseriti nel programma di lavoro della Commissione, con l'unica eccezione che riguarda la raccomandazione della Piattaforma che incentiva la Commissione ad addivenire ad una dichiarazione IVA standard⁵⁹.

Il Comitato delle Regioni vedrà infine il coinvolgimento di tre propri esperti anche nella recentissima *Task force* per la sussidiarietà e la proporzionalità che, anticipata nel discorso sullo stato dell'Unione del 2017, è divenuta operativa il 1 gennaio 2018; sotto la guida del Primo vicepresidente della Commissione, accanto ai tre esperti del Comitato nella *Task force*, organismo preposto alla garanzia del canone dell'EU *added value* quale elemento ispiratore dell'agire europeo, siederanno i restanti sei membri, tre provenienti dai Parlamenti nazionali e tre dal Parlamento europeo⁶⁰.

Questa panoramica consente forse di avanzare l'ipotesi di un rinvigorimento del ruolo del Comitato alla luce degli strumenti della *better regulation*. Se, riprendendo le parole di Mangiameli, la prassi ha rivelato come «il Comitato delle Regioni sia stato, a più riprese, in condizione di

⁵⁸ In conformità all'art. 4 di cui alla decisione della Commissione sull'istituzione della Piattaforma Refit, «The Commission, on a proposal from the First Vice-President of the Commission, shall appoint members of the stakeholder group selected from applicants having direct experience in the application of Union legislation, who have responded to the call for applications. The appointments shall ensure, to the extent possible, a balanced representation of the various sectors, interests and regions of the Union and gender».

⁵⁹ La proposta non è stata inserita nel programma a causa della mancanza di sostegno nel corso della procedura legislativa espressa dal Consiglio su una analoga precedente proposta della Commissione.

⁶⁰ Un primo momento di confronto e di manifestazione dei lavori condotti sarà il prossimo 15 luglio, data in cui il neo istituito organismo dovrà presentare al Presidente della Commissione una relazione dalla quale emergeranno ipotesi e suggerimenti diretti ad una migliore applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, ivi comprese indicazioni di settori idonei ad una delega o un ritorno della competenza agli Stati membri nonché aggiuntive o revisionate modalità di coinvolgimento delle autorità regionali nel *decision making process* europeo.

influenzare le ulteriori tappe del processo di integrazione europea, attraverso una paziente attività spiegata spesso al di fuori delle previsioni del Trattato, ponendo all'attenzione dei suoi interlocutori le ragioni che consigliavano di procedere in un senso anziché in un altro»⁶¹, gli strumenti che – sempre fuori dal sacco dei Trattati – vengono al Comitato attribuiti nell'ambito delle strategie di *better regulation*, possono concorrere a rafforzare questa sua capacità di influenza. Il Comitato, sfruttando i mezzi menzionati, potrebbe non solo implementare questo suo “ruolo d'ombra”, senza quindi alterare l'assetto istituzionale europeo, ma potrebbe al contempo incrementare le stesse funzioni che i Trattati gli riconoscono, assumendo posizioni sempre più incisive e presentandosi quale interlocutore qualificato e influente nel dialogo con il triangolo istituzionale europeo.

4. *La perfettibilità del sistema. Su cosa si può ancora intervenire?*

I due anni che sono seguiti all'avvio del processo riformatore europeo sul tema della *better regulation* si sono rivelati fruttuosi e densi di innovazioni. Non mancano certo elementi di debolezza. Si pensi alla prassi che ispira la conduzione delle analisi di impatto territoriali che sembra al momento quasi esclusivamente confinata alla fase *ex ante* e, al più, a quella *ex post* tramite i *fitness checks*. Un elemento che esige un ulteriore intervento rafforzativo è infatti l'estensione della analisi di impatto territoriale a tutto il ciclo deliberativo, ampliandone l'utilizzo anche dopo l'eventuale apposizione di emendamenti da parte del Parlamento che, talvolta, incide su alcuni punti sostanziali del *draft* originario della Commissione, recando revisioni che non erano state oggetto di analisi nel corso della valutazione di impatto⁶².

⁶¹ S. MANGIAMELI, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella governance europea*, op. cit.

⁶² Come affermato da Renda, infatti: «the EPRS is currently more actively involved in providing early assessments of the European Commission's own impact assessment than in evaluating the impacts of major amendments proposed by parliamentary committees. The Council of the EU is making more use of Commission impact assessments, but has so far failed to develop its own capacity for impact assessment and ex post evaluation. This fundamentally undermines the possibility for EU institutions to offer member

Si pensi inoltre alle consultazioni, rispetto alle quali si potrebbe ipotizzare la calendarizzazione di consultazioni mirate, la cui apertura potrebbe essere anticipata in sede di programmazione, evidenziando le proposte legislative suscettibili di recare un forte impatto territoriale, così da permettere alle Regioni di raccogliere dati, informazioni e produrre proprie valutazioni che potranno poi essere presentate nel corso di tali consultazioni mirate.

Si pensi, ancora, alla possibilità di incrementare la partecipazione del Comitato delle Regioni all'interno della Piattaforma REFIT e, in particolare, dello *Stakeholders group*, nel quale al momento – come si è detto – partecipa un solo esperto del Comitato oppure alla alternativa opzione di istituire un terzo gruppo nel quale possano confluire rappresentanti degli enti regionali e degli enti locali.

Si pensi, infine, alla possibilità di trovare una più puntuale e precisa disciplina per l'intreccio tra gli strumenti della *better regulation* e quelli della partecipazione regionale alla fase ascendente, sì da creare un coerente e organico strumentario della sussidiarietà e sì da facilitare un'evoluzione parallela del piano istituzionale e di quello politico, combinando gli strumenti della *governance* istituzionale con quelli della *governance* “informale”.

Benché il sistema stia già svelando alcune imperfezioni ⁶³, le premesse

states a fully evidence-based justification for the legislative initiatives that are adopted. Rather, impact assessments of newly adopted legislation are pieces of history, which explain the rationale that backed the original proposal filed by the European Commission, but not the rationale that backs the final text approved at the end of the ordinary legislative procedure» (A. RENDA, *How can Sustainable Development Goals be “mainstreamed” in the EU's Better Regulation Agenda?*, op. cit.).

⁶³ Interessante sul punto è lo studio condotto dall'Impact Assessment Institute e confluito nel report *A year and a half of the Better Regulation Agenda: what happened?*, in www.impactassessmentinstitute.org, 2017. Il report analizza l'evoluzione rispetto alla applicazione della Agenda sulla Better regulation della Commissione, presentando dieci raccomandazioni volte a sanare profili di problematicità ad oggi ancora riscontrati. Sinteticamente i dieci punti di lavoro riguardano: 1. Plan the Evaluation of the Better Regulation Agenda; 2. Improve Monitoring of and Reporting on Better Regulation Achievements; 3. Improve Accountability for Better Regulation Implementation; 4. Abandon the Commission-centric approach to Better Regulation; 5. Publish and explain all evidence used for Impact Assessment; 6. Improve the Coherence of subsidiarity and proportionality analysis; 7. Always analyse the option chosen in legislative proposal; 8. Improve communication with stakeholders and analysis of contributions; 9. Conduct Impact Assessment by default; 10. Justify when a negative opinion of the Regulatory Scrutiny Board is ignored.

appaiono positive e possono rappresentare per le Regioni (oltre che per il Parlamento e il Governo nazionali) uno strumento concreto che incentiva il loro coinvolgimento nel processo decisionale europeo e, al contempo, uno stimolo per affinare i propri strumenti e le proprie strutture preposte alle valutazioni delle proposte normative proprie o di derivazione europea, armati di una crescente competenza. Le Regioni devono essere in prima linea nell'acquisizione di tali *skills* nell'ambito della *better regulation*, potendosi allora presentare sulla scena del dialogo interistituzionale come portatori di forti contenuti politici e, di conseguenza, come interlocutori meritevoli di attenzione.

CAPITOLO V

LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE IN ITALIA

SOMMARIO: 1. Il percorso a fasi alterne della qualità della legislazione in Italia. – 2. Lo stato dell'arte alla luce del recente dPCM n. 169 del 2017. – 2.1. L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR). – 2.2. La verifica di impatto della regolazione (VIR). – 2.3. Le consultazioni: il processo decisionale nell'interazione tra regolatori e regolatori. – 2.4. Il *drafting* formale e l'analisi tecnico normativa. – 2.5. Il respiro multilivello della qualità della legislazione. – 3. La *better regulation* nella Camera e nel Senato. – 3.1. La qualità della legislazione nel regolamento della Camera: il Comitato per la legislazione e la procedimentalizzazione della "buona legislazione" nelle Commissioni. – 3.2. Le procedure e i soggetti della qualità legislativa in Senato. – 4. La qualità della regolamentazione nella polifonia delle discipline regionali.

1. *Il percorso a fasi alterne della qualità della legislazione in Italia*

Nel 1964 Einaudi ¹ scriveva: «Giova deliberare senza conoscere? Al deliberare deve, invero, seguire l'azione. Si delibera se si sa di poter attuare; non ci si decide per ostentazione velleitaria infeconda. Ma alla deliberazione immatura nulla segue. Si è fatto il conto delle leggi rimaste lettera vana, perché al primo tentare di attuarle sorgono difficoltà che si dovevano prevedere, che erano state previste, ma le critiche erano state tenute in non cale, quasi i contraddittori parlassero per partito preso? Le leggi frettolose partoriscono nuove leggi intese ad emendare, a perfezionare; ma le nuove, essendo dettate dall'urgenza di rimediare a difetti proprii di quelle male studiate, sono inapplicabili, se non a costo di sotterfugi, e fa d'uopo perfezionarle ancora, sicché ben presto il tutto diventa un groviglio inestricabile, da cui nessuno cava più i piedi».

¹ L. EINAUDI, *Prediche inutili*, Einaudi, Torino, 1964, p. 3 ss. Il tema della scrittura della legge è un tema che interessa il produttore delle norme fin dalla nascita delle norme

Non solo nella più risalente dottrina ma anche nella Corte costituzionale, fin dall'inizio della sua attività², si scorge una attenzione al tema

stesse (cfr. C. BADI, P. COSTANZO, *Alle origini della tecnica legislativa*, in *www.tecniche-normative.it*; A. BUCCIANTE, *L'evoluzione storica e la nascita delle tecniche legislative*, in D. DALFINO (a cura di), *Scritti dedicati a Maurizio Converso*, Roma Tre Press, 2016, p. 43 ss.). Agli albori del nostro ordinamento repubblicano, la dottrina aveva riflettuto sull'esigenza di individuare metodologie e strategie per una buona produzione normativa. Lo stesso Calamandrei, durante i lavori in Assemblea Costituente, aveva sottolineato l'importanza di norme non fittizie, non truccate e meramente figurative (P. CALAMANDREI, *Chiarezza nella Costituzione*, seduta del 4 marzo 1947, in N. BOBBIO (a cura di), *Scritti e discorsi politici*, La Nuova Italia, Firenze, 1966, p. 30 ss.). Si vedano inoltre i contributi di R. LUCIFREDI, *Metodi pratici per preparare buone leggi e favorirne la migliore applicazione*, in *La tecnica dell'organizzazione nelle pubbliche amministrazioni*, 1955, p. 3 ss.; F. CARNELUTTI, *Tecnica ed arte legislativa*, in *Rivista di Diritto dell'economia*, 1957, p. 263 ss.; S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1957; G. GROSSO, *Contenuto e valore di una tecnica della legislazione*, in *Diritto dell'economia*, 1960, p. 981 ss.; C. MORTATI, *Perplexità e riserve in merito alla fondazione di una scienza della legislazione*, in *Diritto dell'economia*, 1960, p. 826 ss.; R. TOSCANI, *Scienza della legislazione e pratica legislativa*, in *Diritto dell'economia*, 1960, p. 1111 ss.

² La Corte costituzionale si è quindi dovuta confrontare con la problematica della giustiziabilità della qualità legislativa, che vede come primo elemento di criticità l'individuazione di un fondamento costituzionale alla *better regulation* che le consenta di diventare parametro per la valutazione della compatibilità costituzionale di una norma redatta in sfregio alle "regole" della qualità della legislazione. Come noto, infatti, la Carta costituzionale italiana (a differenza di altre, come quella francese) non contiene alcun esplicito riferimento alla qualità della legislazione. Numerosi sono stati i contributi in dottrina che hanno cercato di tratteggiare uno statuto costituzionale della *better regulation* e, in questo senso, molteplici norme della Carta costituzionale sono state evocate (cfr. M. CARLI, *Come garantire il rispetto delle regole sulla "buona" qualità delle leggi dello Stato*, in P. CARETTI (a cura di), *La qualità della regolazione*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 1 ss.). La stessa Corte costituzionale ha rinvenuto appigli di volta in volta diversi nella sua giurisprudenza, riferendosi agli artt. 3, 54, 72, 73, 97, 101. Un rimando più diretto alla qualità della legislazione e ipotizzato come norma interposta per il sindacato costituzionale sono i regolamenti parlamentari, la cui utilizzabilità in questo senso ha però accesso un conosciuto dibattito che ha catalizzato le riflessioni di numerosi studiosi del diritto costituzionale. Si è infatti messa in luce la difficoltà di giungere ad un simile assunto, resa ancora più complessa dalle statuizioni direttamente promananti dalla Corte costituzionale che, in più di una occasione, ha ristretto le maglie del proprio sindacato a fronte della violazione di una norma dei regolamenti parlamentari, assumendo la possibilità di un simile intervento solo laddove la norma contenuta nella disposizione parlamentare sia in sostanza un calco di una delle disposizioni racchiuse nella Carta costituzionale (tra i numerosi contributi in dottrina che si sono interessati al tema dell'uso dei regolamenti parlamentari quali parametro di valutazione nel giudizio di costituzionalità si vedano F. DAL CANTO, *La più recente giurisprudenza costituzionale in tema di regolamenti parlamen-*

della certezza del diritto che, soprattutto a partire dagli anni '80, è stato indistintamente connesso alla chiarezza del dettato normativo³. La Corte richiama in diverse pronunce ad una normazione di qualità, che nella sua chiarezza e intellegibilità potesse essere conosciuta e conoscibile dal destinatario della norma stessa.

Sia sufficiente qui ricordare⁴ la pronuncia n. 31 del 1983, scaturita

tari, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, E. ROSSI (a cura di), *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 370 ss.).

³ Dopo questa attenzione, la Corte costituzionale ha mostrato un atteggiamento ondivago (Torretta parla di «andamento discontinuo che non consente di estrapolare un indirizzo del tutto univoco», P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare: contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2007, p. 62 ss. Sulla discontinuità della giurisprudenza costituzionale sulla qualità della legislazione si vedano altresì A. D'ALOIA, P. MAZZINA, *Qualità della legge e giustizia costituzionale: appunti intorno ad una questione aperta*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 860). Anche quando la Corte si è pronunciata, e lo ha fatto sempre meno, i suoi interventi non hanno potuto contemplare alla qualità della legislazione nella sua pluralità di sfaccettature ma si sono dovute soffermare su elementi di stampo prettamente formale, prendendo il prismatico concetto di *better regulation* nella sua specifica declinazione di *drafting* normativo (in dottrina si veda G.M. SALERNO, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, p. 1036 ss.; M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari, 1997; G. AMATO, *Ricordi in tema di chiarezza della legislazione*, in R. ZACCARIA (a cura di), *La buona scrittura delle leggi*, Camera dei Deputati, 2011, p. 21 ss.). Sulle pronunce della Corte costituzionale in tema della qualità della legislazione si vedano altresì A. CERRI, *Tecnica legislativa e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in AA.VV., *L'educazione giuridica. Modelli di legislazione e di scienza della legislazione*, Jovene, Napoli, 1987, p. 249 ss.; V. CAIANIELLO, *Il drafting delle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1999, p. 15 ss.; A. VEDASCHI, *Le tecniche legislative e la giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Iter Legis*, 1999, p. 415 ss.; M. RUOTOLO, *La progettazione legislativa. Un'esigenza di rilievo costituzionale?*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2000, p. 2440 ss.; G.L. CONTI, *Il drafting nelle pronunce della Corte costituzionale: does it sound good?*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 76 ss. Critico sul ruolo della Corte quale giudice della chiarezza delle norme è R. ROMBOLI, *Tecnica legislativa e qualità della legislazione: l'inidoneità del giudizio costituzionale a verificarne i vizi*, in *Foro Italiano*, 2008, p. 1424 ss. Per una diversa posizione si vedano invece R. PINARDI, S. SCAGLIARINI, *Sindacato sulle leggi e tecnica legislativa: un giudizio senza parametro?*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, vol. III, Jovene, Napoli, 2008, p. 1771 ss.

⁴ Nella giurisprudenza costituzionale che tocca la qualità della produzione normativa,

da un ricorso in via principale, nella quale i giudici costituzionali – in un

la Corte non rileva generalmente un autonomo vizio sulla base della cattiva qualità legislativa ma giunge a ritenerlo tale solo in ipotesi estreme in cui l'errore redazionale abbia avuto ridondanza sul contenuto della norma e, quindi, riprendendo la formulazione di Ainis, «quando la forma tradisce la funzione». L'iter argomentativo si costruisce il più delle volte intorno ad altri profili di incostituzionalità, che trovano solo rafforzamento in una non curanza delle regole sulla produzione legislativa la quale diventa ancillare al sindacato di incostituzionalità. Questo perché, oltre a quanto prima accennato circa la difficoltà di reperimento di un fondamento costituzionale autonomo della qualità legislativa, «un'eventuale dichiarazione di incostituzionalità dovuta alla tecnica legislativa concretamente adottata, in assenza di altri parametri di rilievo costituzionale predeterminati e giuridicamente vincolanti, avrebbe rischiato di tradursi in un'inammissibile lesione della sfera discrezionale del potere legislativo circa le modalità di svolgimento della funzione ad esso riservata» (P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all'UE)*, in *Studi in memoria di G. Floridia*, Jovene, Napoli, 2009, p. 177 ss.). Alla base della produzione legislativa la componente politica ha un peso fondamentale; essa filtra anche tra le pieghe della tecnica legislativa impiegata. Se quindi sia per la mancanza formale di un richiamo ad uno statuto costituzionale della *better regulation* e soprattutto proprio per questo legame tra dimensione tecnica e dimensione politica, rispetto al *drafting* normativo è la Corte in prima persona ad applicare su se stessa un *self restraint* per evitare di entrare a gamba tesa negli spazi di discrezionalità politica propri del legislatore, a maggior ragione, alcun sindacato di costituzionalità potrebbe e dovrebbe intervenire sul profilo qualitativo che concerne i contenuti della norma e, quindi, sulla sua capacità di rispondere ai fini che ne hanno sostenuto l'inserimento nel tessuto normativo nazionale (attraverso la valutazione nel merito dell'uso di strumenti come le analisi di impatto o le verifiche di impatto). Entriamo qui in un campo dove la discrezionalità politica svolge un ruolo essenziale, di limite al giudizio della Corte costituzionale, per lo meno fino a quando il contenuto politico non vada a collidere con il dettato costituzionale dimidiando o sacrificando la tutela di diritti fondamentali o intaccando le fondamenta costituzionali dell'ordinamento. E anche qualora mancanze di tale natura dovessero rilevarsi, si dovrebbe comunque forse intervenire sfruttando l'insieme dei soggetti e delle regole preposte alla garanzia della qualità sostanziale delle norme, restando questo un tema di responsabilità e di *accountability* che, ancora una volta, si gioca sul piano politico dentro il circuito tradizionale della responsabilità democratica delle istituzioni. Tornando alla Corte costituzionale e al suo ritrarsi man mano da questa incombenza, quest'ultima fa un uso sempre più crescente di due "escamotage": la tecnica monitoria e il criterio dell'interpretazione costituzionalmente conforme. In particolare, per quanto riguarda la tecnica monitoria, i giudici costituzionali collocano all'interno delle proprie sentenze riferimenti più o meno espliciti alla poca chiarezza del dettato normativo, alla mancanza di coordinamento nella produzione legislativa e ad altri errori di legistica. Scorrendo le sentenze e le ordinanze della Corte non è infrequente infatti imbattersi in una molteplicità di espressioni disseminate nel testo dai giudici costituzionali ("non felice formula", "restando oscuro e sostanzialmente privo di portata normativa il generico richiamo a", "singolare tecnica legislativa", "improprietà della tecnica legislativa", "svista del legislatore", "terminologia impropria", etc.) con cui si richiama il legislatore nazionale, così come quello regionale, ad una maggiore attenzione

obiter dictum – evidenziavano come «la chiarezza del dettato legislativo contribuisce alla certezza del diritto e riduce le occasioni di controversie, mentre formulazioni disputabili favoriscono la crescita del contenzioso, che in materia regionale è già pesante in conseguenza anche del fatto che il legislatore statale sembra talvolta non tenere presente il sistema delle autonomie»⁵.

In una successiva sentenza, la n. 364 del 1988, la Corte si soffermava invece sulla qualità della legislazione con riferimento alla produzione nor-

della redazione normativa (Per una rassegna della giurisprudenza – benché circoscritta al triennio 2002-2004 – si rimanda al contributo di V. PAMIO, *Corte costituzionale e tecniche legislative*, in *Diritto e Società*, 2005, p. 75 ss.). Alcuni Autori hanno persino rilevato motivi al legislatore non nelle espressioni o nelle affermazioni della Corte ma nella scelta di peculiari tecniche decisorie, come nel caso della sent. 201 del 2003. Nell'affrontare una questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale dal Presidente del Consiglio nei confronti di una legge regionale lombarda, la Corte avrebbe dovuto confrontarsi con norme eterogenee e decideva, per questo, di spacchettare le questioni di legittimità e, per converso, i contenuti dell'atto impugnato, ponendo in essere un'operazione che è stata definita di “*drafting* processuale”. Così facendo, è stato affermato, la Corte – ponendo come centrale l'omogeneità del giudizio – potrebbe avere voluto indirettamente esercitare una sorta di “effetto traino” sulla omogeneità delle norme (cfr. A. RUGGERI, *La Corte e il drafting processuale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2003).

⁵ La questione di legittimità di cui era stata investita la Corte era stata promossa con ricorsi delle Province autonome di Trento e di Bolzano e afferiva alla supposta incostituzionalità della legge statale n. 685 del 1975 *Disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. Prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza*, per violazione di alcuni articoli del d.P.R. n. 670 del 1972 *Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino Alto-Adige*, non avendo la legge statale tenuto presente le maggiori e diverse attribuzioni che competevano alle Regioni a statuto speciale e, in particolare, che lo Statuto trentino attribuiva a sua volta tali competenze alle Province. Il Parlamento aveva infatti considerato solamente la competenza delle Regioni ordinarie in materia di beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria e ospedaliera. La Corte costituzionale stessa, nel corso della sua giurisprudenza, ha rilevato come uno degli elementi di problematicità consista nel fatto che i parametri invocati nelle sue prime pronunce, soprattutto in ambito penale, non sono confacenti con le caratteristiche peculiari di tutti i soggetti che potrebbe lamentare un simile vizio. Se in una prima giurisprudenza la Corte utilizzava il criterio della certezza del diritto anche rispetto a normative che destavano una problematicità di legittimità costituzionale nella specie di una violazione dell'art. 117, in cui quindi i soggetti implicati erano soggetti istituzionali come lo stato e le regioni, in un secondo frangente i giudici costituzionali sembrano sconfessare la propria precedente impostazione. La Corte arriva infatti ad affermare come non sia possibile estendere quanto affermato nella sent. 364 del 1988 con riguardo alla intellegibilità della norma e quindi la sua conoscenza da parte del destinatario ai casi in cui la normativa sia diretta a soggetti come le Regioni.

mativa di matrice penalistica⁶, spronando il legislatore alla produzione di norme il più possibile chiare e precise tali da agevolare il fruitore della norma stessa nell'estrapolazione del comportamento ritenuto lecito o viceversa illecito⁷: «Nelle prescrizioni tassative del codice il soggetto deve poter trovare, in ogni momento, cosa gli è lecito e cosa gli è vietato: ed a questo fine sono necessarie leggi precise, chiare, contenenti riconoscibili direttive di comportamento. Il principio di colpevolezza e, pertanto, indispensabile, appunto anche per garantire al privato la certezza di libere scelte d'azione: per garantirgli, cioè, che sarà chiamato a rispondere penalmente solo per azioni da lui controllabili e mai per comportamenti che solo fortuitamente producano conseguenze penalmente vietate; e, comunque, mai per comportamenti realizzati nella "non colpevole" e, pertanto, inevitabile ignoranza del precetto»⁸.

Se la dottrina e la Corte costituzionale facevano trasparire una certa

⁶ Quando la Corte nelle sue pronunce ha fatto riferimento alla qualità della legislazione, lo ha fatto soprattutto mettendo in connessione questo elemento della produzione legislativa con l'esigenza di certezza del diritto la quale, più strettamente connessa sul piano costituzionale con il principio di tassatività penale, ha trovato le sue massime espressioni essenzialmente in ambito penale, in occasione del sindacato costituzionale di norme di matrice penalistica. Per una riflessione di più ampio respiro sul rapporto tra qualità della regolamentazione e norme penali si vedano R. GUASTINI, *Errore materiale del legislatore e interpretazione correttiva della legge penale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1992, p. 1333 ss.; M. D'AMICO, *Qualità della legislazione, diritto penale e principi costituzionali*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2000, p. 3 ss.; E. ALBANESI, *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 38 ss.; C. GRANDI, *Le "qualità" della norma penale correlate al procedimento formativo nazionale e a quello europeo*, in G. GRASSO, L. PICOTTI, R. SICURELLA (a cura di), *L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 371 ss.

⁷ Cfr. E. LONGO E., *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, *op. cit.*, p. 58.

⁸ Nella sentenza n. 364 del 1988 la Corte costituzionale osservava altresì: «La strutturale "ambiguità" della tecnica penalistica conduce il diritto penale ad essere insieme titolo idoneo d'intervento contro la criminalità e garanzia dei c.d. destinatari della legge penale. (...) A nulla varrebbe, infatti, in sede penale, garantire la riserva di legge statale, la tassatività delle leggi ecc. quando il soggetto fosse chiamato a rispondere di fatti che non può, comunque, impedire od in relazione ai quali non è in grado, senza la benché minima sua colpa, di ravvisare il dovere d'evitarli nascente dal precetto. Il principio di colpevolezza, in questo senso, più che completare, costituisce il secondo aspetto del principio, garantistico, di legalità, vigente in ogni Stato di diritto». Per una riflessione sulla pronuncia qui menzionata si rimanda a P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione*, *op. cit.*

affinità con il tema, l'impreparazione e forse la distanza della politica rispetto a queste riflessioni hanno portato i regolatori ad interfacciarsi con il tema della qualità della legislazione solo negli anni '90, complice il progredire del processo di integrazione europea che ha stimolato la ricerca di strumenti che, all'interno di un unico mercato, potessero consentire al sistema economico italiano di mantenere una posizione di competitività. Essendo questa l'origine del diffondersi nella classe politica di una percezione della necessità di guardare al tema della qualità della regolazione, i primi approcci toccano nello specifico il particolare problema della semplificazione amministrativa che, in questo frangente storico, diventa un tutt'uno con la qualità della legislazione, al punto da consentire di assumere l'una come il sinonimo dell'altra, come emerge se si guarda alla legge n. 241 del 1990⁹, alla legge n. 537 del 1993¹⁰ e alla successiva legge n. 59 del 1997¹¹.

La prima riflessione organica sulla qualità della legislazione, che ne ha altresì ampliato il contenuto rispetto all'approccio originario¹², ha trova-

⁹ È proprio del 1990 la legge n. 241 che, disciplinando il procedimento amministrativo, inizia ad includere principi come quelli della economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza (v. art. 1 co.1) e in occasione della quale si introducono strumenti di semplificazione.

¹⁰ La legge n. 537 del 1993, nel prevedere interventi correttivi di finanza pubblica, richiama la semplificazione delle procedure quale uno dei mezzi rivolti ad una più ampia riorganizzazione della attività amministrativa. Per una riflessione più approfondita sulla semplificazione si rimanda, tra i numerosi contributi in dottrina, a D. SORACE, *Le riforme del funzionamento e delle procedure della pubblica amministrazione: il progetto e le condizioni per la sua realizzazione*, in *Le Regioni*, 1995, p. 499 ss.; A. SANDULLI, *La semplificazione amministrativa tra riforma e restaurazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997, p. 989 ss.; S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, p. 703 ss.; L. TORCHIA, *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 1998, p. 385 ss.; M. CARTABIA, *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella "legge annuale di semplificazione"*, in *Diritto pubblico*, 2000, p. 385 ss.; V. CERULLI IRELLI, F. LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 2000, p. 617 ss.

¹¹ È con questa legge, come è stato affermato in dottrina, che «emerge lo sforzo di consolidare un vero e proprio sistema della semplificazione», realizzabile grazie alla istituzione di un apposito strumento di lavoro individuato nella legge annuale di semplificazione (cfr. F. BASSANINI, S. PAPARO, G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, op. cit., p. 16).

¹² Già nel 1986, a dire il vero, si era assistito alla emanazione, d'intesa tra i Presidenti delle Camere e il Presidente del Consiglio dei Ministri, di tre circolari identiche nei

to traccia nella revisione dei regolamenti parlamentari “di vasto respiro” che ha caratterizzato il biennio 1997-1998¹³; perseguendo l’obiettivo di “rivitalizzare” il procedimento legislativo¹⁴, uno dei punti su cui sono intervenute le modifiche è stato proprio il tentativo di adeguare la produzione legislativa alle metodologie e alle tecniche della legistica¹⁵, promuovendo così un migliore livello di qualità della regolamentazione.

Solo l’anno seguente, sul piano della legislazione primaria, essa ha avuto come approdo la legge n. 50 del 1999, prima legge annuale di semplificazione con cui si è ulteriormente ampliata la concezione di qualità legislativa. È infatti attraverso tale atto normativo che viene introdotto nell’ordinamento italiano il primo modello di analisi di impatto della regolazione e tramite il quale sono stati istituiti il Nucleo per la semplificazione delle leggi e dei procedimenti nonché l’Osservatorio sulle semplificazioni che, rappresentando «una forma stabile di consultazione» con gli *stakeholders* interessati¹⁶, hanno favorito una maggiore partecipazione delle parti sociali nel corso del processo decisionale.

Questi interventi sono stati sintomatici di un percorso di implementazione e di crescita sotto il profilo della *better regulation*, come evidenziato anche dalla *review* dell’Ocse del 2001 che, pur non mancando di evidenziare i numerosi profili di potenziale miglioramento, dava atto dei passi in avanti compiuti nell’ordinamento italiano¹⁷. Un percorso che si è però

contenuti che enucleavano una serie di regole e raccomandazioni tecniche volte ad incentivare una maggiore chiarezza nella redazione dei testi legislativi; contenuti che sono stati successivamente ripresi e traslati in una Circolare congiunta dei medesimi soggetti adottata nel 2001 e rubricata «Lettera circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecniche dei testi legislativi».

¹³ L. VIOLANTE, *Raccordo legislativo fra Unione europea e Parlamenti nazionali*, op. cit., p. 733. Riforma con cui si era istituito il Comitato per la legislazione e che sembrava aver individuato nell’istruttoria il momento fondamentale per la qualità della legislazione (si veda art. 79 co. 4 e 5 regolamento Camera).

¹⁴ N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una “rivitalizzazione”*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2006.

¹⁵ G.M. SALERNO, *Commissioni in sede referente, istruttoria legislativa e Comitato per la legislazione: le riforme del regolamento della Camera in tema di qualità della legislazione*, in V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Il Filangeri, Napoli, 2007, p. 105.

¹⁶ G. SAVINI, *Semplificazione e rappresentanza di interessi: l’Osservatorio sulle semplificazioni*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2002, p. 5.

¹⁷ OECD, *Reviews of Regulatory Reform of Italy*, 2001, p. 11: «The Italy of 2001 is far

sviluppato a fasi alterne, contrassegnato da momenti di rapido sviluppo a cui si sono succeduti momenti di stallo e finanche di regressione dal punto di vista delle innovazioni sul fronte della qualità della regolamentazione¹⁸.

Nel biennio 2001-2003, oltre alla soppressione dell'Osservatorio sulle semplificazioni e del Nucleo per la semplificazione delle leggi e dei procedimenti, accanto alla messa in disuso della legge annuale di semplificazione, il Governo – che tra i primi in Europa aveva mostrato coraggio nell'introdurre lo strumento dell'analisi di impatto della regolazione – non ha poi mostrato lo stesso coraggio nel formalizzare tale strumento. Dopo la sua introduzione con la legge n. 50 del 1999 e l'avvio di una prima fase sperimentale sostenuta dalla disciplina di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2000, il successivo intervento racchiuso nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2001, occorso al termine dell'anno di sperimentazione, non ha avuto come esito la cristallizzazione dell'AIR, migliorata sulla base delle criticità riscontrate nella sua messa in opera¹⁹, ma ha prolungato la sperimentazione con l'introduzione di una seconda fase e ha lasciato sostanzialmente immutata la metodologia di conduzione della analisi.

Unico elemento di innovazione è riscontrabile in una embrionale delineazione dei connotati essenziali di un secondo strumento di valutazione, la valutazione di impatto della regolazione (VIR). Nell'indicare le finalità della seconda fase di sperimentazione, la direttiva amplia il raggio della valutazione prevedendo che si vengano a definire «prime modalità

different from the Italy of 1990. (...) Considering the starting point and the difficulties of reforming when governments are short-lived, the progress is impressive».

¹⁸ Regressione che è stata infatti da alcuni colta nella legge di semplificazione per il 2001, la quale «con una radicale inversione di tendenza, sembra riaffermare la pressoché totale identificazione della nozione di qualità normativa con quella di semplificazione, oltretutto ponendo le basi per dei processi di semplificazione e di codificazione inefficaci e criticabili sotto diversi profili» (Cit. D. MONE, *Qualità normativa tra tecnocrazia ed effettività della democrazia rappresentativa*, Jovene, Napoli, 2010, p. 39, la quale rileva poi lo stesso limite anche nella successiva legge di semplificazione per il 2005). Si rimanda altresì, per un commento critico alla legge in oggetto, a P. CARNEVALE, *Semplificazione mediante riassetto e sistema delle fonti nella legge di semplificazione per il 2001 (n. 229/2003). Prime considerazioni*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 127 ss.

¹⁹ Cfr. E. MORFUNI, *L'introduzione dell'Air in Italia: la prima fase di sperimentazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2002, p. 729 ss.

di monitoraggio e verifica *ex post* dell'impatto della regolamentazione, del suo grado di applicazione e della sua efficacia rispetto agli obiettivi prefigurati con l'AIR».

Dal 2004-2005, mentre in Europa si riaccendeva la discussione sulla *better regulation* e la Commissione si apprestava a lanciare una nuova politica di implementazione della qualità della legislazione, anche nel nostro ordinamento si aprivano gli occhi dei regolatori sul fatto che, per come strutturata e applicata, la strategia domestica di miglioramento della produzione legislativa rischiava di rimanere un mero esercizio di stile, incapace di influenzare il processo deliberativo e di contenerne gli effetti avversi di cui si cercava invece un contenimento.

Diventano quindi, questi, anni di una nuova vivacità sul versante – per lo meno teorico – della qualità della legislazione, nel corso dei quali si sono susseguiti una serie di accordi a partire dal Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione, strumento di pianificazione strategica che mira a superare la logica degli interventi episodici e a coordinare le azioni di semplificazione del Governo nella logica indicata dall'Ocse e dalla Commissione europea e condivisa dallo stesso Consiglio di Stato. Tra questi, degno di menzione è indubbiamente l'Accordo in materia di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolamentazione, concluso il 29 marzo in sede di Conferenza unificata tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali (G.U. n. 13 del 2007), ai sensi dell'art. 20 ter della legge n. 50 del 1999 come introdotto dalla legge n. 246 del 2005²⁰. Un documento che deve la sua importanza al fatto di rappresentare una codificazione della presa di coscienza che, all'interno della forma regionalista assunta dall'ordinamento italiano, nel raggiungimento dell'interesse generale della qualità legislativa non si potevano estromettere gli altri attori istituzionali titolari di competenze legislative.

²⁰ L'articolo prevede infatti che il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione, possano «concludere in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza Unificata, Accordi ai sensi del d.lgs. n. 281 del 1997 o intese ai sensi della legge n. 131 del 2003, al fine di definire criteri, modalità e strumenti omogenei per il perseguimento della qualità della regolazione statale e regionale e concordare forme e modalità omogenee di analisi e verifica dell'impatto della regolazione e di consultazione con le organizzazioni imprenditoriali per l'emanazione di provvedimenti normativi statali o regionali. Gli Accordi, del resto, nascono proprio come strumenti per attuare la leale collaborazione tra stato e regioni oltre che come mezzi per definire modalità condivise di esercizio dell'azione amministrativa; sono strumenti pattizi diretti al perseguimento di obiettivi di funzionalità».

La tortuosità del percorso intrapreso dall'ordinamento italiano ha consegnato un quadro di riferimento della disciplina degli strumenti volti alla qualità della regolamentazione composito e frammentato, comprensivo di molteplici fonti che vanno da fonti di rango primario, passando per fonti secondarie, fino ad atti generali di natura amministrativa ed accordi, senza considerare gli atti europei in materia. Questa prolusione di interventi finalizzati a conferire man mano un nuovo volto agli strumenti della qualità della regolamentazione, se da un lato ha sicuramente portato un miglioramento della *better regulation* italiana rispetto alla sua conformazione originaria, dall'altro – anche a motivo della sua frammentarietà e disorganicità – non ha incentivato l'uso degli strumenti di qualità della legislazione.

Essa ha, al contrario, contribuito alla diffusione di una prassi valutativa essenzialmente formalistica e di stampo spintamente burocratico, come sistematicamente rilevato dal Consiglio di Stato²¹ ma, ancor prima, dal rapporto Ocse del 2012/2013 sulle attività di valutazione nell'ordinamento italiano²² nel quale si legge infatti: «Italy has made important efforts to give its regulatory policies a new impetus. (...) in recent years, Italy has accelerated the measurement and reduction of burdens (...) harming competitiveness. However, the new momentum for regulatory policy reform needs to stand the test of time (...). A number of challenges remain»²³.

²¹ L'importanza dell'AIR è stata anche di recente confermata dal Consiglio di Stato, con il parere del 9 febbraio 2017, n. 341. Il parere poneva la sospensione dell'approvazione del regolamento che avrebbe dovuto aggiornare il DM del marzo 1973 sulla disciplina igienica degli imballaggi, recipienti, utensili, destinati ad entrare in contatto con le sostanze alimentari o con sostanze d'uso personale. Su richiesta del Ministero della salute, il Consiglio di Stato esprime il proprio parere dando rilevanza, in prima battuta, alla mancanza della documentazione relativa alla analisi di impatto ex ante e alla documentazione sulla analisi tecnico-normativa. Si rammenta inoltre come l'analisi di impatto non si risolva in un oneroso adempimento meramente formale soprattutto in quei casi – come quello di specie – in cui la regolamentazione nazionale entra in rapporto con le misure poste dall'ordinamento eurounitario. Esso, al contrario, è una «modalità essenziale del decision making process, decisiva per il perseguimento della qualità della normativa».

²² OECD, *Better regulation in Europe. Italy*, 2012. L'Ocse ha suggerito un rafforzamento, a livello nazionale, dei meccanismi di trasparenza e di consultazione, oltre che l'introduzione di valutazioni esterne e la definizione di indicatori di prestazione. Sul fronte regionale, il Rapporto ha evidenziato come la situazione si presenti ampiamente differenziata e, in taluni casi, non ancora del tutto matura.

²³ Le sfide a cui faceva nello specifico riferimento il report erano le seguenti: «1. Complex devolution has brought forward the need to pay greater attention to the impli-

2. Lo stato dell'arte alla luce del recente dPCM n. 169 del 2017

Nel novembre del 2017, sulla spinta dell'Accordo interistituzionale siglato tra Parlamento europeo, Commissione e Consiglio e grazie anche agli altri interventi racchiusi nel pacchetto europeo *Legiferare meglio*, dopo aver incassato il parere positivo del Consiglio di Stato²⁴, il Governo è intervenuto con dPCM n. 169 del 2017 per offrire una ridefinizione organica delle procedure e delle modalità di conduzione della analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) oltre che delle correlate consultazioni. Il dPCM, in attuazione dell'art. 14 co. 5 della legge 246 del 2005, unificando in un'unica sede la disciplina di AIR e VIR, prima raccolta negli abrogati dPCM n. 170 del 2008²⁵ e n. 212 del 2009, introduce disposizioni profondamente influenzate dalla più recente disciplina europea e da alcuni degli strumenti che ne costituiscono il cuore pulsante.

I principali protagonisti della valutazione individuati dal dPCM sono l'amministrazione proponente o le amministrazioni co-proponenti (nel caso di più amministrazioni coinvolte) che, con il supporto del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, «referente unico delle amministrazioni statali per i rapporti in ambito interno, europeo e internazionale» (d'ora in poi DAGL)²⁶ e del Nucleo istituito presso la

cations of multi-level regulatory management. While the effects of decentralization have clearly complicated the task of regulatory management and oversight, this needs to be more clearly signposted in the current and future reforms; 2. Growing awareness of the need for effective regulatory reform may not be matched by similar awareness or capacity to act in the complex network of public administrations at national and sub-national level that need to be mobilized; 3. The mechanisms that could support incremental improvements in regulatory reforms and incentivize administrations to deliver better regulatory management remain poorly developed» (cfr. OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012, Revised edition*, OECD Publishing, June 2013, p. 15).

²⁴ Parere del Consiglio di Stato del 19 giugno 2017, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Parere sullo Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante *Disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione*, consultabile al link <http://www.osservatorioair.it/nuovo-regolamento-air-vir-e-consultazione-del-dagl-il-parere-del-consiglio-di-stato/>.

²⁵ In seguito successivamente modificato dal DPR del 16 gennaio 2013 e oggetto di ulteriori interventi da parte del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi.

²⁶ Cfr. S. MARCI (a cura di), *L'Air nella relazione del Governo alle Camere per l'anno 2016*, Senato, Servizio per la qualità degli atti normativi. Ufficio per la verifica della fattibi-

Presidenza del Consiglio dei ministri, sono indicate come le autorità competenti nello svolgimento delle analisi e delle verifiche²⁷.

Prima di concentrarsi nello specifico su AIR (artt. da 5 a 11) e VIR (artt. da 12 a 15) il decreto dedica l'art. 4 (Capo I *Disposizioni di carattere generale*) alla programmazione dell'attività normativa, prescrivendo che ciascuna amministrazione è tenuta, entro il 30 giugno e il 31 dicembre di ogni anno, a comunicare il Programma normativo semestrale, poi pubblicato sul sito istituzionale del Governo e sui siti delle amministrazioni proponenti, nel quale sono indicate le iniziative normative calendarizzate per il semestre successivo e per ognuna delle quali occorre indicare: la descrizione dell'oggetto e degli obiettivi; la sussistenza di eventuali cause di esclusione dell'AIR, le cui motivazioni verranno accertate dal DAGL; le relative procedure di consultazione; le amministrazioni coinvolte; i pareri da acquisire e i termini legislativamente previsti per l'adozione dell'atto.

Un così forte accento sul tema della programmazione mira a colmare i deficit ancora presenti nell'attività valutativa che, dovendo operare su un ingente quantitativo di atti normativi, trova nella programmazione un momento di selezione dei provvedimenti che dovranno e potranno essere oggetto di una compiuta valutazione, così razionalizzando il carico di lavoro che, se eccessivo, potrebbe portare ad esiti valutativi inutili in quanto incompleti e superficialmente redatti.

2.1. *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)*

Il dPCM del 2008 definiva l'AIR come «la valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini, delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative».

Il recente dPCM n. 169 del 2017, senza intaccare la definizione

lità amministrativa e per l'analisi di impatto degli atti in itinere, 2017; P. DE LUCA, *Il DAGL nel processo normativo endogovernativo italiano*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2017.

²⁷ Si è forse qui persa, come era stato invece auspicato dal Consiglio di Stato con il su richiamato parere del giugno 2017, l'occasione per un rafforzamento del ruolo del DAGL, non più solo quale controllore della buona conduzione delle procedure valutative ma anche come soggetto che coadiuva e supporta gli apparati amministrativi statali nel corso della valutazione stessa.

qui menzionata, prevede che l'AIR sia estesa a tutti gli atti normativi del Governo (eccetto i decreti-legge a cui è riservata una apposita procedura disciplinata all'art. 10 del dPCM), inserendo inoltre all'art. 6, innovato in alcuni elementi rispetto alla precedente disciplina, alcune eccezioni²⁸. Nella disposizione si enucleano, infatti, gli atti per cui l'AIR è esclusa ovvero sia quando l'atto, totalmente o parzialmente, sia riconducibile alle seguenti materie: disegni di legge costituzionale; norme di attuazione degli statuti delle Regioni a Statuto speciale; disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato; disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali; norme di mero recepimento di disposizioni recate da accordi internazionali ratificati; leggi di approvazione di bilanci e rendiconti generali; testi unici meramente compilativi; provvedimenti adottati per la organizzazione e la disciplina degli uffici dei Ministeri²⁹ e per

²⁸ È opinione abbastanza diffusa tra coloro che hanno approfondito il tema della analisi di impatto, infatti, di come anche la stessa scelta di quali documenti sottoporre a tali studi debba di per sé rispondere ad un criterio di proporzionalità (A. RENDA, *Law and Economics in the Real World*, in *www.law-economics.net*, 2008). La generalizzata imposizione di tali tecniche valutative a tutti i progetti di legge potrebbe infatti condurre ad un ulteriore freno dell'iter legislativo oltre che gravare da un punto di vista economico (le professionalità impegnate in tale attività rappresentano infatti esse stesse un onere economico per l'apparato pubblico). Come affermato: «Il ricorso alle tecniche di analisi della regolazione costituisce, dunque, un costo che risulta giustificato solo quando inferiore ai benefici suscettibili di derivare da un processo decisionale basato su dati empirici frutto di misurazione» (M. DI BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, op. cit., p. 80). In alcuni ordinamenti, si ricorre proprio per questo motivo a criteri con cui misurare quegli atti normativi che rendono meritevoli le analisi di impatto (cfr. SENATO, *Analisi della regolamentazione, là dove funziona: il Regno Unito*, 2008; si veda altresì la pratica in uso nelle *agencies* americane dove si opera una categorizzazione delle norme suddivise in major rules, economically significant rules e significant rules e rispetto alle quali: «Agencies included a mix of monetized and quantified costs and benefits and qualitative discussions of costs and benefits in most economically significant and major rules, but less often in significant rules. Almost all economically significant rules contained some monetized costs, as did most major rules and some significant rules» (UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, *Agencies Included Key Elements of Cost-Benefit Analysis, but Explanations of Regulations' Significance Could Be More Transparent*, 2014; D.R. SHEAFFER, *The Price of Regulation: Rethinking Executive Review of Agency Rulemaking*, in *Michigan State Law Review*, 2016, p. 1093 ss.).

²⁹ Art. 17 co. 4 bis legge n. 400 del 1988: «L'organizzazione e la disciplina degli uffici dei Ministeri sono determinate, con regolamenti emanati ai sensi del comma 2, su propo-

il periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti³⁰.

La clausola di esonero si può altresì applicare a tutti gli interventi che abbiano un ridotto impatto, accertato sulla base di alcuni criteri espressamente previsti nell'art. 7: a) costi di adeguamento attesi di scarsa entità in relazione ai singoli destinatari, tenuto anche conto della loro estensione temporale; b) numero esiguo dei destinatari dell'intervento; c) risorse pubbliche impiegate di importo ridotto; d) limitata incidenza sugli assetti concorrenziali del mercato. I regolamenti ministeriali e interministeriali possono essere esentati – sempre in ragione del ridotto impatto – con dichiarazione a firma del Ministro, da allegare alla richiesta di parere al Consiglio di Stato ed alla comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri. In tutti i casi, la richiesta di esenzione deve essere presentata almeno trenta giorni prima della richiesta di iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri, e deve essere inoltre pubblicata sul sito dell'Amministrazione.

Per quanto riguarda i profili tecnici inerenti al concreto svolgimento della valutazione, il decreto delinea la procedura che deve guidare la realizzazione della analisi di impatto; procedura che viene articolata in 7 fasi e che prende avvio con l'analisi del contesto, delle problematiche e delle esigenze riscontrate nella situazione attuale (fase 1) nonché con l'individuazione dei potenziali destinatari dell'intervento e della loro consistenza numerica (fase

sta del Ministro competente d'intesa con il Presidente del Consiglio dei ministri e con il Ministro del tesoro, nel rispetto dei principi posti dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, con i contenuti e con l'osservanza dei criteri che seguono: a) riordino degli uffici di diretta collaborazione con i Ministri ed i Sottosegretari di Stato, stabilendo che tali uffici hanno esclusive competenze di supporto dell'organo di direzione politica e di raccordo tra questo e l'amministrazione; b) individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale, centrali e periferici, mediante diversificazione tra strutture con funzioni finali e con funzioni strumentali e loro organizzazione per funzioni omogenee e secondo criteri di flessibilità eliminando le duplicazioni funzionali; c) previsione di strumenti di verifica periodica dell'organizzazione e dei risultati; d) indicazione e revisione periodica della consistenza delle piante organiche; e) previsione di decreti ministeriali di natura non regolamentare per la definizione dei compiti delle unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali».

³⁰ Art. 17 co. 4 ter legge n. 400 del 1988: «Con regolamenti da emanare ai sensi del comma 1 del presente articolo, si provvede al periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita e all'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete».

2). Queste due fasi sono prodromiche e necessarie al successivo momento procedurale che consiste nella definizione degli obiettivi coerentemente con il quadro definito all'esito della fase 1. Segue, quindi, l'elaborazione delle possibili opzioni, ivi compresa la possibilità di un non intervento, la cd. opzione zero (fase 4). Tali opzioni vengono quindi fatte oggetto di valutazione con riguardo all'efficacia, alla proporzionalità e alla fattibilità, al fine di individuare, tra tutte le opzioni elaborate, quelle attuabili (fase 5). Sono queste ultime che vengono tra loro comparate (fase 6), attraverso la quantificazione dell'impatto sociale, economico, ambientale e territoriale avendo riguardo anche agli effetti sulle PMI, agli oneri amministrativi, agli effetti sulla concorrenza e al rispetto dei livelli minimi di regolazione europea.

Interessante osservare la sottolineatura contenuta nel decreto rispetto alla pluralità delle opzioni che devono essere elaborate e che devono, di conseguenza, divenire oggetto di valutazione, elemento che diversifica il dPCM dal precedente regolamento nel quale si faceva riferimento, ai fini della valutazione, alla sola opzione preferita; tale sottolineatura tocca una delle lacune che ha caratterizzato il processo valutativo nazionale, ossia la mancata elaborazione di scenari alternativi e che portava generalmente a considerare, quali uniche opzioni, l'opzione zero e quella relativa allo schema di provvedimento³¹.

È infatti grazie a tale comparazione tra più opzioni che si giunge alla fase finale volta all'individuazione dell'opzione preferita e/o preferibile, delle specifiche condizioni per la sua attuazione, delle modalità di monitoraggio e di valutazione successiva.

I contenuti di queste fasi valutative confluiscono in una relazione che viene inviata al DAGL, a cura dell'Amministrazione proponente, per la verifica dell'adeguatezza e della completezza delle attività di analisi e della correttezza dei metodi di valutazione applicati. Gli esiti di tale verifica possono condurre ad un avviso ostativo, capace di incidere sull'iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri. Ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 9, la relazione AIR viene poi trasmessa al Parlamento e pubblicata sui siti istituzionali del Governo e dell'Amministrazione proponente.

³¹ Si vedano in questo senso i rilievi esposti nelle relazioni al Parlamento sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione e in particolare, *ex multis*, la relazione per l'anno 2013 trasmessa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'agosto 2014.

2.2. La verifica di impatto della regolazione (VIR)

La verifica di impatto della regolazione viene definita dal dPCM del 2009 come la «valutazione del raggiungimento delle finalità e stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni». Il dPCM n. 169 del 2017 non va, anche in questo caso, a toccare i profili definatori, concentrandosi invece sui profili tecnico-formali che vanno ad innovare la precedente disciplina.

Come avviene per la analisi di impatto, con riguardo alla verifica *ex post* si pone l'accento sul momento della pianificazione e programmazione che, nel caso di specie, implica la formulazione di un piano biennale sottoposto a consultazione pubblica (art. 18). Il piano viene redatto da ogni Amministrazione, previo confronto con il DAGL, sugli atti di competenza e ancora in vigore rispetto ai quali l'Amministrazione intende condurre la verifica di impatto e assume la forma di decreto ministeriale, eventualmente suscettibile di aggiornamenti nel corso del biennio.

La VIR può quindi essere condotta a discrezionalità dell'Amministrazione solo su alcuni atti normativi sulla base di criteri individuati dal dPCM stesso che diventano strumentali alla redazione del programma biennale: a) rilevanza rispetto agli obiettivi perseguiti dalle politiche a cui gli atti si riferiscono; b) significatività degli effetti, anche con riferimento alle previsioni delle relazioni AIR, ove disponibili; c) problemi e profili critici rilevati nell'attuazione; d) modifiche nel contesto socio-economico di riferimento, incluse quelle derivanti dal progresso tecnologico e scientifico³².

Il piano, così redatto, deve avere poi un contenuto "vincolato" alle specifiche informazioni richieste dal dPCM: gli atti o l'insieme di atti che si intende sottoporre a VIR; le motivazioni che spingono a ritenere prioritaria la VIR per gli atti elencati; l'indicazione di altre Amministrazioni eventualmente coinvolte nel processo valutativo; le tempistiche per ogni valutazione; un report sintetico sulle consultazioni condotte ai sensi dell'art. 18.

³² Leggendo i dati dal punto di vista nelle tipologie di provvedimenti a cui si è accompagnata la VIR durante il 2016, si contano 14 decreti legislativi, 4 decreti-legge (in un caso dei 4 la VIR ha avuto ad oggetto un solo e specifico articolo del provvedimento), 2 leggi (entrambe di ratifica di trattati di cooperazione in materia di lotta alla criminalità), 2 D.P.R., 2 D.M. e 1 D.P.C.M. (fonte: relazione annuale).

Ciò che spicca tra le innovazioni portate dal decreto è il riferimento non solo all'atto ma, vieppiù, all'insieme di atti nonché la previsione del possibile coinvolgimento di più Amministrazioni nella valutazione, che trova eco nel comma 5 dell'art. 12, ove si specifica che la VIR può essere condotta su una pluralità di atti tra loro collegati, istituendo così una condivisione ed una cooperazione tra Amministrazioni ma anche tra più livelli istituzionali nel corso della valutazione. In questo modo, si amplia l'orizzonte valutativo, favorendo valutazioni non settoriali e targettizzate sulla singola norma ma provando a incoraggiare una valutazione dialogica, sia di tipo orizzontale che di tipo verticale, capace di guardare ad una più ampia politica, della quale la norma rappresenta solo un tassello.

Questa dimensione più ampia, che esorbita dai confini della singola Amministrazione, si ritrova anche nella procedura che il dPCM prescrive per la conduzione di questa valutazione e, in particolare, nella prima delle quattro fasi che attiene alla analisi della situazione attuale e dei problemi. In questo primo momento, per comprendere il grado di implementazione e attuazione della normativa, si fa infatti affidamento su dati quantitativi ma finanche su una ricognizione dell'attuazione normativa nei diversi livelli istituzionali coinvolti.

A seguito di questa prima fase, si apre un secondo passaggio che si basa sulla ricostruzione logica dell'intervento e che consente di mettere in connessione gli obiettivi a cui avrebbe dovuto rispondere la regolamentazione e le azioni effettivamente poste in essere, nonché i soggetti coinvolti anche con riguardo alla eventuale evoluzione del contesto in cui si inserisce la norma.

È però soprattutto nella terza fase che troviamo il principale momento di raffronto tra i risultati attesi e quelli effettivamente conseguiti dalla normativa, il quale deve avvenire secondo i criteri di efficacia (comprensione di quanto gli obiettivi raggiunti dipendano dalla regolamentazione o da fattori ulteriori ed esterni), efficienza, perdurante utilità e coerenza in una prospettiva sistemica, sì da porre in luce sovrapposizioni, lacune e altri irregolarità qualitative. Alla luce di questo itinerario si può quindi concludere ipotizzando operazioni di *fine tuning*³³ ovvero revisioni, abrogazioni o, meno drasticamente, futuri miglioramenti dell'attuazione delle norme in

³³ Il termine viene preso in prestito dal linguaggio economico e, in particolare, dalla concezione di politica economica di ispirazione keynesiana ove sta ad indicare quel processo necessario e continuo di interventi di stabilizzazione dell'economia in reazione alle fluttuazioni del sistema economico.

esame. Il processo valutativo trova quindi collocazione all'interno di una apposita relazione finale che viene inviata al DAGL per la consueta verifica e, una volta validata, viene pubblicata e trasmessa al Parlamento³⁴.

Ciò che si può sottolineare, soffermandosi sulla lettera della disciplina, è che in almeno due occasioni, il dPCM, nel definire gli aspetti tecnici della valutazione *ex post*, fa riferimento alla precedente analisi di impatto della valutazione. Uno dei fattori che può infatti concorrere a garantire un corretto svolgimento della VIR – che trova nel nostro ordinamento ancora uno scarto tasso di incidenza e che, laddove presente, si esaurisce, il più delle volte, in puri esercizi di stile³⁵ – è infatti il suo stretto collegamento con gli altri momenti della qualità della legislazione e, segnatamente, con il momento della analisi di impatto *ex ante*. Occorre entrare nella logica di un circolo virtuoso tra momenti valutativi nel corso della vita di una regolamentazione, nel quale la virtuosità viene assicurata dalla possibilità di appoggiarsi in sede di valutazione *ex post* sugli indicatori quantitativi definiti in occasione della valutazione *ex ante* che, a sua volta, può trarre giovamento dagli studi empirici e quantitativi condotti in sede di verifica di impatto della regolamentazione.

2.3. *Le consultazioni: il processo decisionale nell'interazione tra regolatori e regolatori*

Nella disarticolazione delle forme in cui si declina la democrazia partecipativa, intesa secondo la nota accezione di Allegretti³⁶, come metodo di

³⁴ Una possibilità molto concreta se si considera che nel 2016, in vigore della vecchia disciplina, il DAGL ha chiesto l'integrazione della relazione nell'83% dei casi (dato attinto da Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione – anno 2016, 2017, in http://presidenza.governo.it/DAGL/uff_studi/Relazione_2017.pdf).

³⁵ Nella relazione al Parlamento del 2017 per l'anno 2016 si evince infatti come, nel corso di tutto il 2016, siano state inviate al DAGL 25 VIR così ripartite: 1 dal Ministero degli Affari esteri, 2 dal Ministero della Giustizia, 4 dal Ministero della Difesa, 9 dal Ministero dell'Interno, 4 dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, 4 dal Ministero dell'Ambiente e una dal Ministero dell'Economia e della Finanze. Il dato diventa interessante se raffrontato ai numeri delle AIR e delle ATN condotte nel medesimo arco temporale, ossia 137 ATN e 101 AIR.

³⁶ U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia*, in *Democrazia e Diritto*, 2006, p. 156 ss.

«relazionamento della società civile con le istituzioni, tale da porsi come intervento di espressione diretta della prima nei processi di decisione della seconda», le consultazioni rappresentano una di queste forme; in quanto tali, secondo la prevalente dottrina, esse possono – e forse devono – innestarsi nel tradizionale circuito e dogma della rappresentanza parlamentare in maniera complementare³⁷ e non, quindi, «nel senso inimmaginabile di “sostituire” la democrazia rappresentativa»³⁸.

Ciononostante, nella previgente disciplina nazionale le consultazioni trovavano meri accenni sporadici e privi di sistematicità³⁹ che, assecondati da una acerba cultura istituzionale di tal fatta⁴⁰, avevano portato ad un ancora più sporadico e scarso utilizzo di tale strumento⁴¹.

³⁷ Cfr. S. ARU, A. DEFFENU, *Partecipazione a livello regionale*, in A. MORELLI, L. TRUCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, p. 40 ss. Si veda inoltre M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, Milano, 2012.

³⁸ U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, p. 25.

³⁹ Le consultazioni venivano infatti per lo più richiamate nella disciplina della analisi di impatto della regolamentazione, non trovando analogo spazio nelle altre fasi dei processi valutativi come, ad esempio, nella valutazione *ex post*. Cfr. Valastro, la quale riconduce la scarsa attenzione dell'ordinamento italiano verso le consultazioni alla «tradizionale sottovalutazione degli istituti di partecipazione e la diffusa diffidenza verso le forme negoziali di produzione del diritto, alimentate dal sostanziale fallimento dell'esperienza concertativa italiana degli anni '80»; a ciò si aggiunga, continua l'Autrice, «un'impostazione riduttiva che ne ha sviluppato la funzione di “correttivo” della democrazia rappresentativa» (A. VALASTRO, *L'esperienza italiana della consultazione. Un percorso a zig zag in una governance problematica*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *“Buone” regole e democrazia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, p. 201 ss.).

⁴⁰ Cfr. D. PICCIONE, *Gli istituti di partecipazione nei regolamenti parlamentari all'avvio della XVII legislatura: cronaca di una riforma annunciata, ma ancora da meditare*, in *Osservatorio AIC*, 2013: «D'altra parte non da oggi gli istituti di partecipazione nel nostro sistema costituzionale sono guardati con malcelata diffidenza (...). Gli accenni ad un vero e proprio ostracismo sono dovuti alle difficoltà connesse alla definizione stessa di partecipazione; ad una certa ambiguità nell'associare tali istituti all'altrettanto controverso concetto della democrazia diretta; alla tendenziale ed istintiva contrapposizione degli incentivi alla partecipazione diffusa con il terreno di azione per eccellenza della rappresentanza politica».

⁴¹ Cfr. A. CELOTTO, *La consultazione dei destinatari delle norme*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2004, p. 55 ss.; A. VALASTRO, *La consultazione nelle politiche di valutazione della qualità*, in P. COSTANZO (a cura di), *La qualità della normazione nella*

È con il dPCM n. 169 del 2017 che esse paiono ricevere nuovo lustro, sia per adeguarsi alla necessità di una maggiore consapevolezza del loro apporto spronata dai documenti europei sulla *better regulation*, che assicurano a questi strumenti un ruolo di primo piano⁴², sia per sfuggire da una tentazione di indifferenza di fronte alle incalzanti sollecitazioni fornite dal Consiglio di Stato. Nel parere reso sullo schema del dPCM n. 169 del 2017, infatti, Palazzo Spada insisteva con particolare vigore su un rafforzamento delle consultazioni, concepite quale elemento di accrescimento della legittimità “sostanziale” del regolatore, quale incentivo al senso di appartenenza dei soggetti regolati e quale strumento di miglioramento dell'*accountability* dei decisori pubblici⁴³.

dialettica Governo-Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura, Jovene, Napoli, 2011, p. 137 ss.

⁴² Anche nell'ambito europeo, come si è detto, l'attivazione di meccanismi di partecipazione della società civile nel processo decisionale, che trovava forma nelle consultazioni, non è stato un dato acquisito fin dalle origini delle riflessioni sulla *better regulation*; essa ha trovato impulso soprattutto a partire dal Rapporto Mandelkern, che tra le sette “key areas” inseriva le consultazioni: «Consultation is a means of open governance, and as such early and effective consultation of interested parties by EU and national policymakers is an important requirement. This does not usurp the role of civil servants, Ministers or Parliamentarians in the policymaking process but supplements the information they have to hand. Correctly done, consultation can avoid delays in policy development due to late-breaking controversy and need not unduly hinder progress».

⁴³ Cit. parere del Consiglio di Stato del 2017, p. 20 ss. che riprende quanto affermato nei *Best practice principles on stakeholder engagement in regulatory policy* dell'OECD. Cfr. A. MORRONE, *Presentazione*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge*, Grafo Edizioni, Brescia, 2011, p. 278: «Valutare le politiche e le decisioni pubbliche attraverso il prisma della qualità della regolazione deve essere visto come un *altro modo* di essere dell'*accountability*, sia nella versione minima del mero “render conto” dell'agire politico». Sulle consultazioni e, in particolare, sul coinvolgimento dei cittadini nella *better regulation* si rimanda a A. VALASTRO, *La valutazione e i molteplici volti della partecipazione: quale ruolo per la consultazione?*, in M. RAVERAIRA (a cura di) “Buone” regole e democrazia, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, p. 149 ss. Sul più ampio tema della democrazia partecipativa nell'Unione Europea si vedano M. PICCHI, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, in G. DEPILANO (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Edicom Edizioni, 2009, p. 140 ss.; E. GROSSO, *Cittadinanza e vita democratica in Europa dopo il Trattato di Lisbona*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, ESI, Napoli, 2009, p. 207 ss.; D. SICLARI, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali, prospettive*, in D. BOLOGNINO, G. DE MARTIN (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, Cedam, 2010, p. 195 ss.; D. FERRI, *L'Unione Europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, in *Le Istituzioni del*

Anche proiettando il livello delle riflessioni da una narrativa tipicamente costituzionale ad una retorica di stampo più prettamente utilitaristico, si coglie la centralità di un «diretto coinvolgimento degli *stakeholders* (i portatori degli interessi oggetto della nuova normativa) nella fase di raccolta dei dati relativi alle esigenze alle quali una regolamentazione dovrebbe rispondere»⁴⁴; tale momento è infatti strumentale alla acquisizione di «una base informativa completa per la formulazione di politiche pubbliche aderenti ai bisogni della società e realmente efficaci. (...) Il fine delle consultazioni è (...) quello di rilevare percezioni e valutazioni da persone qualificate al fine di rendere la scelta politica più aderente agli interessi reali»⁴⁵.

La combinazione di questi elementi, l'uno di natura più prettamente costituzionalistica e l'altro di stampo maggiormente pratico, ha reso le consultazioni «il cuore pulsante delle politiche di miglioramento della qualità della regolazione»⁴⁶. Una consultazione che, per essere all'altezza di questa qualifica, deve «intervenire al momento giusto (*at the right time*), nel modo giusto (*in the right way*) e con le persone giuste (*with the right people*)»⁴⁷.

Il decreto, pur non volendo ad esse attribuire alcun valore vincolante ai fini dell'istruttoria normativa e lasciando quindi che la decisione finale rimanga nelle mani dell'organo politico a cui è costituzionalmente attribuita la potestà normativa⁴⁸, riconosce l'influenza che le consultazioni

Federalismo, 2011, p. 297 ss.; U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, 2011. Sulla democrazia diretta nel panorama europeo si rimanda invece a M. MEZZANOTTE, *La democrazia diretta nei Trattati dell'Unione Europa*, Cedam, Padova, 2015.

⁴⁴ M.C. GRISOLIA, *Il ravvicinamento formale/procedurale delle fonti comunitarie e nazionali: la valorizzazione dei meccanismi di partecipazione/consultazione nell'attività normativa del Governo*, in P. CARETTI (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea e ravvicinamento delle legislazioni nazionali: effetti sul sistema interno delle fonti. Osservatorio sulle fonti 2011-2012*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 49 ss.

⁴⁵ M.C. GRISOLIA, *Il ravvicinamento formale/procedurale delle fonti comunitarie e nazionali*, *op. cit.*; cfr. altresì G. COCO, M. MARTELLI, F. SARPI, *Strumenti per il miglioramento della regolamentazione e la semplificazione. L'analisi di impatto della regolazione nell'esperienza italiana*, in *www.astrid-online.it*, 2006, p. 58 ss.

⁴⁶ P. FAVA, *La consultazione degli interessati nella multilevel governance*, in *Rivista AIC*, 2006.

⁴⁷ P. FAVA, *La consultazione degli interessati nella multilevel governance*, *op. cit.*

⁴⁸ Si veda U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, *op. cit.*, p. 13: «Perché si abbia [una modalità partecipativa], oc-

possono avere in tutti i momenti della produzione normativa, sia nel corso dell'AIR che nello svolgimento della VIR.

Nel dPCM si procede infatti con un aggiornamento della disciplina delle consultazioni che si dipana in tre articoli, il primo recante una disciplina generale destinata ad applicarsi simultaneamente ad entrambi i processi valutativi e altri due articoli, l'uno specifico per le consultazioni durante la analisi di impatto e l'altro dedicato, invece, alle consultazioni nelle valutazioni *ex post*.

Nell'offrire la disciplina generale, il dPCM rammenta la strumentalità delle consultazioni che consentono di acquisire elementi utili per procedere con entrambi gli studi di impatto, sia quelli condotti nella fase prelegislativa sia quelli necessari per determinare l'efficacia e il grado di attuazione dell'intervento normativo⁴⁹.

Le consultazioni con i destinatari della normativa, dirette ad acquisire gli elementi che diventeranno poi oggetto di valutazione nello svolgersi nelle procedure di AIR e VIR, rimangono articolate in consultazioni aperte (o pubbliche) e consultazioni chiuse, le prime rivolte a chiunque abbia interesse a parteciparvi e le seconde targettizzate su soggetti predefiniti in base agli interessi coinvolti.

Un elemento di innovazione portato dalla recente disciplina governativa è il profilo temporale delle consultazioni stesse, con particolare riguardo a quelle aperte; esso non deve passare inosservato dal momento che ha interessato una delle imperfezioni della precedente disciplina su cui si era più volte espresso il Consiglio di Stato. Con il dPCM, infatti, il

corre che nella procedura vi sia l'incontro con la presenza attiva delle istituzioni rappresentative e amministrative, chiamate, secondo un compito per loro normale ma in questi casi non esclusivo, a ruoli di iniziativa, istruttorio e decisorio; e quasi sempre saranno esse ad assumere la vera e propria decisione finale. Non sono dunque affatto spodestate dal loro ruolo, ma questo subisce una diversa declinazione rispetto alle procedure puramente rappresentative e burocratiche dal dover accettare l'interazione autonoma del pubblico». Sull'importanza della partecipazione dei cittadini alla vita politica si veda D. STAIANO, *Riforme delle autonomie locali e partecipazione*, in S. CARNEVALE, D. PIZZUTTI (a cura di), *Cultura della cittadinanza e della partecipazione politica. Per un protagonismo della società civile nel Mezzogiorno*, Rocco Curto Editore, Napoli, 1996, p. 29 ss.

⁴⁹ Art. 16 co. 3, dPCM n. 169 del 2017: «L'obiettivo della consultazione è acquisire elementi che, nel caso dell'AIR, possono afferire agli aspetti critici della situazione attuale, alle opzioni di intervento, alla valutazione degli effetti attesi, e, nel caso della VIR, riguardano la valutazione dell'efficacia dell'intervento, della sua attuazione e dei suoi principali impatti».

termine entro il quale, in costanza dell'indizione di consultazioni aperte, è possibile inviare commenti alla proposta normativa è stato portato a non meno di quattro settimane in entrambi i procedimenti (sia con riguardo all'AIR che con riguardo alla VIR). Si apre pertanto una finestra temporale attraverso cui facilitare la diffusione dello strumento delle consultazioni finora rimasto costretto in previsioni sulla carta⁵⁰ e che non ha ancora avuto modo di rendere apprezzabile il suo contributo⁵¹. Nel momento della delineazione del contenuto della norma, esso può concorrere a rendere la decisione pubblica non arbitraria e slegata dal ritorno che quest'ultima sarà capace di dare in termini di efficacia, senza al contempo con ciò costringere la discrezionalità politica del decisore, rimanendo le consultazioni inquadrabili – per come previste – entro quella *species* delle forme di partecipazione di tipo conoscitivo e non politico⁵².

⁵⁰ Tra le criticità sottolineate da Grisolia sull'uso dello strumento delle consultazioni nel nostro ordinamento, la prima rilevata è infatti «l'intempestività rispetto alle fasi del processo regolativo». Accanto a questa si riportano inoltre «b. la possibile esclusione di soggetti rilevanti; c. la mancanza di trasparenza nel reperimento delle informazioni, d. la tendenza di restringere il campo di analisi alle sole posizioni convergenti; e. la raccolta di opinioni generali, ma non rappresentative; f. la genericità dei dati raccolti e la loro non pertinenza ai fini dell'AIR» (si veda M.C. GRISOLIA, *Il ravvicinamento formale/procedurale delle fonti comunitarie e nazionali*, op. cit., p. 25).

⁵¹ Nel 2016, il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) ha effettuato una ricognizione per verificare le consultazioni effettuate dalle amministrazioni statali. Il totale di consultazioni svolte è di 22, tutte aperte. Di queste, 7 erano dirette alla formulazione o alla modifica di atti normativi mentre le restanti 15 avevano ad oggetto iniziative di carattere non normativo (es. programmi o atti amministrativi generali). Delle 7 consultazioni su atti normativi, 1 è stata avviata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, 1 dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e tutte le altre dal Ministero dell'economia e delle finanze. Ogni Ministero ha deciso di adottare modalità diverse, usando in un caso la formula dell'invio di contributi in forma libera (Ministero dell'economia e delle finanze), in un altro l'invio di contributi attraverso la compilazione di un modulo preimpostato (Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) e, infine, utilizzando un sito web attraverso il quale il soggetto poteva inserire per ogni articolo della proposta sottoposta a consultazione il proprio commento, reso a sua volta suscettibile di successivi commenti da parte di altri *stakeholders* (opzione scelta dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti). Occorre infine segnalare che, sempre circoscrivendo l'approfondimento alle 7 proposte legislative, in ben 3 casi l'amministrazione non ha poi fornito alcun tipo di riscontro sui risultati delle consultazioni condotte (fonte: <http://www.senato.it>).

⁵² Sulla differenziazione tra forme di partecipazione di natura tecnico/consultiva e forme di natura politica, si vedano A. VALASTRO, *La valutazione e i molteplici volti del-*

2.4. Il drafting formale e l'analisi tecnico normativa

Altri fondamentali strumenti della qualità legislativa, su cui non è qui possibile soffermarsi puntualmente, sono la cd. ATN o analisi tecnico-normativa e il DN o *drafting* normativo. Se il dPCM ricava uno spazio per la ATN, soprattutto nella parte in cui il testo si apre alla dimensione sopranazionale – come si avrà modo di vedere nel paragrafo seguente – il *drafting* normativo formale non trova alcuna menzione.

Quest'ultimo, benché trattato nelle fasi finali di questa panoramica sulla *better regulation* italiana, avrebbe forse dovuto trovare una diversa collocazione ponendosi al contrario, in una prospettiva diacronica, come primo strumento della qualità normativa. L'attenzione al *drafting* formale ha infatti origini più risalenti di tutte le altre forme di qualità della legislazione.

Una volta emanata, la norma entra nel circuito degli applicatori e degli interpreti che si muovono rispetto ad essa avvantaggiandosi degli spazi di azione che la stessa disposizione lascia loro⁵³. Si ha quindi a che fare con la norma colta nella sua essenza di entità linguistica e di struttura⁵⁴. La corrispondenza della disposizione ad una serie di canoni formali, anche riduttivamente definiti “estetici”, viene fin da subito accostata all'esigen-

la partecipazione nell'ordinamento italiano, op. cit.: «Lungi dall'essere inquadrabile in termini rappresentativo-negoziali, o politico-concertativi, la consultazione è piuttosto un metodo di indagine, che ha lo scopo di rendere esplicite sin dall'inizio le premesse decisionali, orientando la ricerca del consenso, certamente presente sullo sfondo, non sul percorso diretto della mediazione politica bensì su quello della trasparenza e qualità del processo di produzione e attuazione della regola. (...) Non v'è dubbio che anche gli strumenti partecipativi funzionali alla valutazione rappresentino *lato sensu* forme di collaborazione all'esercizio del potere, secondo l'espressione usata dalla Corte; tuttavia si può dire che si tratti di una collaborazione di natura essenzialmente “tecnica”, sebbene con ricadute politiche evidenti in termini di qualità della decisione politica, e dunque di consenso e rappresentatività. Manca cioè quel “plusvalore politico”, tipico della concertazione e delle forme negoziali di produzione normativa». Cfr. altresì A. LA SPINA, S. CAVATORTO (a cura di), *La consultazione nell'analisi di impatto della regolazione*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001; M. GRANA, *La valutazione degli effetti della regolazione*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1997, p. 111 ss.

⁵³ Cfr. F. RICCOBONO, *Notazione introduttive sull'interpretazione della legge*, in S. TRAVERSA (a cura di), *Scienza e tecnica della legislazione*, Lezioni, Jovene, Napoli, 2006, p. 481 ss.

⁵⁴ Si vedano G. PINO, *Norma giuridica, op. cit.*, p. 144 ss.; R. GUASTINI, *La sintassi del diritto*, Giappichelli, Torino, 2014.

za di costituire uno strumento di argine alla attività interpretativa, a sua volta connessa con un'altra necessità che si fa nel nostro ordinamento principio ossia la certezza del diritto⁵⁵.

In questo consiste il *drafting* normativo di tipo formale il quale, a differenza degli altri strumenti, attiene più propriamente a indicazioni redazionali che vadano ad intervenire sulla semantica, sulla struttura e sul coordinamento della disposizione in un'ottica sistemica⁵⁶. Queste indicazioni redazionali vanno a lenire le storture che possono affliggere la produzione normativa, sulla base delle risultanze che erano emerse già negli anni '80 dal rapporto della Commissione Barettoni Arleri⁵⁷, istitui-

⁵⁵ Cfr. R. GUASTINI, *La certezza del diritto come principio di diritto positivo?*, in *Le Regioni*, 1986, p. 1090 ss.; M. RAVERAIRA, *Linguaggio della progettualità normativa, inflazione e inquinamento: aspetti di un'unica patologia dell'intero sistema dei fenomeni produttivi del diritto e delle regole? Spunti di riflessione*, in A. ARTOSI, G. BONGIOVANNI, S. VIDA (a cura di), *Problemi della produzione e dell'attuazione normativa. Analisi del linguaggio giuridico, legistica e legimatica*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 5 ss.; E. LONGO, *La legge precaria*, Giappichelli, Torino, 2017. La dottrina che si è occupata della certezza del diritto è sterminata; tra i numerosissimi contributi si rimanda a N. BOBBIO, *La certezza del diritto è un mito?*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1951, p. 146 ss.; M. LONGO, *Certezza del diritto*, in *Novissimo Digesto italiano*, Utet, Torino, 1966, 124 ss.; M. CORSALE, *Certezza del diritto e crisi di legittimità*, Giuffrè, Milano, 1979; L. PEGORARO, *Linguaggio e certezza della legge nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988; G. ALPA, *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, in *Rassegna forense*, 2006, p. 307 ss.; L. GIANFORMAGGIO, *Certezza del diritto*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, Utet, Torino, 1988; A. PIZZORUSSO, *Certezza del diritto (profili pratici)*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1988; P. GROSSI, *Sulla odierna "incertezza" del diritto*, in *Giustizia civile*, 2014, p. 921 ss.; F. RIMOLI, *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spinti per un'analisi*, in L. MENGONI, F. MODUGNO, F. RIMOLI (a cura di), *Sistema e problema. Saggi di teoria dei sistemi giuridici*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 163 ss.

⁵⁶ In dottrina, *ex multis*, si vedano F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Diritto e Società*, 1989, p. 411 ss.; G.U. RESCIGNO, *I temi all'ordine del giorno in materia di tecniche legislative*, in *Iter legis*, 1999, p. 34 ss.; A. FALZEA, *Drafting legislativo e formazione delle regole giuridiche*, in *Rivista di Diritto Civile*, 2007, p. 579 ss.; R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Giuffrè, Milano, 2004.

⁵⁷ Commissione di studio per la semplificazione delle procedure e la fattibilità e l'applicabilità delle leggi nonché l'approntamento dei conseguenti schemi normativi, istituita nel gennaio 1980. Rescigno, in un saggio del 1993, esaminava i difetti della relazione con cui si erano chiusi i lavori della Commissione Barettoni: in primo luogo, «la pretesa, rivelatasi illusoria, di tenere insieme aspetti troppo divergenti, giustificata solo dal fatto di riguardare, sul piano concettuale, il medesimo oggetto, e cioè la progettazione legislativa»; in secondo luogo, il fatto che la relazione apriva il tema delle procedure più idonee per la progettazione legislativa, lasciandolo però «nell'ombra, appena abbozzato»; in

ta a seguito del Rapporto Giannini del 1979. Gli esiti del lavoro condotto dalla Commissione avevano portato all'individuazione di alcune cause ricorrenti di scarsa qualità legislativa, tra le quali configuravano anche cause direttamente attinenti alla tecnica di progettazione legislativa. A partire dalle conclusioni della Commissione, i tentativi di addivenire alla codificazione di regole sulla produzione delle regole hanno portato nel 1986 alle prime tre circolari congiunte dei due rami del Parlamento e del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla formulazione tecnica degli atti legislativi, che sono state poi assunte come base per la delineazione del quadro attualmente vigente⁵⁸.

Un quadro, sul cui rafforzamento ha altresì inciso un noto rinvio del Presidente della Repubblica Ciampi del 2004; nel messaggio con cui rinviava alle Camere la legge di delega in materia di ordinamento giudiziario, il Presidente aveva infatti indugiato sulle modalità del legiferare impiegate nella redazione di quello specifico atto, cogliendo l'occasione per rammentare al legislatore l'importanza del *drafting* normativo⁵⁹.

terzo luogo, «una eccessiva semplificazione dei problemi e un conseguente eccessivo ottimismo sulla praticabilità di certe soluzioni». A questi tre primi ordini di ragioni si aggiungevano la quasi inesistente conoscenza delle pratiche in uso in altri ordinamenti (G.U. RESCIGNO, *Dal rapporto Giannini alla proposta di manuale unificato per la redazione di testi normativi, adottata dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali*, in *Informativa e Diritto*, 1993, p. 13 ss.).

⁵⁸ Tra tutti i documenti sul *drafting* formale che si sono susseguiti si ricordino, innanzitutto, le Circolari dei Presidenti della Camera del 10 gennaio 1997 che si concentravano su alcuni fondamentali aspetti: l'obbligatorietà dell'istruttoria legislativa in Commissione, la completezza dell'istruttoria, un coordinamento nella elaborazione dei pareri da parte delle Commissioni e, infine, un richiamo a prestare attenzione alla giurisprudenza della Corte costituzionale. Si affermava infatti che «qualora nella materia disciplinata dal disegno di legge siano intervenute sentenze della Corte costituzionale, la commissione competente procederà ai sensi dell'art. 139 co. 3 e 4 del regolamento» (cfr. P. ZUDDAS, *Presentazione. Introduzione al drafting parlamentare*, in *www.tecnichenormative.it*). Collocata sempre nel 1997, ulteriore tappa è rappresentata, con la revisione dei regolamenti parlamentari, dall'istituzione del Comitato per la legislazione che, durante l'*iter legis*, svolge funzioni con riferimento anche alla legistica. Sempre nell'ambito del *drafting* formale si sono poi avvicinate la Legge n. 50 del 1999 e, due anni dopo, la Circolare del 20 aprile 2001 *Regole e raccomandazioni per la formulazione dei testi legislativi*, emanata congiuntamente dal Presidente della Camera e dal Presidente del Senato.

⁵⁹ Facendo riferimento al fatto che il testo si componeva di due soli articoli, dei quali il secondo era strutturato in 49 commi che occupavano «38 delle 40 pagine di cui si compone il messaggio legislativo», il Presidente aggiungeva: «A tale proposito, ritengo che questa possa essere la sede propria per richiamare l'attenzione del Parlamento su

La cornice regolamentare entro cui oggi si collocano le regole del *drafting* normativo si trova in due circolari, entrambe del 2011, una circolare congiunta e una, tutta interna all'esecutivo, del Presidente del Consiglio dei Ministri. A completamento di tali atti, nel medesimo anno, si è poi aggiunta la *Guida alla redazione dei testi normativi*, elaborata dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi. È all'interno della *Guida* che, come si evince anche dalla presentazione dell'atto, «si è cercato di riassumere analiticamente le regole formali e sostanziali. Le prime, riguardanti il linguaggio normativo e la ricerca di moduli omogenei di redazione dei testi. Le seconde, rivolte a richiamare l'esigenza di tenere conto, al momento della redazione dei testi, dei limiti delle varie fonti e della necessità di programmare la ripartizione tra queste della disciplina della materia, nonché di impostare correttamente il processo di produzione delle norme, in modo da evitare che una cattiva o perplessa impostazione iniziale comprometta la fase attuativa»⁶⁰.

Avviandosi verso le battute finali di questa panoramica, merita infine menzione l'ultimo strumento rientrante nel corredo finalizzato alla implementazione della qualità della legislazione ossia la analisi tecnico-normativa o ATN, strettamente legata alla analisi di impatto della legislazione, come dimostra anche la sua genesi "formale". La prima disciplina dell'ATN viene posta in essere con la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000 che dava attuazione all'art. 5 della legge n. 50 del 1999⁶¹ con cui si introduceva l'analisi di impatto

un modo di legiferare – invalso da tempo – che non appare coerente con la *ratio* delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'articolo 72 della Costituzione, secondo cui ogni legge deve essere approvata "articolo per articolo e con votazione finale"». Per un commento al rinvio presidenziale si veda L. CUOCOLO, *Le osservazioni del Presidente della Repubblica sul drafting legislativo tra rinvio della legge e messaggio alle Camere*, in www.associazionedicostituzionalisti.it, 2005. Sui richiami del Presidente della Repubblica alla qualità della legislazione si veda altresì G.M. SALERNO, *Preoccupazioni e sollecitazioni del Presidente della Repubblica a garanzia della corretta tecnica legislativa*, in *Rassegna Parlamentare*, 2009, p. 755 ss.

⁶⁰ Con riferimento ai soggetti responsabili di tale operazione, un ruolo significativo viene svolto dal Comitato per la legislazione che, dalla sua costituzione nel 1998, a seguito della entrata in vigore della riforma del regolamento della Camera, viene incaricato di compiti attinenti alla garanzia degli standard di qualità del *drafting* formale (si veda l'art. 16 bis nonché l'art. 79 del regolamento della Camera). Si veda infra par. 3.1.

⁶¹ Legge n. 50 del 1999, *Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi. Legge di semplificazione 1998*.

della regolamentazione, i cui tempi e modalità di attuazione erano rimandati ad un successivo dPCM.

L'attuale disciplina non trova però più in essa la sua fonte, essendo stata quest'ultima sostituita dalla più recente Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008, rubricata *Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa (ATN)*, nonché dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 26 febbraio 2009 *Istruttoria degli atti normativi del Governo*⁶².

In virtù delle Direttive, gli schemi di atti normativi d'iniziativa governativa ed i regolamenti, ministeriali ed interministeriali, devono⁶³ essere accompagnati, oltre che dalla relazione AIR, da una relazione predisposta dalla Amministrazione che propone l'iniziativa, nella quale si dia conto dell'analisi tecnico-normativa (ATN)⁶⁴. La relazione, che viene redatta dall'Ufficio legislativo, deve fare riferimento ai 23 indicatori che sono racchiusi in una griglia metodologica presente nell'Allegato A della Direttiva. Una volta redatta, questa viene consegnata al DAGL che deve segnalare eventuali carenze.

Nonostante le previsioni concernenti l'ATN e nonostante quest'ultima sia stata sensibilmente incrementata nel suo utilizzo⁶⁵, permangono purtuttavia alcuni nervi scoperti tra i quali l'uso di affermazioni apodittiche, prive di qualsiasi giustificazione e fondamento logico-giuridico, così come il fatto che spesso esse vengano considerate alternative alla conduzione della analisi di impatto della proposta⁶⁶. Benché affini e comple-

⁶² Si veda anche l'Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione del 29 marzo 2007.

⁶³ La scelta del verbo *dovere* è voluta, in quanto – a differenza delle ipotesi di esenzione elencate nel dPCM n. 169 del 2017 con riferimento all'AIR – la direttiva non prevede alcuna esclusione per la redazione della relazione ATN.

⁶⁴ Sui contenuti della relazione e, quindi, sul contenuto della valutazione condotta in sede di analisi tecnico normativa si rinvia al paragrafo seguente.

⁶⁵ Anche se la Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione per l'anno 2016 (2017) ha rilevato un decremento nel corso del 2016 del numero delle ATN a corredo dei provvedimenti di competenza delle amministrazioni proponenti (137 ATN, a fronte delle 188 dell'anno precedente).

⁶⁶ Cfr. R. LIGNOLA, *L'analisi tecnico normativa (ATN) nell'istruttoria del Governo*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2013, p. 445: «è sufficiente scorrere una qualunque scheda ATN presentata per rendersi conto del fatto che rappresenti un esercizio di stile, un adempimento burocratico che gli uffici effettuano senza la dovuta attenzione. La quasi totalità delle voci viene meccanicamente riempita con formule tipo “nulla da rilevare”,

mentari, dal momento che l'una (AIR) «fornisce gli elementi di valutazione *ex ante* dell'impatto socio-economico» mentre «l'ATN quelli relativi all'impatto ordinamentale in termini di *drafting* sia sostanziale che formale», questi due strumenti non possono essere concepiti in un rapporto di sussidiarietà l'uno con l'altro, né tanto meno operare in modo alternativo, rimanendo in capo al decisore pubblico la responsabilità di una analisi completa che tenga conto di entrambi i profili ⁶⁷.

2.5. *Il respiro multilivello della qualità della legislazione*

Disposizioni di particolare rilievo ai nostri fini sono quelle contenute negli artt. 11 e 15 del dPCM n. 169 del 2017, rispettivamente dedicati all'AIR in fase ascendente e alla VIR in fase discendente e, quindi, alla partecipazione all'analisi dell'impatto dei progetti di atti dell'Unione Europea e alle valutazioni di impatto della normativa europea. Entro 30 giorni dalla pubblicazione del programma di lavoro della Commissione, le Amministrazioni sono tenute a comunicare al DAGL i *drafts* normativi europei su cui si intende svolgere l'analisi di impatto. Il DAGL è inoltre destinatario di un altro tipo di informativa che proviene dal Comitato tecnico di valutazione e che comprende i progetti normativi europei su cui la Commissione europea ha promosso consultazioni e alle quali sia le Amministrazioni che il Comitato intendono partecipare.

L'art. 11 prevede inoltre che, in adempimento dell'art. 28 della legge n. 234 del 2012 sul coinvolgimento delle parti sociali e delle categorie produttive nella formazione della posizione italiana su iniziative europee, tale coinvolgimento possa essere realizzato attraverso consultazioni promosse e gestite dal Comitato tecnico di valutazione e dalle amministrazioni competenti per materia, seguendo le indicazioni metodologiche contenute nella direttiva del Presidente del Consiglio dei mi-

e che, addirittura, si legga sistematicamente nell'ATN che non esiste giurisprudenza in materia».

⁶⁷ Proprio per contrastare il formalismo nello svolgimento delle analisi tecnico normative, la Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione per l'anno 2016 (2017) ha caldamente suggerito la previsione di linee guida che non hanno al momento trovato forma.

nistri del 16 gennaio 2013⁶⁸. Utilizzando l'esito di tali consultazioni, le Amministrazioni possono partecipare alle consultazioni promosse dalla Commissione europea⁶⁹.

La disposizione stabilisce, infine, che i risultati della analisi di impatto vengano trasmessi al DAGL per la loro verifica e che, eventualmente integrati dall'Amministrazione competente, vengano inviati al Dipartimento per le politiche europee, così da confluire nella relazione di cui all'art. 6 co. 4 della legge n. 234 del 2012⁷⁰.

Tale relazione, in primo luogo, deve dare conto del rispetto da parte del progetto del principio di attribuzione e della conformità dello stesso ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità; in secondo luogo, deve contenere una valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali, con l'evidenziazione dei punti ritenuti conformi all'interesse nazionale e dei punti per i quali si ritengono necessarie od opportune modifiche; infine, deve indicare l'impatto del progetto, dal punto di vista sia finanziario, sia degli effetti sull'ordinamento nazionale, sulle competenze regionali e delle autonomie locali, sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e sulle attività dei cittadini e delle imprese.

Per il coinvolgimento nella fase discendente, le Amministrazioni – coinvolgendo anche altri livelli istituzionali – partecipano alle attività valutative promosse dalle istituzioni europee, comprese le consultazioni e i gruppi di lavoro, informando preventivamente di tale partecipazione il DAGL nonché il Dipartimento della funzione pubblica e il Dipartimento

⁶⁸ Sull'uso delle direttive si veda E. CATELANI, *Contributo allo studio delle direttive interorganiche*, Giappichelli, Torino, 1999. Prima della direttiva qui menzionata si sono avvicinate altre direttive, tra le quali quella del 27 marzo 2000 (per un commento si rimanda a N. LUPO, *La direttiva sull'analisi di impatto e sull'analisi tecnico-normativa: un passo avanti, in via sperimentale, per la qualità della normazione*, in *Quaderni Costituzionali*, 2000, p. 748 ss.).

⁶⁹ Le consultazioni così condotte e lo svolgimento dell'analisi di impatto possono essere coordinate in occasione di apposite riunioni convocate dal DAGL.

⁷⁰ Art. 6, co. 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 che disciplina la partecipazione del parlamento al processo di formazione degli atti dell'UE: «Il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari europei assicura alle Camere un'informazione qualificata e tempestiva sui progetti di atti legislativi dell'Unione europea, curandone il costante e tempestivo aggiornamento, anche in relazione agli sviluppi del processo decisionale. A tal fine, entro venti giorni dalla trasmissione di un progetto di atto legislativo ai sensi del comma 1, l'amministrazione con competenza prevalente nella materia elabora una relazione».

per le politiche europee; comunicazione preventiva che è funzionale alla possibile convocazione da parte del DAGL di riunioni di coordinamento, in occasione delle quali si procede con la valutazione di impatto della normativa europea⁷¹.

L'ingresso e la partecipazione del nostro ordinamento ad un sistema verticalmente articolato non si riflette solo in queste disposizioni, ma traspare altresì dalle funzioni che l'ordinamento stesso riserva all'analisi tecnico normativa o ATN. Tra le finalità in virtù delle quali viene infatti condotta l'ATN, ai sensi della direttiva del 10 settembre 2008 del Presidente del Consiglio dei Ministri, si afferma che l'analisi tecnico normativa è redatta in modo da assicurare, tra le altre cose, l'individuazione della effettiva necessità dell'intervento normativo, al fine di prevenire l'iter di eventuali atti normativi non necessari; la conformità alla Costituzione, consentendo di prevenire il rischio di possibili censure di legittimità costituzionale e riducendo al minimo la possibilità di incertezza giuridica conseguente alla pendenza di giudizi di costituzionalità; il rispetto delle competenze delle Regioni e delle autonomie territoriali; la compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario, anche alla luce della giurisprudenza e di eventuali giudizi pendenti sul medesimo o analogo oggetto, e con gli obblighi internazionali⁷²; il miglioramento della posizione italiana nell'ambito delle procedure d'infrazione azionabili da parte della Commissione europea nonché dei giudizi di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Ed è proprio sugli elementi di raccordo verticale tra i diversi livelli di *governance* che il DAGL ha particolarmente insistito con le amministrazioni proponenti chiedendo in diverse occasioni, sul punto, modifiche e integrazioni da apportare alle relazioni ATN redatte dalla amministrazione proponente⁷³.

⁷¹ Anche in questo caso, a rafforzamento della pubblicità e della trasparenza, è previsto che i risultati delle valutazioni svolte siano trasmessi tempestivamente al DAGL, ai fini della verifica, nonché al Dipartimento della funzione pubblica e al Dipartimento per le politiche europee.

⁷² A. GHIRIBELLI, *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 96, si riferisce a questa previsione, non contemplata nella precedente disciplina del 2000, come ad una innovazione degna di nota.

⁷³ Nell'anno 2016, su 137 ATN condotte, 67 sono state richieste di modifiche ed integrazioni (cfr. Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione – anno 2016, 2017).

3. *La better regulation nella Camera e nel Senato*

Se quanto fin qui considerato vede come attore principale l'organo esecutivo e le sue articolazioni⁷⁴, non si può tralasciare l'apporto che fornisce o che potrebbe fornire, nella produzione di una normativa ispirata e orientata dai criteri della *better regulation*, l'organo legislativo con le sue articolazioni interne⁷⁵. La qualità della normazione trova qui con tutta evidenza la sua sede privilegiata nella fase istruttoria dell'iter legislativo, nel momento in cui intervengono due principali soggetti, il Comitato per la legislazione e la XIV Commissione, rispettivamente incardinati il primo alla Camera e la seconda al Senato.

Strumenti e organi che trovano la loro sede elettiva nei regolamenti parlamentari i quali, infatti, costituiscono il locus più idoneo per una regolamentazione della produzione delle regole, in quanto, come rilevato in dottrina, «se l'idea è quella di migliorare il prodotto normativo (primario), appare quasi automatico rivolgersi alle disposizioni che regolamentano il processo di produzione delle norme primarie stesse»⁷⁶.

⁷⁴ Ruolo di primo piano, quello affidato al Governo e alle sue articolazioni, che ben si comprende considerando, come afferma Catelani, che «l'attività normativa proveniente direttamente dal Parlamento, sia come iniziativa, sia come integrale procedimento d'approvazione, è assolutamente scarsa se non quasi inesistente per la prevalenza di atti aventi forza di legge e la maggior parte delle leggi approvate dal Parlamento sono rappresentate dalla conversione in legge di decreti-legge, leggi di ratifica di trattati internazionali o, al massimo leggi delega. Se poi si giunge, raramente, a leggi di altro genere approvate dal Parlamento, sono tutte d'iniziativa governativa. Pertanto, il lavoro preparatorio del governo nell'ambito della funzione legislativa è sicuramente essenziale» (E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, op. cit., p. 136).

⁷⁵ In questo senso si veda G.M. SALERNO, *Commissioni in sede referente*, op. cit., il quale si affida all'esperienza per dimostrare come siano proprio le Assemblee parlamentari e le loro articolazioni interne a costituire «indubbiamente la sede in cui svolgere tale arduo compito nel modo più coerente con gli interessi permanenti del popolo sovrano» (p. 124).

⁷⁶ P. MILAZZO, *La qualità della normazione nei regolamenti parlamentari e dei consigli regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 20-21.

3.1. *La qualità della legislazione nel regolamento della Camera: il Comitato per la legislazione e la procedimentalizzazione della “buona legislazione” nelle Commissioni*

Il Comitato per la legislazione viene disciplinato all'art. 16 bis del regolamento della Camera, introdotto in occasione della riforma regolamentare del 1997⁷⁷ e già oggetto di modifiche nel luglio del 1999⁷⁸. Il regolamento dispone l'istituzione di tale Comitato che, composto da dieci deputati scelti dal Presidente della Camera in modo tale da assicurare la paritaria rappresentanza di maggioranza e opposizione⁷⁹, contribuisce all'implementazione della qualità normativa nell'ordinamento italiano nell'esercizio di funzioni di supporto alle Commissioni di merito di volta in volta coinvolte nella approvazione dell'atto.

Il Comitato, laddove interpellato su richiesta di almeno 1/5 dei componenti della Commissione competente e compatibilmente con la programmazione dei lavori in Commissione e in Assemblea, esercita le funzioni che gli sono proprie esprimendo un parere sulla qualità dei testi, e concentrando il proprio esame su profili stilistico-formali quali l'omo-

⁷⁷ S. BARONCELLI, *Sviluppi in tema di qualità della legge e riforma del regolamento della Camera dei Deputati*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 155 ss.

⁷⁸ (Si veda L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Giappichelli, Torino, 2003).

⁷⁹ Secondo alcuni sarebbe stato opportuno tenere distinte le funzioni essenzialmente tecniche dall'attività normativa «al fine di ridurre al minimo il rischio della prevalenza del *momento politico* a discapito del *momento tecnico*; l'originalità del Comitato è caratterizzata dall'ampia discrezionalità del Presidente della Camera nella scelta dei componenti, con il rischio che le nomine vengano effettuate non sulla base di requisiti tecnico-giuridici (peraltro neppure richiesti) bensì sulla base di equilibri politici delicati, riservandole a deputati esclusi dalle Commissioni di merito o dalle Giunte, con il pericolo che un organismo così delicato possa essere snaturato nelle caratteristiche essenziali. Rilievi, questi, che sembrano da escludersi visti alcuni “accorgimenti tecnici volti ad attenuare la politicità dell'organo” come la temporaneità della presidenza di turno e la diversità della procedura di nomina dei componenti rispetto a quella delle Commissioni di merito, tale da garantire una minore aderenza ai gruppi parlamentari e maggiore autonomia rispetto agli schieramenti politici» (cit. L. DI MAJO, *Sulla qualità della legislazione: profili critici e nuove prospettive nella stagione delle riforme*, in *www.federalismi.it*, 2016, p. 14). Sulla scarsità dell'impatto dell'organo si vedano i rilievi di A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, Laterza, Bari, 1999, p. 85.

geneità, la semplicità, la chiarezza e la proprietà della formulazione, la loro efficacia in una prospettiva di semplificazione e di riordino della legislazione vigente.

Nella conduzione delle valutazioni, il Comitato si avvale di numerosi parametri che attinge da una pluralità di fonti: se le principali linee direttive sono racchiuse all'interno di leggi ordinarie⁸⁰ e di circolari o raccomandazioni⁸¹, il Comitato non trascurerà però di interfacciarsi con alcune indicazioni direttamente derivate dal testo costituzionale (laddove, ad esempio, faccia riferimento all'efficacia temporale della legge penale) o estrapolate dalla giurisprudenza della Corte costituzionale la quale⁸², a sua volta, non ha mancato di menzionare in sede di sindacato di costituzionalità alcune delle raccomandazioni fornite dal Comitato alla Camera in fase istruttoria⁸³.

La Commissione che ha richiesto l'ausilio del Comitato, quando lavora in sede referente, non è poi in alcun modo vincolata all'esito del parere potendosene discostare salvo indicazione nella relazione destinata alla Camera dei motivi che ne hanno giustificato l'allontanamento.

Diversamente accade quando la Commissione opera in sede legislativa o redigente ove il parere del Comitato viene ad essere rafforzato⁸⁴; in sede legislativa, la procedura appare più snella grazie al rimando all'art. 93 co. 3 il quale, regolando la mancata adesione al parere della Commissione bilancio, della Commissione affari costituzionali o della

⁸⁰ Le principali leggi di riferimento, menzionate dallo stesso Comitato, sono la legge n. 246 del 2000 *Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005* con i relativi provvedimenti attuativi (dPCM e direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri), la legge n. 400 del 1988 (con particolare riguardo all'art. 13 bis sulla chiarezza dei testi normativi di origine governativa) e, laddove il Comitato venga chiamato ad intervenire su norme in materia tributaria, la legge n. 212 del 2000.

⁸¹ Il rimando è inevitabilmente alla circolare del Presidente della Camera del 20 aprile 2001 contenente regole e raccomandazioni per la formulazione dei testi legislativi.

⁸² La giurisprudenza della Corte che viene in particolar modo presa in considerazione nella valutazione è quella relativa ai limiti della decretazione d'urgenza. Si rimanda in questo senso ai più recenti pareri espressi dal Comitato sul d.l. n. 244 del 2016 (rispetto al quale il nodo controverso riguardava l'inserimento nel disegno di legge di conversione di disposizioni sostanziali) e sul d.l. n. 99 del 2017 e sulla configurabilità di un potere normativo atipico dei Ministri che si estrinseca in decreti ministeriali di natura non regolamentare.

⁸³ Corte costituzionale, sentenze nn. 237 del 2007 e 32 del 2014.

⁸⁴ Cfr. F. BASSANINI, S. PAPARO, G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, op. cit., p. 37.

Commissione lavoro prevede che a fronte della insistenza di queste ultime e – per connessione – del Comitato per la legislazione, il progetto di legge venga rimesso al *plenum* dell'Assemblea. Per quanto riguarda la Commissione che opera in sede redigente, il rimando è – analogamente – all'art. 96 co. 4 che inserisce ulteriori passaggi procedurali.

A fronte della non uniformazione della Commissione al parere negativo espresso dalle tre summenzionate Commissioni (a cui si aggiunge quindi il parere negativo espresso dal Comitato per la legislazione), l'articolo prescrive infatti che il presidente della Commissione chiamata a rilasciare il parere o il presidente del Comitato intervengano in Assemblea sul punto presentando un apposito ordine del giorno, sul quale la Camera è chiamata a deliberare⁸⁵. È la deliberazione dell'Assemblea che vincolerà o meno la Commissione di merito che, in caso di approvazione da parte della Camera, dovrà riesaminare il progetto di legge e apportare le necessarie modifiche, così da assecondare i rilievi presentati dalle Commissioni affari costituzionali, bilancio o lavoro ovvero dal Comitato per la legislazione.

Guardando alla declinazione pratica delle funzioni cristallizzate nel regolamento parlamentare, ci si avvede di come l'attività parieristica di tale organo – che rappresenta l'essenza delle sue attribuzioni – rispecchi l'andamento (anche tipologico) della produzione normativa. Prendendo come anno di riferimento il 2017, si osserva infatti che sui 42 pareri resi nel corso dell'anno⁸⁶, 15 pareri afferiscono a disegni di legge di conversione di decreti-legge, 8 pareri sono intervenuti su schemi di atti normativi del Governo, 18 hanno invece interessato progetti di legge recanti norme di delegazione o delegificazione e un solo parere è stato emesso, su richiesta delle Commissioni, su progetti di legge ai sensi dell'art. 16 bis co. 4⁸⁷. Numeri che si assestano e trovano una proporzionale assonanza se posti in connessione con i dati sulla tipologia di atti oggetto di discussione e approvazione parlamentare⁸⁸.

⁸⁵ Sentito un oratore a favore e uno contro per non più di cinque minuti ciascuno, con votazione nominale elettronica.

⁸⁶ Questo dato indica un aumento della produzione parieristica del Comitato che, nell'anno precedente, si era assestato sui 30 pareri annuali.

⁸⁷ Si rimanda a questo proposito al documento consultabile al link http://www.camera.it/leg17/564?tiposezione=A&sezione=5&tabella=A_5_2.

⁸⁸ Nel rapporto sull'attività svolta dal Comitato nel corso del quinto turno di Presi-

Altro dato che emerge nel raffronto tra lettera della norma e svolgimento pratico delle funzioni del Comitato è che, grazie all'intervento della Giunta per il regolamento la quale si è premurata di fornire interpretazioni delle disposizioni regolamentari in materia⁸⁹, dal Comitato vengono sfruttate ulteriori modalità di intervento sul testo legislativo in discussione. Si pensi alla eventualità di un diritto ad una seconda parola da parte del Comitato che può rilasciare un secondo parere su disegni di legge di conversione, nel caso in cui in sede referente l'esame del testo abbia consegnato significative modifiche ovvero, con specifico riguardo a disegni di legge collegati alla manovra finanziaria, alla eventualità che le indicazioni racchiuse nel parere del Comitato possano essere proposte all'Assemblea, una volta avendo ad esse fatto assumere la veste di emendamenti al testo⁹⁰.

Tornando alla fonte regolamentare, è in essa che si colloca poi una procedimentalizzazione della valutazione della qualità e dell'efficacia delle disposizioni in fase di approvazione in seno alla Commissione competente in sede referente⁹¹. All'interno dell'art. 79 si possono ricavare disposizioni o tratti di disposizioni che possono essere agevolmente connessi con la volontà di inserire nell'*iter legis* momenti di attenzione alla qualità della norma in corso di redazione. Se nei primi commi dell'articolo si prevede che il presidente della Commissione, nel determinare i modi della sua organizzazione, ricomprenda anche l'eventuale svolgimento di attività istruttorie e conoscitive e se questi elementi informativi vengono evocati anche nel secondo comma, laddove si incardina nel corso del

denza (8 settembre 2016-7 luglio 2017), nel raffronto tra i dati del primo e del quinto turno di presidenza, si registra un dimezzamento dei pareri espressi sui decreti-legge nonché «la rilevanza della legislazione delegata, sia nella sua elaborazione (i pareri su progetti di legge contenenti disposizioni di delega passano da 10 a 13), sia nella sua attuazione (con 9 pareri su altrettanti schemi di decreto legislativo).

⁸⁹ Si veda, tra i vari interventi della Giunta per il regolamento, il resoconto sommario del 6 ottobre, 2009, p. 15 s.

⁹⁰ Per una disamina delle evoluzioni del Comitato oltre la lettera delle norme si rimanda a M.P.C. TRIPALDI, *Il Comitato per la legislazione tra previsione normativa ed effettivo svolgimento delle funzioni*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 85 ss.; G. PICCIRILLI, *Una nuova disciplina "sperimentale" per il Comitato per la legislazione: il doppio parere sui disegni di legge di conversione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2015.

⁹¹ Cfr. P. TORRETTA, *Qualità della legge e informazione parlamentare*, op. cit., p. 98.

procedimento per l'esame dei progetti in sede referente il preliminare esame di tali elementi di conoscenza (nell'ambito di una istruttoria che è stata definita "formale"), è principalmente nel comma 4 che il regolamento conferisce rilevanza alla qualità della legislazione.

L'art. 79 co. 4 è infatti dedicato all'istruttoria "sostanziale"⁹², momento principe⁹³ per la qualità normativa benché, anche in questo caso, la realtà spesso tradisca la lettera della norma; nonostante questa discrasia, il regolamento affida alla Commissione la regia di questo frangente del percorso deliberativo. Quest'ultima viene incaricata di raccogliere l'informativa e gli elementi di conoscenza strumentali all'accertamento della qualità e dell'efficacia delle disposizioni contenute nel testo.

A tal fine, l'istruttoria ruota intorno ad alcuni profili valutativi fondamentali; in primo luogo, la Commissione dovrà vagliare la proposta di legge attraverso un giudizio sulla sua necessità, interrogandosi sulla indispensabilità della tipologia di intervento rispetto al raggiungimento dei fini e, quindi, l'impossibilità di ricorrere a fonte diversa⁹⁴; in secondo luogo, la disciplina proposta dovrà essere valutata nella sua conformità alla Costituzione, nella sua compatibilità con la normativa europea e avendo altresì riguardo del rispetto del riparto interno di competenze; terzo profilo di valutazione attiene alla individuazione degli obiettivi dell'intervento e – in virtù di tali obiettivi – alla congruità dei mezzi, all'adeguatezza dei termini per l'attuazione, nonché all'impatto che la legge è destinata ad avere in termini di oneri per la pubblica amministrazione, per i cittadini e per le imprese; in ultimo, sciolti in nodi valutativi "contenutistici", l'articolo chiede che venga prestata adeguata attenzione anche ad alcuni profili formali come l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle dispo-

⁹² L'attribuzione degli aggettivi formale e sostanziale rispettivamente dedicati all'istruttoria di cui al comma 2 e al comma 4 dell'art. 79 è riconducibile a R. DICKMANN, *Il drafting come metodo della normazione*, in S. TRAVERSA, A. CASU (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, Giuffrè, Milano, 1998.

⁹³ Altresì definito la «chiave di volta» (L. DI MAJO, *Sulla qualità della legislazione: profili critici e nuove prospettive nella stagione delle riforme*, op. cit., p. 5). Sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni si rimanda a R. DICKMANN, *L'istruttoria legislativa nelle Commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rassegna Parlamentare*, 2000, p. 207 ss.

⁹⁴ Intendendosi, in particolare, la possibilità di garantire la disciplina attraverso fonte diversa da quella primaria.

sizioni la quale, nella pratica, è però di appannaggio del Comitato per la legislazione ⁹⁵.

Per poter condurre tutte le valutazioni qui menzionate, la Commissione deve disporre, come si accennava, di una adeguata base informativa e, proprio su questo profilo, si innesta una seconda parte della procedimentalizzazione che in tale articolo trova collocazione. I seguenti commi disciplinano infatti il flusso informativo che permette alla Commissione, grazie al supporto del Governo, di entrare in possesso del materiale necessario. La richiesta al Governo di dati e informazioni, suscettibili di confluire in apposite relazioni tecniche, non avviene d'ufficio ma su richiesta di almeno quattro componenti della Commissione, tranne nei casi in cui l'Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi – la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ai $\frac{3}{4}$ dei componenti della Camera (art. 23 co. 6) – oppure il presidente della Commissione reputino lo scambio informativo un *surplus* procedurale irrilevante ai fini del compimento dell'istruttoria. I medesimi soggetti qui evocati che possono bloccare il flusso informativo, nel caso in cui si proceda diversamente allo scambio di dati, dettano al Governo le tempistiche entro le quali quest'ultimo dovrà esplicitare le incombenze richieste. Qualora il Governo non ottemperasse alla richiesta, senza aver comunicato alla Commissione il motivo della "reticenza", la Conferenza dei capigruppo o il Presidente della Camera stabiliscono un nuovo termine per la presentazione all'Assemblea della relazione nella quale potrà darsi conto del mancato o del tardivo adempimento del Governo.

La disciplina prevista nell'art. 79 si raccorda poi con quanto prescritto nell'art. 144 che più latamente facoltizza le Commissioni competenti a disporre, previa intesa da raggiungersi con il Presidente della Camera, indagini conoscitive funzionali alla acquisizione di documentazione e di informazioni utili allo svolgimento dell'attività parlamentare. Si destinano ad uopo apposite sedute, in occasione delle quali le Commissioni possono invitare ad intervenire qualsiasi soggetto che sia in grado di fornire elementi utili alle indagini conoscitive ⁹⁶.

⁹⁵ Per una disamina approfondita si rimanda a L. DI MAJO, *Sulla qualità della legislazione: profili critici e nuove prospettive nella stagione delle riforme*, op. cit.

⁹⁶ L'articolo si premura altresì di coordinare lo svolgimento di tali indagini qualora queste siano contestualmente condotte in entrambi i rami del Parlamento, prevedendo in questo senso che siano i due Presidenti delle Camere a concludere opportune intese

Dal 2013 la Camera ha intrapreso la strada di una revisione del regolamento, confluita in una bozza di modifica del 2014, che avrebbe dovuto coinvolgere anche il Comitato per la legislazione attraverso una modifica di alcuni suoi tratti essenziali sia nella composizione sia nelle attribuzioni sia, infine, nell'effetto dei pareri⁹⁷. Come noto, però, la riforma del regolamento non ha trovato seguito dal momento che, posticipata all'esito del voto referendario del 4 dicembre 2016, essa ha visto venir meno le basi politiche necessarie per la sua approvazione.

Resta il dato che, essendo invece il Senato riuscito a portare a termine il suo percorso, questo non possa costituire un incentivo per la Camera la quale, nella prossima legislatura (nonostante le non rosee previsioni di una maggioranza stabile consegnata dalle imminenti elezioni politiche), potrebbe trovare occasione per adeguarsi alle disposizioni del Senato, anche solo in un anelito di armonizzazione tra le procedure. Come non hanno infatti mancato di sottolineare alcuni dei primi commenti in dottrina, se da una parte il riformato regolamento del Senato già contiene punti di convergenza con l'attuale regolamento della Camera, in altri porta con sé la necessità di un'ulteriore convergenza procedurale⁹⁸, che potrebbe includere anche un ripensamento ed una ridefinizione del Comitato per la legislazione.

3.2. *Le procedure e i soggetti della qualità legislativa in Senato*

Il Senato, nel corso del recente *iter* che ha portato alle modifiche del regolamento, non ha colto l'occasione – come auspicato da alcuni in dot-

affinché le Commissioni di Camera e Senato procedano di pari passi e in maniera concordata.

⁹⁷ Alcuni Commentatori, in particolare G. PICCIRILLI, *Il ripensamento del Comitato per la legislazione: non un organo rinnovato, ma un organo diverso*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2014, hanno però osservato come le ipotesi di riforma avrebbero potuto portare ad un ulteriore indebolimento del Comitato: «La sclerotizzazione del suo funzionamento interno finirebbe ancor prima per ridurre i contenuti e gli ambiti di intervento dei pareri, giungendo dunque anche ad annullare questa “coda” informale dei suoi lavori, e contribuendo così a marginalizzare ulteriormente questo nuovo organo che con il Comitato attuale potrebbe finire per condividere ben poco oltre la denominazione».

⁹⁸ N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, *op. cit.*

trina⁹⁹ e come ipotizzato nella proposta di riforma organica del regolamento del 2012¹⁰⁰ – per approdare all’istituzione di un organo analogo al Comitato per la legislazione. Rimangono quindi inalterate le strutture su cui esso ha fatto per anni affidamento (ossia dal 2001)¹⁰¹, come la Prima Commissione permanente Affari costituzionali, il Servizio per la qualità degli atti normativi che si avvale, a sua volta, dell’Ufficio per la fattibilità amministrativa e per l’analisi degli atti in itinere e dell’Osservatorio sull’attuazione degli atti normativi¹⁰².

Pur essendosi lasciato sfuggire questa occasione, alcuni interessanti progressi sono stati compiuti dal Senato con riguardo sia al fronte dell’organizzazione che delle procedure. Un primo intervento, di cui si testeranno le potenzialità all’opera solo a partire dalla prossima legislatura, contiene spunti degni di nota soprattutto laddove inserisce un elemento di innovazione nelle procedure afferenti alla qualità della legislazione di tipo sostanziale e non di stampo essenzialmente formale.

Nell’agosto del 2017 è stato infatti istituito l’Ufficio Valutazione Impatto (UVI), un organo tecnico che, composto da personale esperto del Senato e presieduto dal Presidente del Senato stesso, è primariamente votato alla realizzazione di analisi di impatto e valutazioni delle politiche pubbliche.

Il mese successivo il Senato ha inoltre redatto le *Linee guida per le consultazioni*¹⁰³, il cui intento è stato principalmente quello di definire un insieme di attributi comuni a tutte le consultazioni promosse dal Senato che, a seguito di una ricognizione sulle consultazioni condotte

⁹⁹ F. BASSANINI, S. PAPARO, G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, op. cit.

¹⁰⁰ Cfr. N. LUPO, G. PERNICIARO, *Riforma del Regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma non ancora sufficientemente organico*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2012.

¹⁰¹ Nel 2001 ha infatti avuto luogo una riforma organizzativa del Senato che è stata attuata attraverso tre decreti del Presidente del Senato (il decreto n. 9185, il decreto n. 9201 e il decreto 9216) e che ha portato all’istituzione del Servizio per la qualità degli atti normativi.

¹⁰² P. ZUDDAS, *Amministrazioni parlamentari e procedimento legislativo. Il contributo degli apparati serventi delle Camere al miglioramento della qualità della legislazione*, Giuffrè, Milano, 2004.

¹⁰³ Il documento è consultabile al link: http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento/files/000/028/616/LINEE_GUIDA_PER_LE_CONSULTAZIONI_PROMOSSE_DAL_SENATO.pdf.

da tale ramo del Parlamento durante la XVII legislatura, ha mostrato un panorama eterogeneo per quel che concerne le tecniche di rilevazione e di analisi impiegate; accogliendo le *best practices* maturate e diffuse a livello europeo ed internazionale, il documento definisce pertanto alcuni principi e metodologie che devono ispirare le consultazioni e puntualizza gli adempimenti a cui dar corso nella fase preparatoria, nello svolgimento delle consultazioni e nella elaborazione dei documenti finali.

4. *La qualità della regolamentazione nella polifonia delle discipline regionali*

Già negli anni '90 le Regioni avevano dimostrato una cura e un interesse per la legistica, che aveva trovato la sua prima rilevante manifestazione con la redazione del Manuale Rescigno; è in questi anni che si decise di intraprendere un percorso volto ad armonizzare le regole delle tecniche redazioni delle norme che erano maturate e si erano diffuse all'interno dei vari enti regionali¹⁰⁴. La Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali incaricò dunque un gruppo di esperti, guidato dall'Osservatorio Legislativo Interregionale, che consegnò nel 1992 la versione definitiva del manuale che fu adottato dalla maggioranza delle Regioni e dei Consigli regionali (circa 2/3)¹⁰⁵.

¹⁰⁴ E tra le quali la più intraprendente era stata la Regione Toscana che, già nel 1984, ancor prima delle circolari statali del 1986, si era dotata di un manuale di drafting regionale (cfr. DAGL, Supporto al Drafting Normativo per il Poat Dagl in relazione ai progetti operativi delle quattro Regioni dell'obiettivo convergenza, 2012; I. SALZA, *Presentazione Libro III, Drafting regionale e locale*, in www.tecnichenormative.it; N. MARASCHIO, *Lingua e diritto: qualche questione di metodo*, in R. ZACCARIA (a cura di), *La buona scrittura delle leggi*, Camera dei Deputati, 2011, p. 29 ss.). Si veda altresì D. NOCILLA, *Competenze legislative regionali e qualità della regolamentazione dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in F. BASILIA (a cura di), *La qualità della regolazione, politiche europee e piano d'azione nazionale*, Maggioli, 2006, p. 219, laddove si rileva «il più desto spirito di iniziativa pratico delle Regioni rispetto allo Stato che lasciava i problemi della qualità della legislazione ai dibattiti teorici oltre che una pregevole capacità di coordinamento».

¹⁰⁵ Cfr. M. ZANINI, *Manuale sì, manuale no. Breve indagine su un campione di leggi regionali*, in *Iter Legis*, 1988; R. LIBERTINI, *Le Regioni e le tecniche legislative*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, p. 323 ss.; G.U. RESCIGNO, *Dal rapporto Giannini alla proposta di manuale unificato*, *op. cit.*

Se però fino a quel momento la buona regolamentazione, sulla scia di quanto accadeva anche a livello statale, trovava riscontro nella codificazione di tecniche di *drafting* formale, è soprattutto a partire dalla riforma costituzionale del 2001 che le Regioni riscoprono il tema della qualità della normazione. Gli enti regionali potevano infatti ora sfruttare la possibilità di riscrivere i propri Statuti alla luce delle nuove disposizioni costituzionali; si aggiunga poi come l'ampliamento delle competenze loro riservate faceva assumere alle regole sulla produzione delle regole una portata ben più dirompente e urgente¹⁰⁶.

Analogamente a quanto accade nella disciplina su base regionale della fase ascendente, anche nel campo della "buona normazione" alle Regioni è lasciata un'ampia libertà che ha condotto all'adozione di approcci regolamentari tra loro differenti e disomogenei. Lo si evince già solo guardando alle fonti a cui le Regioni riservano la disciplina della qualità del processo decisionale, in alcuni casi contenuto in norme statutarie e, in altri casi, in disposizioni del regolamento consiliare.

Non solo la sede delle norme sulla qualità legislativa ma anche i contenuti in cui si articolano le discipline regionali consegna un panorama variegato. Se per talune Regioni l'apparato messo in campo a livello statale ha fornito il destro per assemblare il complesso di strumenti dedicati all'implementazione della qualità della regolamentazione, altre Regioni si sono rivelate capofila di nuove riflessioni e nuovi interventi tramite i quali portare ad un miglioramento la propria produzione legislativa.

Uno degli strumenti nazionali da cui gli enti regionali hanno attinto è, a titolo esemplificativo, il Comitato per la legislazione, dalla cui struttura e dalle cui funzioni alcune Regioni hanno tratto un modello poi trasposto a livello regionale per la costituzione di organismi incaricati di sopraindendere i processi valutativi.

Scorrendo gli Statuti regionali si nota infatti come le Regioni, e soprattutto i Consigli regionali, abbiano avvertito l'esigenza di attribuire ad un soggetto *ad hoc* una funzione politica¹⁰⁷ di valutazione della qualità della legislazione e abbiano quindi istituito Comitati per la legisla-

¹⁰⁶ A. MORELLI, *Qualità della normazione regionale e tutela dei diritti sociali*, in *Rivista AIC*, 2014.

¹⁰⁷ I Comitati regionali sono infatti, per lo più, organi politici a cui alcuni Consigli regionali hanno deciso di affiancare strutture di natura più prettamente tecnica, quale forma di supporto giuridico-amministrativa.

zione che assumono una diversa denominazione da Regione e Regione.

Regione Lombardia, ad esempio, si avvale del Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, previsto nello Statuto all'art. 14 e istituito nella X legislatura con DCR n. 16 del 7 maggio 2013, che svolge due sostanziali funzioni che si incardinano prevalentemente nella fase di valutazione in itinere ed *ex post*: il Comitato controlla l'*an* e il *quomodo* dell'applicazione della normativa regionale nonché eventuali scostamenti, in corso di applicazione, dal disegno originario e valuta gli effetti prodotti dalle politiche regionali confrontando i risultati con le problematiche che avevano condotto alla adozione della normativa¹⁰⁸. Più nello specifico, in conformità con quanto previsto a livello statutario e nel regolamento consiliare (che dedica al Comitato l'intero Capo XII, artt. da 108 a 111 bis), il Comitato propone, d'intesa con la Commissione competente, l'inserimento di clausole valutative all'interno dei testi di legge e l'effettuazione di missioni valutative di cui poi si assume il compito di valutarne gli esiti; tale organo, inoltre, verifica il rispetto degli obblighi informativi nei confronti del Consiglio e delle Commissioni ed esamina le conseguenti relazioni, esprime pareri alle Commissioni in merito alla formulazione delle norme finalizzate al controllo sull'attuazione delle leggi e alla valutazione degli effetti delle politiche regionali contenute nei progetti di legge, assicura che i Consiglieri regionali e le Commissioni siano adeguatamente informati sugli esiti della attività di valutazione.

Nonostante questa operazione di mutazione del modello, in altri casi sono state le Regioni stesse precursori di forme di miglioramento della qualità della legislazione¹⁰⁹. Già a seguito della stagione di riforme costi-

¹⁰⁸ Il Comitato è composto da quattro consiglieri di maggioranza e da quattro consiglieri di minoranza, designati dai Gruppi consiliari e nominati dal Consiglio regionale. Il Comitato ha un Presidente e un Vice Presidente, rappresentativi della maggioranza e dell'opposizione; l'alternanza tra i due poli viene garantita dal rinnovo delle cariche a metà legislatura. Ulteriore elemento di sostegno alla natura paritetica dell'organo è anche la scelta di designare due relatori per ciascun provvedimento in discussione, l'uno proveniente dalle fila della maggioranza e l'altro della minoranza.

¹⁰⁹ Si rimanda a G. TIBERI, *La qualità della regolazione in un sistema di governance multilivello tra Unione Europea e Stati Membri*, in A. NATALINI, G. TIBERI (a cura di), *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 311 ss.: «si può sostenere che l'esperienza accumulata in sede regionale risulta spesso più avanzata rispetto a quella sviluppata dal legislatore statale. Lo stesso pare potersi dire con riferimento ai risultati conseguiti dalle politiche regionali di qualità della regolazione, di gran lunga più lusinghieri nella gran parte delle Regioni

tuzionali (dal 1999 al 2001), le Regioni hanno inserito nei propri Statuti strumenti per la valutazione delle politiche, essenzialmente conferendo a questi ultimi la veste di forme di «controllo sull'operato della Giunta e di puntuale verifica dell'attuazione e dell'implementazione delle politiche pubbliche»¹¹⁰. Le Assemblee legislative regionali si sono adoperate – anche se con diverse velocità e non sempre con costanza – dentro un più ampio disegno di ridefinizione della propria identità istituzionale, reagendo agli effetti determinatisi a seguito della modifica della forma di governo regionale che aveva, da una parte, condotto ad un irrobustimento del ruolo dell'esecutivo e, dall'altra, ad un indebolimento e ad una marginalizzazione del legislativo.

Muovendosi lungo questa direttrice, i Consigli regionali hanno quindi dovuto cercare di istituzionalizzare una nuova funzione, che andasse ad affiancarsi a quelle tradizionalmente loro affidate¹¹¹, mettendola «in sinergia con le altre funzioni più consolidate, fino a creare un vero e proprio circolo virtuoso che va dal fare leggi, al verificare gli effetti delle politiche messe in atto proprio in forza delle leggi approvate, al riorientare le azioni in base ai risultati della valutazione»¹¹².

Il primo passo è stato pertanto proprio quello di incorporare disposizioni concernenti la qualità della legislazione direttamente nella regola-

rispetto a quelli raggiunti a livello statale, e ciò sia sotto il profilo del riordino normativo e della conoscibilità delle norme, sia con riferimento alla qualità redazionale delle norme prodotte, all'impiego dell'analisi di impatto della regolazione, ad interventi di deregolazione, nonché alla istituzione di strutture dedicate a sovrintendere alla qualità della regolazione.

¹¹⁰ T. GIUPPONI, C. CARUSO, *Qualità della legislazione e valutazione delle politiche pubbliche: le clausole valutative in alcune esperienze regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2011, p. 39 ss.

¹¹¹ Ossia la funzione legislativa, quella di indirizzo e quella di controllo, intesa quest'ultima come sindacato ispettivo sulla attività condotta dalla Giunta regionale. Come affermato anche nella Carta di Matera: «Queste attività (controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche, n.d.r.) – complementari ad altre forme di controllo già praticate nelle Assemblee – rappresentano la naturale estensione della funzione legislativa».

¹¹² E. CAROLA, *Il circolo virtuoso: come controllo e valutazione possono orientare le decisioni, intervento al XVI Congresso annuale dell'Associazione Italiana di Valutazione*, 2013, in <http://www.capire.org/capireinforma/scaffale/Lombardia%20testo%20-%20Congresso%20AIV%202013.pdf>.

mentazione statutaria ¹¹³, specificandone i contenuti tramite i regolamenti consiliari, e con l'intenzione di fornire altresì per tal via un adeguato parametro per un eventuale successivo sindacato ¹¹⁴. L'incorporazione della *better regulation* negli Statuti regionali e la successiva attività di disciplina all'interno dei regolamenti consiliari o in apposite normative ha consegnato un panorama variegato, connotato da una pluralità di strumenti e di modalità organizzative.

Ciononostante, vi sono alcuni elementi che assurgono a comun denominatore e che avvicinano non solo lo strumentario diffuso tra le diverse Regioni ma anche quello regionale (nel suo complesso) con quello nazionale, assecondando quanto richiesto dall'Accordo sancito in Conferenza unificata nel marzo del 2007, con cui Stato e Regioni hanno mirato all'armonizzazione delle rispettive metodologie.

In questo contesto, quello che spicca è per lo più un attivismo regionale sul fronte della valutazione *ex post*, documentata da un utilizzo in misura crescente di clausole valutative e di missioni valutative. Ciò non toglie, in ogni caso, un impegno da parte delle Regioni – soprattutto di alcune – sul versante della analisi *ex ante*, come dimostrano alcuni esempi virtuosi.

¹¹³ Afferma Di Cosimo che «Proprio le previsioni di livello statutario rappresentano il risultato più significativo della crescente cura che le Regioni mostrano verso il tema della qualità delle norme» (G. DI COSIMO, *Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008, p. 218).

¹¹⁴ Secondo parte della dottrina, l'incorporazione nello Statuto di un riferimento alla qualità della legislazione e, in particolare, un rimando esplicito ad una eventuale legge di rango primario che racchiude la disciplina dello strumentario della qualità della legislazione poteva offrire un mezzo per un eventuale sindacato di costituzionalità, muovendo dalla qualificazione dello Statuto regionale come norma interposta ai sensi dell'art. 123 Cost. Nel caso in cui lo Statuto preveda norme sulla qualità normativa, queste potrebbero confluire sotto l'ampia categoria dei principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento – riconosciuti come parte necessaria delle norme statutarie – permettendo di assumere quali norme interposte le norme primarie attuative di tali principi. Cfr. R. LIBERTINI, *La qualità normativa in rapporto alla procedura legislativa ed alle regole di tecnica legislativa da inserire nello statuto regionale e nel regolamento interno*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 1 ss. Secondo Di Cosimo, anche tale strada risulta difficilmente perseguibile di fronte alla Corte costituzionale che non può essere adita né in via incidentale né in via principale; si potrebbe pertanto immaginare che l'effettività delle regole sulla regolamentazione possa forse trovare soddisfazione per vie non giurisdizionali, come ad esempio attraverso le consulte statutarie (si rimanda sul punto alle osservazioni di G. DI COSIMO, *Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali*, *op. cit.*, p. 230-231).

Si prenda l'Emilia Romagna¹¹⁵ che nel 2016 ha avviato una sperimentazione annuale sull'utilizzo della cd. AIR semplificata ovvero una scheda informativo-descrittiva dei possibili effetti della regolamentazione su progetti di iniziativa del Consiglio regionale che può essere richiesta dai Presidenti delle Commissioni, previo accordo con i promotori della proposta e tenuto conto del parere del Servizio affari legislativi e coordinamento delle commissioni assembleari. La scheda, che può sostituire il documento in cui confluisce la analisi tecnico normativa, non presenta un carattere rigido, il che la rende adattabile al contenuto della singola proposta di legge a cui si accompagna la procedura valutativa, rendendo superflua una nuova deliberazione volta ad intervenire sulla struttura della scheda ad ogni eventuale modifica o integrazione.

Sempre restando nella Regione Emilia Romagna e sempre contestualizzando la riflessione sulla fase valutativa antecedente la decisione pubblica, si ricordi la delibera della Giunta Regionale n. 619 del 25 maggio 2015. Tale atto, nell'articolare la struttura dell'AIR, ha proposto una struttura simile a quella ripresa nel dPCM n. 169 del 2017, inserendo però alcuni elementi aggiuntivi non presenti in quest'ultima come la valutazione della sostenibilità organizzativa regionale (ossia l'adeguatezza dell'organizzazione e del personale ad attuare le previsioni dei singoli interventi normativi) e l'indicazione della presenza nella normativa proposta di una clausola valutativa, mostrando già attenzione ad uno dei punti nodali della *better regulation*, ovvero un approccio aperto all'intero ciclo della regolazione.

Parimenti degno di nota è quanto avviene in Regione Lombardia dove i progetti di legge proposti dalla Giunta sono sottoposti ad una duplice valutazione: l'una condotta dall'Unità Organizzativa Legislativo, Semplificazione normativa e Rapporti con il Consiglio regionale che, grazie al supporto del Comitato Tecnico-Scientifico legislativo¹¹⁶, vaglia la

¹¹⁵ Per una ricognizione sulla qualità della legislazione in Emilia Romagna si veda F. MASTRAGOSTINO, A. DE MICHELE, *Il sistema amministrativo della Regione-Emilia Romagna*, in M. BELLETTI, F. MASTRAGOSTINO, L. MEZZETTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione-Emilia Romagna*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 135 ss. Si rimanda inoltre al XV Rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-Romagna sul sito www.assemblea.emr.it la cui stesura, dalla modifica del regolamento assembleare avvenuta nel 2008, è considerata adempimento di una delle disposizioni regolamentari concernenti la qualità della legislazione.

¹¹⁶ Il Comitato è istituito ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lett. b), della legge regionale n. 20 del 2008.

qualità normativa, la compatibilità con i principi costituzionali, il rispetto delle competenze statali, regionali e delle autonomie locali, la compatibilità con la disciplina europea; l'altra, condotta dal servizio Assistenza Legislativa e Commissioni del Consiglio regionale che ha predisposto una scheda giuridica che supporta le Commissioni nella valutazione relativa all'ATN.

La Regione si distingue altresì per una intensa attività di consultazione che coinvolge sia le strutture della Giunta sia le Commissioni consiglieri competenti e che si rivolge a tutti quei progetti di legge portatori di un elevato impatto sull'ente territoriale, capaci di riflettersi sull'entità e sulla quantità dei soggetti coinvolti, sulla complessità dell'intervento e sul suo impatto economico. Tra le consultazioni, si segnali quella avviata nel novembre 2017 su iniziativa del Comitato paritetico di controllo e di valutazione, in ottemperanza della legge lombarda n. 20 del 2017 *Attuazione delle leggi regionali e valutazione degli effetti delle politiche regionali per la qualificazione della spesa pubblica e l'efficacia delle risposte ai cittadini* (art. 6); essa rappresenta la prima consultazione con cui il Consiglio regionale chiede ad enti locali, associazioni e organizzazioni rappresentative degli interessi economici e sociali dislocate sul territorio lombardo la segnalazione di quegli interventi pubblici meritevoli di valutazione; segnalazione che costituisce, quindi, un primo passo per l'avvio di apposite missioni valutative da condurre nel corso del 2018.

Infine, sia concesso sottolineare come la stessa legge n. 20 del 2017 abbia toccato un altro dei punti nodali della *better regulation* che riguarda i rapporti di collaborazione tra Giunta regionale e Consiglio. Al fine di incentivare questo raccordo orizzontale tra le due istituzioni regionali, la legge prevede infatti la designazione da parte del Presidente della Giunta di un proprio rappresentante, incaricato di curare i rapporti con il Comitato Paritetico di controllo e valutazione. Tale rappresentante, insieme al Comitato, è tenuto a concordare le più efficienti modalità per l'esercizio della funzione di controllo e valutazione, sfruttando la possibilità di incontri periodici e facendo aggio sulle rispettive strutture di Giunta e di Consiglio ¹¹⁷.

¹¹⁷ In particolare, gli ambiti in cui rileva l'accordo sulle modalità attengono a: «attuazione delle presenti disposizioni e delle norme che prevedono obblighi informativi nei confronti del Consiglio regionale; raccolta delle informazioni utili alla verifica di attuazione delle leggi e alla realizzazione delle missioni valutative con il coinvolgimento delle direzioni generali e degli enti del SIREG di volta in volta interessati; promozione di

Su questo spirito di innovazione che ha messo in moto alcune Regioni ha esercitato un'azione determinante l'attività della Conferenze delle Assemblee Legislative regionali europee (CALRE)¹¹⁸. Essa, forma di partenariato tra Assemblee legislative regionali dotate di poteri legislativi, ha rappresentato una intrascurabile sede di raccordo che ha permesso lo scambio di esperienze di buona regolazione. La CALRE, attenta alle peculiarità delle singole realtà regionali ma strizzando altresì l'occhio alle innovazioni scaturite nella dimensione europea, ha spesso incentivato la promozione di metodologie di qualità legislativa nel contesto deliberativo, grazie anche all'apporto specialistico fornito dal *Working Group* su *Better regulation and policy evaluation*.

iniziative di comunicazione sull'analisi delle politiche regionali; confronto su eventuali altri aspetti delle attività di controllo dell'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche regionali».

¹¹⁸ Si ricordi che la Calre, così come altre conferenze, ha dovuto confrontarsi con le resistenze sollevate dal Comitato delle Regioni che si identificava quale unico «custode della coesione territoriale» e quale unico soggetto qualificato a rappresentare la componente territoriale dell'Unione europea, come ribadito nella Relazione sulla prossimità del 20 settembre 2001 (CdR 436/ 2000 fin).

CONCLUSIONI

SOMMARIO: 1. La *better regulation* nel contesto del *federalizing process* europeo. – 2. Sussidiarietà e *better regulation*: due percorsi complementari. – 3. Un possibile effetto ulteriore: non solo miglior legislazione ma anche più democraticità?

1. *La better regulation nel contesto del federalizing process europeo*

Il percorso qui compiuto ha avuto come oggetto lo studio dello strumento della *better regulation* all'interno di un sistema para-federale come quello dell'Unione europea.

Due sono le tematiche messe in luce.

La prima riguarda lo specifico problema a cui si è inteso dare riposta con i nuovi meccanismi di *better regulation*, vale a dire l'eccesso di regolamentazione tipica dei nostri sistemi complessi nonché le distorsioni che ne scaturiscono (perdita di competitività, oneri burocratici, ostacoli all'attività imprenditoriale). Il policentrismo normativo è, infatti, un dato inconfutabile degli odierni ordinamenti; la produzione normativa di matrice europea non fa eccezione a tale caratteristica e determina, fin dentro i confini dello Stato nazionale, il sistema delle fonti, l'attività legislativa, l'uso delle risorse pubbliche e la garanzia dei diritti, inserendo fattori di complicazione per il soggetto regolatore. A tutto questo la *better regulation* vuole porre almeno parziale rimedio.

La seconda concerne la relazione del tema con uno dei nodi più spinosi del sistema europeo, quello della ripartizione delle competenze tra diversi livelli di governo, nel quale a sua volta si inserisce l'arduo percorso di inclusione degli enti subnazionali nella trama dei rapporti tra poteri sovranazionali. Sotto questo profilo, si è infatti avuto modo di osservare come l'Unione Europea, gli Stati nazionali e le Regioni abbiano provato, seppur con passi talvolta ancora incerti e vacillanti, ad emanciparsi dalla "provincializzazione originaria" che ha afflitto gli enti sub-statali dagli

inizi dell'esperienza comunitaria¹, favorendo, al contrario, la loro proiezione entro la dimensione europea.

Da questo secondo punto di vista si può dire che la sorte di un sistema attraversato da istanze federali o para-federali presenta interessanti ed inedite similitudini con quella dei sistemi gravitazionali. Come i pianeti di un sistema solare sono in grado di sopravvivere solo trovando il giusto bilanciamento orbitale tra la forza centripeta che li attrae al loro centro di massa e quella centrifuga che li spinge verso lo spazio profondo, allo stesso modo negli ordinamenti federali tutti i livelli di governo sono chiamati a definire il corretto equilibrio tra le rispettive e reciproche forze gravitazionali, seguendo una propria rotta orbitale che faccia salve le ragioni dell'unità e quelle della differenziazione. A questo riguardo si è osservato che il buon funzionamento di sistemi multilivello dipende dall'equilibrio che si instaura tra queste due forze, un equilibrio che non solo permette la permanenza delle autonomie regionali e locali, ma che ne alimenta persino – come vedremo – la linfa democratica².

Come è stato acutamente notato, «v'è (...) un presente che risente dei condizionamenti del passato e delle seduzioni del futuro, quel che è certo è che, semmai un giorno ci si avvicinerà ancora di più alla meta vagheggiata o, addirittura, la si raggiungerà, ciò non potrà che farsi tornando, ancora una volta, ad uno dei modelli di organizzazione statale che sembra conciliare al meglio unità e differenziazione, restando dunque fedele

¹ L'espressione è di D'Atena, il quale, riprendendo la letteratura tedesca, ha qualificato l'origine del processo di integrazione europea, visto dal lato delle realtà regionali, come provincializzazione di tali enti a causa della forte perdita di prerogative che aveva colpito i Länder tedeschi e le regioni italiane per la visione esclusivamente statale con cui si muovevano le istituzioni europee (cfr. A. D'ATENA, *Regionalismo ed integrazione sovranazionale in prospettiva europea e comparata*, in G.G. FLORIDIA, R. ORRÙ (a cura di), *Meccanismi e tecniche di normazione fra livello comunitario e livello nazionale e subnazionale*, Giappichelli, 2007, p. 148-149).

² In questa prospettiva, è stato detto come «il regionalismo assuma la veste di “garanzia di democratizzazione della integrazione comunitaria”» (M. SCUDIERO, *Il ruolo delle Regioni nell'Europa di Maastricht*, in *Le Regioni*, 1993, p. 1031 ss.). Si veda altresì J. LUTHER, *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, op. cit. per il quale le autonomie regionali meritano di essere valorizzate in quanto «strumenti di separazione verticale dei poteri e garanzie “organizzative” o “istituzionali” di una serie di diritti fondamentali». Per una approfondita riflessione sulle ragioni del decentramento si rimanda a E. DI SALVATORE, *Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione europea*, op. cit., p. 27; C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954.

al motto posto a base della vicenda eurounitaria e che ne traccia il verso e lo scopo»³.

Perché questo modello di organizzazione inclusivo delle realtà regionali o, più genericamente, degli enti sub-nazionali possa compiersi, gioverebbe uscire da una logica meramente risarcitoria che ha portato a guardare agli strumenti di coinvolgimento del livello regionale nella *governance* eurounitaria come concessioni che suppliscono alla perdita di spazi di azione per l'emergere e l'affermarsi della sovranazionalità. Ciò di cui si avverte l'esigenza è, invece, la ripresa di una riflessione sulle modalità di interazione tra gli attori europei oltre le affermazioni di principio che rischiano di rimanere fascinazioni teoriche. In questo senso, la strumentazione offerta dai meccanismi della *better regulation*, pur nella sua sostanziale tecnicità, costituisce un elemento di cui tener conto e da applicare al meglio anche nell'ottica degli effetti politici che ne conseguono.

2. *Sussidiarietà e better regulation: due percorsi complementari*

Nella cornice fin qui delineata, la *better regulation* è in grado di offrire il proprio contributo agendo, in particolare, su uno degli elementi fondamentali che permettono di rinsaldare la filiera verticale europea: il principio di sussidiarietà⁴.

È proprio nel principio di sussidiarietà, intesa come forma di rafforzamento del coordinamento interistituzionale⁵, che si può individuare

³ A. RUGGERI, *Costituzione, sovranità e diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione europea e ritorno, ovvero sia circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici*, in ID., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 222. Cfr. anche A.M. POGGI, *Le Regioni e il diritto regionale per la riforma dello Stato*, in *Diritti Regionali*, 2016, p. 49 ss.: «neppure l'accresciuto ruolo dell'U.E. può "giocare contro" le Regioni. Certamente può condurre a interrogarsi sulla ragionevolezza di un terzo livello di normazione in alcune materie (come giustamente ha più volte sottolineato Caravita), ma non può giungere a mettere in dubbio l'esigenza di una dimensione territoriale regionale rispetto a determinate politiche della stessa U.E.». Si veda altresì. A.M. PETRONI, *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, op. cit., p. 232.

⁴ Sul rapporto tra sussidiarietà e qualità della legislazione si rimanda a C. PINELLI, *Le regole sulla qualità della legislazione e il principio di sussidiarietà*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2000, p. 62 ss.

⁵ Come emerso nel corso del presente lavoro siamo consci del fatto che la sussidia-

l'anello di giunzione tra queste due tematiche, la *better regulation* e lo sviluppo in senso federale dell'Unione. Tale principio ha giocato un ruolo fondamentale nel sistema di ripartizione delle competenze europee, almeno fin dalla sua codificazione con Maastricht. Allo stesso tempo, con l'introduzione delle metodiche relative alla qualità della regolamentazione – che presentano anch'esse strumenti volti a realizzare forme più incisive di dialogo interistituzionale – la sussidiarietà è divenuta altresì lo strumento con cui le istituzioni europee, oltre che gli enti regolatori statali e regionali, possono porre a raffronto l'opportunità dei loro interventi normativi e possano farlo alla luce della pluralità di impatti che essi riverberano sui diversi livelli territoriali.

L'ineliminabile oscillante natura della sussidiarietà, indicata più volte come causa del suo fallimento, può così essere riequilibrata laddove tale principio sia reso capace di orientare concretamente le diverse attività normative verso gli scopi che sono loro propri. A questa "sussidiarietà in concreto" devono in primo luogo contribuire i soggetti chiamati a vigilare sulla applicazione del principio stesso, siano essi enti subnazionali o Parlamenti nazionali. Ma, questa la novità, il compito che tali soggetti devono innanzitutto assolvere è quello di utilizzare gli strumenti della *better regulation* per favorire anche un'elaborazione delle norme comunitarie che, nel tener conto della ripartizione di competenze, migliori la qualità della produzione normativa e contemperì *al meglio* l'obiettivo europeo posto e le istanze regionali coinvolte.

È infatti vero che se la sussidiarietà «is instrumental in contributing to the better regulation objectives»⁶, allora un efficace controllo della

rietà nasce, soprattutto in Europa, come una clausola verticale di ripartizione delle competenze che introduce all'interno del Trattato un meccanismo elastico di suddivisione delle stesse, contrapponendosi così ai tradizionali meccanismi statici di matrice federale. Cfr. al riguardo L.P. VANONI, *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà*. p. 6. Allo stesso tempo, però, come ricordato dallo stesso Autore, «la sussidiarietà non può certo, in re ipsa, condurre al perfetto equilibrio tra autonomia e unità di un ordinamento, ma costituisce semplicemente un criterio capace di orientare le scelte degli interpreti»: ciò spiega perché, al di là del suo specifico funzionamento di clausola costituzionale, il principio di sussidiarietà possa (e forse ormai debba) essere inteso come un criterio che orienta innanzitutto le scelte dei regolatori, favorendo per sua stessa natura un perpetuo dialogo e una continua ridefinizione delle loro decisioni attraverso il rafforzamento del metodo di coordinamento interistituzionale.

⁶ S. BLOCKMANS, J. HOEVENAARS, A. SCHOUT, J.M. WIERSMA, *From Subsidiarity to Better EU Governance: Practical Reform Agenda for the EU*, in CEPS Essay, 2014, p. 5.

sua applicazione svolto attraverso il meccanismo di allerta precoce e gli altri strumenti della fase ascendente, invece che fermarsi ad una mera eccezione di incompetenza, deve altresì tenere in considerazione l'aspetto qualitativo della normativa contestata rispetto allo scopo che essa si propone. Emerge così un rapporto di stretta strumentalità tra la sussidiarietà astrattamente codificata come clausola di ripartizione delle competenze comunitarie e la sussidiarietà praticamente esercitata all'interno dei processi di allerta precoce e di *better regulation*, strumentalità che consente, se sfruttata appieno, di corroborare e di riempire di significato il nobile principio in esame.

Questa prospettiva, già presente nel Libro bianco sulla *governance*, emerge anche all'interno dell'ultimo *Package* di interventi che, come visto nelle pagine precedenti⁷, include la dimensione territoriale nelle valutazioni d'impatto e nelle consultazioni. Benché in quella sede non si giunga fino a definire le modalità con cui le Regioni possono intervenire nel processo valutativo, resta purtuttavia possibile alle Regioni stesse far uso sia delle Linee guida della Commissione sia dei *toolbox* – adattandoli alla peculiarità della propria realtà territoriale – nella conduzione delle analisi di impatto e delle valutazioni *ex post*. E non impedisce altresì alle Regioni di sfruttare questi strumenti per arricchire e conferire maggior sostanza ai pareri formulati dalle proprie Assemblee legislative in sede di valutazione della conformità delle proposte legislative europee al principio di sussidiarietà (facendo quindi degli strumenti di *better regulation* strumenti integrativi del metodo di allerta precoce)⁸. A ciò si aggiunga il peso non indifferente che lo strumentario della *better regulation*, se ac-

⁷ Si veda *supra* Cap. IV.

⁸ Il forte impulso nella partecipazione nazionale e regionale al processo legislativo europeo che si è registrato nel 2016 ha forse trovato un nuovo incentivo proprio nell'approvazione del *Better Regulation Package*. Nel 2016 i pareri motivati sul principio di sussidiarietà inviati dai Parlamenti nazionali alla Commissione sono stati 65, contro i soli 8 pareri inviati l'anno precedente (con un incremento, quindi, del 713%). Nel 2015 su 8 pareri motivati, nessuno proveniva dall'Italia; nel 2014, su 21 pareri 2 venivano dall'Italia che ne ha inviati 2 anche nel 2013 in cui sono pervenuti 88 pareri. Nel 2012 su 70, 1 veniva dall'Italia; nel 2011 su 64, 5 venivano dall'Italia. Si nota un drastico calo nell'invio dei pareri nel biennio 2014-2015. Questa anomalia potrebbe derivare dal fatto che nel 2014 si sono tenute le elezioni e c'è stato il cambio alla Presidenza della Commissione. A livello regionale, guardando ai contributi presentati dai partner di REGPEX, tra i soggetti più attivi, accanto all'Alta Austria e alla Baviera, si è collocata l'Emilia Romagna e si possono anche rinvenire contributi di Friuli Venezia Giulia e Marche.

colto e applicato anche a livello subnazionale, può avere nello stimolare la creazione di un linguaggio e di un metodo comune⁹, che diventa base di una condivisione e di un coinvolgimento più ampi tra i diversi livelli di governo e, soprattutto, tra livello europeo e livello regionale¹⁰.

⁹ Parte della dottrina evidenzia come questa armonizzazione abbia dato, già dagli anni novanta alcuni primi frutti: «Sin dagli anni Novanta, nel contesto internazionale è andata consolidandosi una rete di trasferimento di conoscenze e di dialogo su scala globale che è stata determinante nell'evoluzione delle politiche di *better regulation* a livello nazionale. In primo luogo, perché, avendone promosso l'inclusione nelle agende dei Governi e dei regolatori, ha contribuito a rafforzare e a perfezionare gli strumenti esistenti, determinando, seppure attraverso atti di *soft law*, una tendenziale uniformità delle metodologie applicate. In secondo luogo, perché ha favorito lo sviluppo e la diffusione di strumenti nuovi. In terzo luogo, perché ha determinato la proliferazione di indicatori atti a misurare e valutare ogni settore di attività pubblica, inclusa quella di *better regulation*» (E. CAVALIERI, *Il quadro internazionale ed europeo*, in F. CACCIATORE, F. DI MASCIO, (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, *Annuario 2015*, Osservatorio AIR, 2016, p. 27 ss.; analogamente, F. CACCIATORE, S. SALVI, *Il consolidamento dell'AIR e la diversificazione degli strumenti di better regulation. Introduzione*, in F. CACCIATORE, S. SALVI (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2014*, Osservatorio AIR, Roma, 2015, p. 12). Altra parte della dottrina ha invece assunto una diversa posizione, faticando a trovare traccia di questa convergenza: «Better discourse is much more popular than better regulation activity» (si veda C.M. RADAELLI, *Diffusion without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment*, in *Journal of European Public Policy*, 2005, p. 924 ss.).

¹⁰ E, se si vuole, l'uso degli strumenti e del relativo linguaggio insieme ad un incremento del dialogo interistituzionale orizzontale potrebbe riverberarsi sul contenimento della frammentazione ed eterogeneità di soluzioni regolative adottate dai vari Stati membri nella disciplina domestica della partecipazione delle Assemblee legislative regionali al processo di decisione europea (K. AUER, T. CHRISTIANSEN, *After Lisbon: National Parliaments in the European Union*, *op. cit.*, p. 277: «A sizable number of chambers have chosen to engage with EU affairs as a matter of course, and are linking up with other parliaments on regular basis. However, the degree of parliamentary activism remains patchy, and it would be wrong to talk of a generalized empowerment both national parliaments, vis-à-vis either the national executives or the European institutions»). Le forme di raccordo verticale (e altresì quelle di raccordo orizzontale) che derivano – su un versante più istituzionale – dalla partecipazione nazionale e regionale al processo legislativo europeo, integrate – su un versante forse più prettamente politico – dalla implementazione della strategia di *better regulation*, possono, così rafforzate, contribuire all'instaurazione di una modalità relazionale fondata su una alleanza tra Unione Europea, Stato ed enti subnazionali, tale per cui questi soggetti possano perseguire «gli scopi istituzionali che ne giustificano l'azione, riuscendo così ad affermarsi al meglio di sé, grazie al sussidio prestato dall'altro e (...) quodammodo integrandosi in esso» (A. RUGGERI, *Costituzione, sovranità e diritti fondamentali*, *op. cit.*, p. 212).

3. *Un possibile effetto ulteriore: non solo miglior legislazione ma anche più democraticità?*

Se la *better regulation* può assurgere a mezzo per il consolidamento del *federalizing process* europeo, attraverso la costruzione di una filiera verticale dei poteri inclusiva dei livelli di governo subnazionali, allora essa potrebbe indirettamente sortire un ulteriore – anche se forse lontano – effetto: quello di incentivare il rafforzamento del principio democratico nell’ambito delle procedure decisionali dell’Unione¹¹ che, a sua volta, rappresenta una delle sfumature del più complesso deficit democratico europeo¹².

¹¹ I limiti di tali procedure sono noti e non è il caso, in questa sede, di ripercorrerli. Basti solo in estrema sintesi accennare al fatto che essi si presentano sotto una triplice veste: una prima tutta interna alle istituzioni europee e che essenzialmente discende dal ruolo svolto dalla Commissione a scapito del Parlamento, oltre che dall’assai discusso rapporto tra lo stesso Parlamento e il Consiglio. Una seconda riguarda la persistenza del principio intergovernativo come modello del circuito decisionale e, infine, una terza propria degli Stati membri, il cui cittadino (nonché cittadino europeo) si sente sottorappresentato dalle istituzioni europee (Si veda Donati che individua nell’Unione europea una duplice legittimazione democratica: «L’Unione ha dunque una duplice legittimazione democratica: quella propria, che discende dalle elezioni del Parlamento europeo, e quella derivata dagli Stati membri» (F. DONATI, *Trattato di Lisbona e democrazia nell’Ue*, in A. CIANCIO (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l’integrazione politica in Europa*, Aracne, Roma, 2015, p. 286 ss.). Sui passi compiuti e incompiuti verso la soluzioni di questi limiti si vedano F. FABBRINI, *La composizione del Parlamento Europeo dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2011, p. 787 ss.; L. PECH, *The institutional development of the EU post-Lisbon: a case of plus ça change*, in *UCD Dublin European Institute Working Paper*, 2011, p. 1 ss.; C. FASONE, N. LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2012, p. 329 ss.; V.A. SCHMIDT, *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and “Throughput”*, in *Political Studies*, 2013, p. 2 ss.; C. BURNS, A. RASMUSSEN, C. REH, *Legislative codecision and its impact on the political system of the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, 2013, p. 943 ss.; B. GUASTAFERRO, *La prima volta del Presidente della Commissione “eletto” dal Parlamento europeo. Riflessioni sui limiti del mimetismo istituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2014; G. BONVICINI (a cura di), *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2014; K. MARGARITIS, *The Appointment of the President of the EU Commission: some legal and political aspects*, in *Journal of Current and Legal Issues*, 2014, p. 34 ss.

¹² Si ricordi che, nonostante la riflessione sul deficit democratico abbia una data di nascita più recente, le radici di tale dibattito sono state gettate già nel 1975 dal noto rap-

Questo articolato fenomeno può essere ricondotto al fatto che l'Unione Europea si caratterizza per un «mix di “massimalismo giuridico” e di “minimalismo politico” che prescrive che la sempre più stretta integrazione normativa degli ordinamenti che compongono lo “spazio europeo” abbia come suo contraltare una debole integrazione politica e istituzionale»¹³.

porto Tindermans (per un commento al rapporto si vedano, *ex multis*, J. BURNER, *Rapport Tindemans: une tentative mort-née de faire l'union politique de l'Europe*, in *Revue de Marché Commun*, 1976, p. 548 ss.; A. TIZZANO, *Il Rapporto Tindemans*, in *Studi in onore di Giorgio Balladore Pallieri*, Milano, 1978, vol. I, p. 614 ss.; F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà*, *op. cit.*). Sul tema del deficit democratico la dottrina italiana e straniera è intervenuta con numerosi contributi tra i quali si rimanda a F.W. SCHARPF, *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford University Press, 1999; P.C. SCHMITTER, *Come democratizzare l'Unione europea e perché*, Il Mulino, Bologna, 2000; E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM, *Democracy in the European Union: Integration through Deliberation?*, Routledge, London, 2000; G. PASQUINO, *Deficit democratico e leadership nell'Unione Europea*, in *Teoria Politica*, 2000, p. 3 ss.; P. RIDOLA, *Il principio democratico fra stati nazionali e Unione europea*, in A. BOVENSCHULTE, H. GRUB, M. SCHWANENFÜGEL (eds.), *Selbstverwaltung und Demokratie in Europa. Festschrift für Dian Schefold*, Baden Baden 2001, p. 207 ss.; G. MAJONE, *Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea*, in *Stato e Mercato*, 2003, p. 3 ss.; P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in H.J. BALNKE, S. MANGIAMELI (a cura di), *The European Constitution*, Springer, 2005; J. ZILLER, *I concetti costituzionali nella nuova Costituzione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, p. 67 ss.; R. BELLAMY, *Still in Deficit: Rights, Regulation and Democracy in the EU*, in *European Law Journal*, 2006, p. 725 ss.; P. SCARLATTI, *Costituzionalismo multilivello e questione democratica nell'Europa del dopo-Lisbona*, in *Rivista AIC*, 2012; F. DONATI, *Trattato di Lisbona e democrazia nell'Ue*, in *Rivista AIC*, 2014, p. 3; J. HABERMAS, *Democracy in Europe. Why the Development of the European Union into a Transnational Democracy is Necessary and How it is Possible*, Arena Working Paper, 2014; L. DI MAJO, *Quo vadis Europa? Spunti di riflessione in tema di deficit democratico delle istituzioni, politica economica e tutela dei diritti fondamentali*, in *Diritto Pubblico Europeo*, 2015; P. BILANCIA, *The Current State of the Governance of the Eurozone and the Increase in the European Democratic Deficit.*, in S. MANGIAMELI (ed.), *The Consequences of the Crisis on European Integration and on the Member States. The European Governance between Lisbon and Fiscal Compact*, Springer, 2017, p. 65 ss.

¹³ A. CANTARO, *Il superamento della multilevel theory nei rapporti tra l'Europa, gli Stati membri e i livelli di governo sub-statale*, in A. IACOVIELLO (a cura di), *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact. Gli effetti dell'integrazione economica e politica europea sull'ordinamento nazionale*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 121 ss. Questa qualità intrinseca dell'Unione dovrà continuare a confrontarsi con una dispersione decisionale che, come emerso con una forza dirompente negli anni della crisi, ha ulteriormente spostato il baricentro decisionale in capo a soggetti circoscritti, privi di legittimazione democratica.

Per ricucire gli strappi e le lacerazioni del tessuto sociale prodotte, soprattutto negli ultimi decenni, dal deficit democratico europeo, una traiettoria perseguibile è quella offerta dal *federalizing process*¹⁴. In questa prospettiva, rimane tangibile la connessione che unisce il possibile superamento del deficit democratico – o almeno di una tra le sue molteplici sfaccettature – allo sviluppo in senso federale del sistema europeo e all'integrazione delle Regioni¹⁵ che passa, come fin qui affermato, anche attraverso le possibilità offerte dalla *better regulation*¹⁶.

¹⁴ In primo luogo, perché storicamente il federalismo incide e riguarda sempre la forma di uno Stato costituzionale e, dunque, il rapporto democratico tra autorità e cittadini. In secondo luogo, perché lo “speciale federalismo europeo” è contraddistinto ancora oggi da una frammentazione democratico/culturale che in qualche misura rispecchia i confini delle nostre nazioni. Cfr. B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 68-69: «il modello dell'organizzazione federale si impone nei paesi di democrazia liberale e sociale, perché, da un lato, costituisce una risposta all'esigenza di offrire luoghi di sintesi più vicini alle microdecisioni diffuse sul territorio; dall'altro, costituisce un fondamentale strumento proprio per quanto attiene alla garanzia di funzionamento democratico del sistema politico». Sul legame tra teorie del federalismo e teorie democratiche si veda S. NINATTI, *Democrazia e cittadinanza nelle autonomie territoriali*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2014; si rimanda altresì a G. MOR, *Tra pace e guerra. Intervento sostitutivo del Governo nella redistribuzione delle funzioni tra Regioni ed enti locali*, *Le Regioni*, 1999, p. 191 ss.

¹⁵ Secondo B. CARAVITA, *Federalismo, federalismi, stato federale*, op. cit., p. 21-22. Prosegue l'Autore: «In questa situazione lo check and balance tipico delle democrazie parlamentari viene garantito proprio dall'organizzazione federale che si trova così a svolgere alcune funzioni democraticamente fondamentali: permettere la crescita di leadership alternative a quelle di governo, che possono così formarsi, forgiarsi e prepararsi al ricambio non in una attività di opposizione, spesso solo verbale, bensì in una concreta attività di gestione; costituire, attraverso i governi regionali (e la loro eventuale rappresentanza centrale), un limite e un contrappeso al potere pervasivo degli esecutivi delle democrazie sociali e liberali; dare alle decisioni decentrate contenuti più prossimi ai bisogni e ai desideri delle popolazioni». Si esprimeva altresì in questo modo Pizzetti quando osservava che il dialogo «con le rappresentanze locali e territoriali dei popoli europei può significare (...) fondare la legittimità democratica delle decisioni (...) non solo sul ruolo, ancora troppo debole, degli organi comunitari dotati di rappresentatività democratica, ma anche sul ruolo tradizionalmente consolidato di espressione democratica degli interessi delle singole comunità svolto dai livelli regionali e locali di governo» (F. PIZZETTI, *Le “nuove” Regioni italiane tra Unione europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 812).

¹⁶ G. LOMBARDI, “Buone” regole e democrazia nella ricerca della legittimazione del potere, in *www.federalismi.it*, 2007: «Bisogna domandarsi allora cosa significa la valutazione

Questa ipotetica concatenazione che unisce in una sola filiera *better regulation*, coinvolgimento regionale, principio di sussidiarietà, *federalizing process* e principio democratico si scontra con le critiche mosse al primo degli elementi evocati. La *better regulation*, infatti, viene talvolta presentata dai suoi detrattori come uno dei fattori che contribuiscono ad incrementare la tecnocrazia europea, la quale si pone agli antipodi della democrazia. E, invero, come si è messo in luce nel presente lavoro, la *better regulation* non può essere considerata come la medicina miracolosa capace di lenire *tout court* le ferite del *federalizing process* europeo e, *a fortiori*, della democrazia in Europa¹⁷; essa presenta ancora alcune zone grigie che possono farne uno strumento ora privo di effetti ora controproducente¹⁸ a motivo della sua penetrante componente tecnica. Da tale componente può infatti sorgere il rischio che l'elemento tecnico della produzione normativa diventi un succedaneo della discussione politica, soprattutto qualora la valutazione tecnica sia sfruttata per incidere selettivamente e a monte sul processo politico, definendo, ridimensionando o contingentando gli interessi che ne fanno da motore.

preventiva, cosa significa la verifica successiva, cosa significa la accountability e come siano importanti le procedure della consultazione e della partecipazione per la messa in atto di scelte. E si tratta di scelte normative intese in senso ampio in quanto volte non solo a dare le migliori leggi possibili, ma anche a individuarle come "elemento" di accettazione del potere da parte del cittadino; come condizione di legittimazione dei processi decisionali pubblici e della rappresentanza politica, oggi in calo di consenso». Nel colmare lo scarto democratico che ancora oggi rappresenta uno degli elementi patologici del sistema europeo non si può eludere il conflitto dinamico tra poteri, anche in senso verticale, nel quale si testa e si incentiva la tenuta del sistema. Per una più ampia riflessione sui conflitti come motore dello sviluppo costituzionale si veda G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2010. Sul ruolo della conflittualità costituzionale nella crisi dell'Unione europea si rimanda a E. OLIVITO, G. REPETTO, *Perché pensare la crisi dell'UE in termini di conflitti costituzionali*, in www.costituzionalismo.it, 2016.

¹⁷ Sia concesso aggiungere che il funzionamento del sistema presuppone anche una analisi del ruolo della Corte di Giustizia. È questo il convitato di pietra del dibattito sul *federalizing process* europeo soprattutto, e a maggior ragione, dopo la "costituzionalizzazione" dei diritti fondamentali all'interno della Carta di Nizza. Senza con questo volersi inserire in un dibattito amplissimo è chiaro, però, che l'esito del processo federativo europeo dipenderà in larga misura – come è sempre stato – dal ruolo che la Corte assumerà nel difendere non solo le ragioni dell'unità ma anche quelle della differenziazione.

¹⁸ Ovvero un esponenziale aumento dell'ambiguità nel rapporto tra tecnica e politica che è diffuso a livello europeo e che, in certa misura già presente all'interno degli Stati membri, può sedimentarsi sul piano nazionale e regionale.

Per far sì che la *better regulation* non venga utilizzata dai vertici istituzionali per “blindare” e rendere indiscutibile una scelta pubblica occorre che essa resti saldamente orientata al fine che gli è proprio, quello di migliorare la qualità della legislazione verificandone impatti ed effetti¹⁹. Solo così il soggetto regolatore può trovare alleati per la conduzione della sua attività²⁰, alleati che offrono anche – ma non solo – tutti gli strumenti tecnici che gli consentono, dati gli scopi politici da raggiungere, di perseguirli con maggiore efficienza e con migliore conoscenza dei reali effetti²¹. Se correttamente convogliata, quindi, la *better regulation* permette di accendere e di arricchire il dibattito politico e di gettare le fondamenta per una decisione pubblica più democratica in quanto più conosciuta, più trasparente e più rispettosa degli interessi degli enti subnazionali²². Così guardata²³, la *better regulation* possiede tutte le caratteristiche per

¹⁹ Il vizio, come si usa dire, sta nel manico: la qualità della legislazione non viene guardata nella sua complessa natura di strumento in sé “neutro” che deve essere orientato ad un fine. Il problema è pertanto verso quale scopo la sua implementazione viene orientata. È una questione di metodo.

²⁰ Ricorda F. DAL CANTO, *Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica. Atti normativi del governo e qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016: «Il punto più critico, infatti, non riguarda tanto la definizione di strumenti nuovi, o la diversa configurazione degli strumenti già esistenti, bensì, come detto, la loro effettività. (...) il problema principale è quello di individuare un equilibrio ragionevole tra gli strumenti posti a salvaguardia della qualità della normazione e le istanze politiche, o meglio la politica. Da una parte lo strumento tecnico, proprio in quanto “strumento”, deve essere funzionale al decisore politico, dall'altra tuttavia occorre che gli sia garantito un certo livello di autonomia e di cogenza». Si veda inoltre A. MORELLI, *I controlli sulla qualità degli atti normativi del Governo*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra legislatore e giudici*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 397 ss. Per una più approfondita riflessione sul rapporto tra tecnica e politica si rimanda, tra i contributi più recenti, a M. CUNIBERTI, *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, in G. GRASSO (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 45 ss.

²¹ Come osservato, «La qualità della regolazione, infatti, non è contro la libertà della politica, ma attiene essa stessa all'essenza del politico: è, più semplicemente, una “qualità del politico”» (A. MORRONE, *La qualità della legislazione regionale*, *op. cit.*, p. 6).

²² Cfr. DE BENEDETTO M., MARTELLI M., RANGONE N., *La qualità delle regole*, *op. cit.*: «La necessaria attenzione alla qualità (formale e sostanziale) delle regole, comunque venga definite, è destinata a soppiantare il tradizionale aut aut politica o tecnica, approccio teorico o approccio empirico, scienza della legislazione o tecnica legislative, per giungere a un et et: “it concerns both the content of legislation and its form”».

²³ Per aggiungere una nota di realismo, questo sarà possibile solo se gli Stati e gli enti

divenire laboratorio democratico di soluzioni che possano avvicinare i regolatori ai regolati, oltre che come strumento di cooperazione tra tutte le componenti istituzionali tra loro legate nella catena dei poteri che convivono nello spazio europeo, ognuno dei quali è chiamato ad orientare la propria produzione normativa verso lo scopo che originariamente ha segnato la nascita della Comunità e dell'Unione: «porre le fondamenta di una unione sempre più stretta fra i popoli europei»²⁴.

sub-statali, così come prima di loro le istituzioni europee, avranno la volontà politica di sfruttare e di lasciar sfruttare a pieno queste possibilità incrementando e diffondendo una indispensabile cultura istituzionale e politica. Altrimenti, la qualità della legislazione rischia di rimanere un vago obiettivo confinato tra le righe di un mero manuale delle regole, più o meno disattese e disattendibili, che nulla aggiunge e che anzi ulteriormente rischia di complicare il funzionamento dell'Unione. Nulla togliendo alla necessità di un buon confezionamento delle stesse regole e procedure sulla *better regulation*; come afferma F. DAL CANTO, *La qualità della normazione e i suoi custodi*, in CAVINO M., CONTE L. (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. 53 ss.: «Per presidiare la qualità della normazione occorre evitare procedure e strumenti troppo contorti, onde scongiurare che lo strumento tecnico non divenga esso stesso ulteriore elemento di complicazione e di scarsa chiarezza, ma occorre anche predisporre presidi efficaci e non facilmente eludibili». Sulla diffusione necessaria di una cultura politico-istituzionale si veda M. CARLI, *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in M. RAVERAIRA (a cura di), «Buone» regole e democrazia, Rubettino, Soveria Mennelli, 2007, p. 179 ss. In dottrina è stata però messa in discussione la volontà politica che, assente sul fronte della qualità della legislazione, è allo stesso modo assente con riguardo al percorso di democratizzazione nell'Unione europea (cfr. P.C. SCHMITTER, *Come democratizzare l'Unione europea e perché*, Il Mulino, Bologna, 2000).

²⁴ Come esordiva il Trattato di Roma che istituisce la Comunità economica europea.

BIBLIOGRAFIA

- ADAM R., CAPUANO D., ESPOSITO A., CIAFFI A., ODONE C., RICCIARDELLI M., *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2014, p. 34 ss.
- AFKE G., CHRISTIANSEN T., *National parliaments in the European Union: Conceptual choices in the European Union's constitutional debate. The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Palgrave Macmillan, London, 2015, p. 43 ss.
- AINIS M., *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari, 1997.
- ALBANESI E., *Circuito della rappresentanza politica e qualità della legislazione, tra ruolo della tecnica e torsioni della forma di governo*, in MORELLI A. (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 127 ss.
- ALBANESI E., *Il nuovo Senato ed i raccordi con l'Unione europea*, in COSTANZO P., GIOVANNELLI A., TRUCCO L. (a cura di), *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi". Dieci studiosi a confronto*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 73 ss.
- ALBANESI E., *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 38 ss.
- ALEMANNO A., *Quis Custodet Custodes dans le cadre de l'initiative "Miex légiférer"? Une analyse des mécanismes de surveillances de la qualité réglementaire au sein de la Commission européenne et la création du Comité d'évaluation des analyses d'impact*, in *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 2008, p. 43 ss.
- ALLEGRETTI U., *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia*, in *Democrazia e Diritto*, 2006, p. 156 ss.
- ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in ALLEGRETTI U. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, p. 5 ss.
- ALLEGRI G., *Il ruolo del Comitato delle Regioni nelle istituzioni comunitarie in transizione*, in CARAVITA B. (a cura di), *Le Regioni in Europa. Esperienze costituzionali a confronto*, Giampiero Casagrande editore, 2002, p. 198.
- ALLIO L., *Better regulation and impact assessment in the European Commission*, in KIRKPATRICK C., PARKER D. (eds.), *Regulatory impact assessment. Toward better regulation?*, Elgar Publishing, 2007, p. 72 ss.

- ALPA G., *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, in *Rassegna forense*, 2006, p. 307 ss.
- ALVAREZ CONDE E., *Los Parlamentos regionales y la Union europea: el mecanismo de alerta temprana*, in ÁLVAREZ CONDE E., PEGORARO L., RINELLA A. (eds.), *Regional Councils and Devolved Forms of Governments*, Clueb, Bologna, 2006, p. 51 ss.
- AMATO G., *Ricordi in tema di chiarezza della legislazione*, in ZACCARIA R. (a cura di), *La buona scrittura delle leggi*, Camera dei Deputati, 2011, p. 21 ss.
- ANGIOLINI V., VIOLINI L., ZANON N. (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, Giuffrè, Milano, 2002.
- ANTONELLI V., *Le autonomie locali: una questione europea*, in *Amministrazione in Cammino*, 2012.
- ANTONINI L., *Un requiem per il federalismo fiscale*, in *www.federalismi.it*, 2016.
- ANZON A., *Il confronto tra i modelli del regional-ismo italiano in vista della prossima riforma costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di A. D'Atena*, Milano, 2015, p. 17 ss.
- ANZON A., *Le Regioni e l'Unione Europea: l'esperienza italiana*, in D'ATENA A. (a cura di), *L'Europa delle autonomie: le Regioni e l'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 129 ss.
- ARCONZO G., *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimentale*, Giuffrè, Milano, 2013.
- ARU S., DEFFENU A., *Partecipazione a livello regionale*, in MORELLI A., TRUCCO L. (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, p. 40 ss.
- AUEL K., CHRISTIANSEN T., *After Lisbon: National Parliaments in the European Union*, in *West European Politics*, 2015, p. 261 ss.
- AUEL K., ROZENBERG O., TACEA A., *Fighting Back? And If Yes, How? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs*, in HEFFTLER C. (ed), *Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Houndsmills/Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015, p. 60 ss.
- AZZARITI G., *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2010.
- BADII C., COSTANZO P., *Alle origini della tecnica legislativa*, in *www.tecnichenormative.it*.
- BALDI B., *Beyond the federal-unitary dichotomy*, Institute of Governmental Studies Working Paper, 1999.
- BALDINI V., *Il procedimento di delegazione legislativa tra elasticità ed effettività. Riflessioni su una «variabile dipendente» della democrazia parlamentare*, in COCOZZA V., STAIANO S. (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 25 ss.
- BALDWIN R., *Is better regulation smarter regulation?*, in *Public Law*, 2005, p. 485 ss.

- BARAGGIA A., *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Giappichelli, Torino, 2017.
- BARBERA A., *Le fonti del diritto, un tema sempre più complesso*, in ZACCARIA R. (a cura di), *Fuga dalla legge?*, Grafo editore, Brescia, 2011, p. 308 ss.
- BARBIERI G.T., *La delega legislativa e l'attività consultiva del Comitato per la legislazione*, in *www.federalismi.it*, 2017.
- BARILE P., *Sulla delegificazione*, in ISTITUTO PER LA DOCUMENTAZIONE E GLI STUDI LEGISLATIVI (a cura di), *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 141 ss.
- BARONCELLI S., *Sviluppi in tema di qualità della legge e riforma del regolamento della Camera dei Deputati*, in DE SIERVO U. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1997*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 155 ss.
- BASILIA F. (a cura di), *La qualità della regolazione, politiche europee e piano d'azione nazionale*, Maggioli, 2006.
- BASILICA F., BARAZZONI F., *Diritto amministrativo e politiche di semplificazione*, Maggioli, Bologna, 2014, p. 48 ss.
- BASSANINI F., PAPARO S., TIBERI G., *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, in *www.astrid-online.it*, 2005.
- BASSANINI F., TIBERI G. (a cura di), *Una costituzione per l'Europa, Dalla conferenza europea alla conferenza intergovernativa*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- BELLAMY R., *Still in Deficit: Rights, Regulation and Democracy in the EU*, in *European Law Journal*, 2006, p. 725 ss.
- BELLETTI M., *Corte costituzionale e spesa pubblica*, Giappichelli, Torino, 2016.
- BENEDETTI M., *Controllo e indirizzo della regolazione: Gli Oversight Bodies*, Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione Paper, 2011.
- BENEDETTI M., *Il controllo sull'analisi di impatto della regolazione: l'esperienza degli oversight bodies*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2012, p. 1057 ss.
- BENGTSON C., *Interparliamentary Cooperation within Europe*, in O'BRENNAN J., RAUNIO T. (eds.), *National Parliaments within the Enlarged European Union. From "victims" of integration to competitive actors?*, Routledge, New York-London, 2007, p. 46 ss.
- BENZ A., *Patterns of multilevel parliamentary relations. Varieties and dynamics in the EU and other federations*, in *Journal of European Public Policy*, 2017, p. 499 ss.
- BERMANN G.A., *Taking subsidiarity seriously: federalism in the European Community and the United States*, in *Columbia Law Review*, 1994, p. 331 ss.
- BERTOLINO C., *L'incidenza degli atti normativi dell'Unione europea sulle fonti delle autonomie territoriali: "ritornare alle fonti" attraverso la logica dell'integrazione e della collaborazione*, in *Diritti regionali*, 2018, p. 440 ss.
- BESSELINK L.F.M., *National and constitutional identity before and after Lisbon*, in *Utrecht Law Review*, 2010, p. 36 ss.
- BILANCIA P. (a cura di), *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, Kluwer-Cedam, Padova, 2016.

- BILANCIA P., D'AMICO M. (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2009.
- BILANCIA P., *Il crescente coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea. In particolare sul controllo di sussidiarietà nell'area di sicurezza, libertà e giustizia*, in ID. (a cura di), *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2016.
- BILANCIA P., *Il modello europeo di governance multilivello*, in A. PAPA (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 3.
- BILANCIA P., *L'early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo*, in LANCHESTER F. (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 35 ss.
- BILANCIA P., PIZZETTI F.G., *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Giuffrè, Milano, 2004.
- BILANCIA P., *The Current State of the Governance of the Eurozone and the Increase in the European Democratic Deficit.*, in MANGIAMELI S. (ed.), *The Consequences of the Crisis on European Integration and on the Member States. The European Governance between Lisbon and Fiscal Compact*, Springer, 2017, p. 65 ss.
- BILANCIA P., *The Dynamics of the European Integration and the Impact on the National Constitutional Law*, Giuffrè, Milano, 2012.
- BIN R., *La sovranità e la sua erosione*, in PUGIOTTO A. (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Jovene, Napoli, 2013, p. 369 ss.
- BIN R., *Lo Stato di diritto*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- BIN R., *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, p. 98 ss.
- BIONDI F., LEONE S., *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, 2012.
- BLOCKMANS S., HOEVENAARS J., SCHOUT A., WIERSMA J.M., *From Subsidiarity to Better EU Governance: a Practical Reform Agenda for the EU*, Center for European Policy Studies Essay, 2014.
- BÖCKENFÖRDE E., *Entstehung und Wandel des Rechtsstaats begriffs*, in EHMKE H. (ed.), *Festschrift für Adolf Arndt*, Frankfurt/M, Europäische Verlagsanstalt, 1969, p. 53 ss.
- BOBBIO N., *La certezza del diritto è un mito?*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1951, p. 146 ss.
- BOGGERO G., *La Carta europea dell'autonomia locale nella giurisprudenza degli Stati europei*, in *Le Regioni*, 2015, p. 1077 ss.
- BOGNETTI G., *Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2011.
- BOGNETTI G., *Lo speciale federalismo dell'Unione europea*, in A.M. PETRONI (a cura di), *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 250 ss.
- BOGNETTI G., *Lo speciale federalismo dell'Unione europea*, in IACOMETTI M. (a cura di), *Scritti scelti di Giovanni Bognetti*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 433 ss.

- BOGNETTI G., voce *Federalismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1991, p. 273 ss.
- BOLLEYER N., *Executive-legislative relations and inter-parliamentary cooperation*, in *Journal of European Public Policy*, 2017, p. 520 ss.
- BONVICINI G. (a cura di), *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2014.
- BORONSKA-HRYNIEWIECKA K., *A new player in the “multi-level parliamentary field”. Cooperation and communication of regional parliaments in the post-Lisbon scenario*, in CORNELL A.J., GOLDONI M. (eds.), *National and regional parliaments in the EU-legislative procedure post-Lisbon: The impact of the early warning mechanism*, Hart Publishing, Oxford, 2016, p. 137 ss.
- BORONSKA-HRYNIEWIECKA K., *From Legislative Controllers to Policy Proponents: The Evolving Role of National Parliaments in EU Multi-Level Governance*, in PÉREZ DE LAS HERAS B. (ed.), *Democratic Legitimacy in the European Union and Global Governance. Building a European Demos*, Palgrave Macmillan, 2017, p. 65 ss.
- BORONSKA-HRYNIEWIECKA K., *From the Early Warning System to a “Green Card” for National Parliaments: Hidering or Accelerating EU Policy-making?*, in JANCIC D. (ed.), *National Parliaments After the Lisbon Treaty and the Euro Crisis. Resilience or Resignation?*, Oxford University Press, 2017, p. 247 ss.
- BORONSKA-HRYNIEWIECKA K., *Regional parliamentary empowerment in EU affairs. Building an analytical framework*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2017, p. 144 ss.
- BORONSKA-HRYNIEWIECKA K., *Regions and subsidiarity after the Lisbon Treaty: overcoming the “regional blindness”?*, in CARTABIA M., LUPO N., SIMONCINI A. (a cura di), *Democracy and subsidiarity in the EU. National parliaments, regions, civil society in the decision-making process*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 337 ss.
- BORONSKA-HRYNIEWIECKA K., *The “Green Card” Opportunity: Time to Rethink Parliamentary Engagement in EU Affairs*, in *Bulletin of the Polish Institute of International Affairs*, 2015.
- BRANCASI A., *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Diritto Pubblico*, 2011, p. 451 ss.
- BROWNE A., PERSSON M., *The Case of European Localism*, Open Europe, London, 2011.
- BRUNO F., *Stati membri e Unione Europea: il difficile cammino dell'integrazione*, Giappichelli, Torino, 2012.
- BUCCIANTE A., *L'evoluzione storica e la nascita delle tecniche legislative*, in D. DALFINO (a cura di), *Scritti dedicati a Maurizio Converso*, Roma Tre Press, 2016, p. 43 ss.
- BULLMANN U., *The Politics of the Third Level*, in JEFFERY C. (ed.), *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe*, Routledge, New York, 2015, p. 3 ss.
- BURNER J., *Rapport Tindemans: une tentative mort-née de faire l'union politique de l'Europe*, in *Revue de Marché Commun*, 1976, p. 548 ss.

- BURNS C., RASMUSSEN A., REH C., *Legislative codecision and its impact on the political system of the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, 2013, p. 943 ss.
- BURSENS P., HÖGENAUER A.L., *Regional Parliaments in the Eu multilevel parliamentary system*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2017, p. 127 ss.
- CACCIATORE F., DI MASCIO F., *Consolidamento senza governance: crescita graduale e differenziazione degli strumenti di better regulation*, in ID. (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, *Annuario 2015*, Osservatorio AIR, 2016, p. 9 ss.
- CACCIATORE F., SALVI S., *Il consolidamento dell'AIR e la diversificazione degli strumenti di better regulation. Introduzione*, in F. CACCIATORE, S. SALVI (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2014*, Osservatorio AIR, Roma, 2015, p. 9 ss.
- CACIAGLI M., *Integrazione europea e identità regionali*, Italian Research Center for European Studies-Working Paper Series, 2003.
- CAIANIELLO V., *Il drafting delle leggi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1999, p. 15 ss.
- CALAMANDREI P., *Chiarezza nella Costituzione*, seduta del 4 marzo 1947, in BOBBIO N. (a cura di), *Scritti e discorsi politici*, La Nuova Italia, Firenze, 1966, p. 30 ss.
- CALIFANO L., *Fonti regionali, qualità della legislazione e misurazione degli oneri amministrativi: note introduttive*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2011, p. 9 ss.
- CALLEJÓN F.B., *La democrazia rappresentativa e l'Unione Europea*, in *www.federalismi.it*, 2017.
- CANEPA A., *Le assemblee rappresentative nel governo multilivello: alcuni spunti problematici*, in SCUDIERO M. (a cura di), *Le autonomie al centro*, Jovene, Napoli, 2007, p. 161 ss.
- CANTARO A., *Europa sovrana. La costituzione dell'Unione tra guerra e diritti*, Dedalo edizioni, Bari, 2003.
- CANTARO A., *Il superamento della multilevel theory nei rapporti tra l'Europa, gli Stati membri e i livelli di governo sub-statale*, in IACOVIELLO A. (a cura di), *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact. Gli effetti dell'integrazione economica e politica europea sull'ordinamento nazionale*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 121 ss.
- CAPUANO D.A., *Il Senato e l'attuazione del Trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in *Amministrazione in Cammino*, 2011.
- CARAVITA B., CASSETTI L. (a cura di), *Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione Europea*, Comitato delle Regioni, Bruxelles, 2004.
- CARAVITA B., *Federalismo, federalismi, stato federale*, in *www.federalismi.it*, 2005.
- CARAVITA B., *Il federalizing process europeo*, in *www.federalismi.it*, 2014.
- CARAVITA B., *La Catalogna di fronte all'Europa*, in *www.federalismi.it*, 2017.

- CARAVITA B., *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del sì*, in *Rivista AIC*, 2016.
- CARAVITA B., *Le trasformazioni istituzionali in 60 anni di integrazione europea*, in A. CIANCIO (a cura di), *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 5 ss.
- CARAVITA B., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2009.
- CARAVITA B., *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Napoli, 2012.
- CARBONE L., *Qualità della regolazione e competitività: ricette diverse ma ingredienti comuni*, in *www.astrid-online.it*, 2007.
- CARBONI A., MAGALOTTI M., *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *www.federalismi.it*, 2018.
- CARDONE A., *La qualità della normazione nel diritto comunitario*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2007, p. 94 ss.
- CARDONE A., *Le leggi-provvedimento e le leggi autoapplicative*, in ROMBOLI R. (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, ESI, Napoli, 2006, p. 377 ss.
- CARETTI P., *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2004, p. 381 ss.
- CARETTI P., *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, 2012, p. 837 ss.
- CARLASSARE L., *Garanzia dei diritti e leggi-provvedimento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1986, p. 1488 ss.
- CARLI M. (a cura di), *Materiali sulla qualità della normazione*, Firenze University Press, Firenze, 2007.
- CARLI M., *Come garantire il rispetto delle regole sulla "buona" qualità delle leggi dello Stato*, in CARETTI P. (a cura di), *La qualità della regolazione*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 1 ss.
- CARLI M., *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *"Buone" regole e democrazia*, Rubettino, Soveria Mennelli, 2007, p. 179 ss.
- CARNELUTTI F., *Tecnica ed arte legislativa*, in *Rivista di Diritto dell'economia*, 1957, p. 263 ss.
- CARNEVALE P., *Semplificazione mediante riassetto e sistema delle fonti nella legge di semplificazione per il 2001 (n. 229/2003). Prime considerazioni*, in SANDULLI M.A. (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 127 ss.
- CAROLA E., *Il circolo virtuoso: come controllo e valutazione possono orientare le decisioni, intervento al XVI Congresso annuale dell'Associazione Italiana di Valutazione*, in *www.capire.org*, 2013.

- CARPINO R., *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, p. 13 ss.
- CARROLL P., *Moving from Form to Substance: Measuring Regulatory Performance in a Federal State*, ECPR Conference, Pisa, 2007.
- CARROZZA P., *Uso e abuso della decretazione d'urgenza: certezza dei tempi dei lavori parlamentari*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge*, Grafo Edizioni, Brescia, 2011.
- CARTABIA M., *Art. 51*, in BIFULCO R., CARTABIA M., CELOTTO A. (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 345 ss.
- CARTABIA M., *Semplificazione amministrativa, riordino normativo e delegificazione nella "legge annuale di semplificazione"*, in *Diritto pubblico*, 2000, p. 385 ss.
- CARTABIA M., VIOLINI L., *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, 2005, p. 475 ss.
- CASS D.Z., *The Word That Saved Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within the European Community*, in *Common Market Law Review*, 1992, p. 1107 ss.
- CASSESE S., *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi*, in *Foro italiano*, 1995, p. 374 ss.
- CASSESE S., *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, p. 703 ss.
- CASSESE S., *Democrazia e Unione europea*, in *Giornale di Storia Costituzionale*, 2002, p. 9 ss.
- CATELANI E., *Contributo allo studio delle direttive interorganiche*, Giappichelli, Torino, 1999.
- CATELANI E., *L'analisi di impatto della regolamentazione a livello regionale: alcune riflessioni sull'esperienza Toscana*, in CARETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 310 ss.
- CATELANI E., *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Editrice pisana, Pisa, 2017.
- CAVALIERI E., *Il quadro internazionale ed europeo*, in CACCIATORE F., DI MASCIO F. (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione, Annuario 2015*, Osservatorio AIR, 2016, p. 27 ss.
- CAVINO M., CONTE L. (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.
- CECCANTI S., *Le obiezioni non convincenti alla riforma costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 2016.
- CECCHETTI M., *Il trionfo del paradosso. Strumenti taglialeggi e riassetto della legislazione tra obiettivi "semplificatori" ed esiti di esponenziale "complicazione" dell'ordinamento*, in LUPO N. (a cura di), *Taglialeggi e Normattiva tra luci ed ombre*, Cedam, Padova, 2011, p. 17 ss.

- CECERE A.M., *La dimensione "regionale" della Comunità Europea. Il Comitato delle Regioni*, in CHIEFFI L. (a cura di), *Regioni e dinamiche dell'integrazione europea*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 175 ss.
- CELOTTO A., *L'abuso del decreto legge*, Cedam, Padova, 1997.
- CELOTTO A., *La consultazione dei destinatari delle norme*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2004, p. 55 ss.
- CERRI A., DONNARUMMA M.R. (a cura di), *Il costituzionalismo multilivello. Profili sostanziali e procedurali*, Aracne, Roma, 2013.
- CERRI A., *Tecnica legislativa e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in AA.VV., *L'educazione giuridica. Modelli di legislazione e di scienza della legislazione*, Jovene, Napoli, 1987, p. 249 ss.;
- CERULLI IRELLI V., LUCIANI F., *La semplificazione dell'azione amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 2000, p. 617 ss.
- CERVATI A.A., *Delegificazione*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1997, p. 1 ss.
- CHESSA O., *Fondamenti e implicazioni della norma costituzionale sul pareggio di bilancio*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 558 ss.
- CHIEFFI L., *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni e Unione Europea*, in *Democrazia e diritto*, 2004, p. 87 ss.
- CHIMENTI C., *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 187.
- CHITI M.P., *La Carta europea dei diritti fondamentali: una carta di carattere funzionale?*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2002, p. 1 ss.
- CHRISTENSEN T., LAEGREID P., *Competing principles of agency organization. The reorganization of a reform*, Working Paper, Uni Rokkan Centre, Bergen, 2011.
- CIOLLI I., *The balanced budget rule in the Italian Constitution: it ain't necessarily so... Useful?*, in *Rivista AIC*, 2014.
- CIOLLI I., *La riforma del Titolo V e il contenzioso di fronte alla Corte costituzionale*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2015.
- COCO G., MARTELLI M., SARPI F., *Strumenti per il miglioramento della regolamentazione e la semplificazione. L'analisi di impatto della regolazione nell'esperienza italiana*, in *www.astrid-online.it*, 2006, p. 58 ss.
- COCOZZA V., *Delegificazione. Riparto e forme della potestà regolamentare*, Jovene, Napoli, 2010.
- COCOZZA V., *Profili della delegificazione*, Jovene, Napoli, 1992.
- COLUCCI M., L. 4 febbraio 2005, n. 11 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari": la nuova disciplina della fase ascendente e discendente nazionale e regionale del diritto comunitario, in *Il Diritto della Regione*, 2005, p. 39 ss.;
- CONTI G.L., *Il drafting nelle pronunce della Corte costituzionale: does it sound good?*, in CARETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 76 ss.

- COOPER I., *A “Virtual Third Chamber” for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, in *West European Politics*, 2012, p. 441 ss.
- COOPER I., *Is the Subsidiarity Early Warning Mechanism a Legal or a Political Procedure? Three Questions and a Typology*, EUI Working Papers, 2016.
- CORDOVA-NOVION C., JACOBZONE S., *Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform: The Experience from OECD Countries*, OECD Working Papers on Public Governance, OECD Publishing, 2011.
- CORNELL A.J., GOLDONI M. (eds.), *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon. The Impact of the Early Warning Mechanism*, Hart Publishing, 2017.
- CORSALE M., *Certezza del diritto e crisi di legittimità*, Giuffrè, Milano, 1979.
- CORSI C., *La democrazia partecipativa tra fonti statali e fonti degli enti territoriali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2009.
- COSTA P., *Lo Stato di diritto: un'introduzione storica*, in COSTA P., ZOLO D. (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Feltrinelli, Milano, 2003.
- COSTANTINESCO V., *Who's Afraid of Subsidiarity?*, in *Yearbook of European Law*, 1991 p. 33 ss.
- COSTANZO P., *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all'UE)*, in *Studi in memoria di G. Floridia*, Jovene, Napoli, 2009, p. 177 ss.
- COTTA M., *Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1979, p. 193 ss.
- CRISAFULLI V., *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1968, p. 950 ss.
- CRISAFULLI V., *Principio di legalità e “giusto procedimento”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1962, p. 130 ss.
- CUNIBERTI M., *L'organizzazione del governo tra tecnica e politica*, in GRASSO G. (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 45 ss.
- CUOCOLO L., *Le osservazioni del Presidente della Repubblica sul drafting legislativo tra rinvio della legge e messaggio alle Camere*, in *www.associazionedicostituzionalisti.it*, 2005.
- CYGAN A., *The parliamentarisation of EU decision making? The impact of the Treaty of Lisbon on national parliaments*, in *European Law Review*, 2011, p. 480 ss.
- D'ALOIA A., MAZZINA P., *Qualità della legge e giustizia costituzionale: appunti intorno ad una questione aperta*, in COCOZZA V., STAIANO S. (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 843 ss.
- D'AMICO G., *La Commissione bicamerale per le questioni regionali: dalla Camera delle «istituzioni territoriali» al “camerino” degli «enti territoriali»?*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, p. 892 ss.

- D'AMICO M., *Qualità della legislazione, diritto penale e principi costituzionali*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2000, p. 3 ss.
- D'ATENA A., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Giappichelli, Torino, 2007.
- D'ATENA A., *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1997, p. 603 ss.
- D'ATENA A., *Le Regioni nell'Unione Europea*, in *Le Regioni*, 1998, p. 1401 ss.
- D'ATENA A., *Lezioni di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012.
- D'ATENA A., *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto delle competenze normative tra l'Unione europea e gli Stati membri*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2005, p. 1125 ss.
- D'ATENA A., *Regionalismo ed integrazione sovranazionale in prospettiva europea e comparata*, in FLORIDIA G.G., ORRÙ R. (a cura di), *Meccanismi e tecniche di normazione fra livello comunitario e livello nazionale e subnazionale*, Giappichelli, Torino, 2007.
- D'ATENA A., *Regioni e sovranazionalità*, in ID. (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 1 ss.
- D'ATENA A., *Sussidiarietà e sovranità*, in AA.VV., *La costituzione europea*, Cedam, Padova, 1999, p. 191 ss.
- DABROWSKY M., BACHTLER J., BAFOIL F., *Challenges of multi-level governance and partnership drawing lessons from European Union cohesion policy*, in *European Urban and Regional Studies*, 2015, p. 355 ss.
- DAL CANTO F., *Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica. Atti normativi del governo e qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016.
- DAL CANTO F., *La più recente giurisprudenza costituzionale in tema di regolamenti parlamentari*, in PIZZORUSSO A., ROMBOLI R., ROSSI E. (a cura di), *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 370 ss.
- DAL CANTO F., *La qualità della normazione e i suoi custodi*, in CAVINO M., CONTE L. (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. 53 ss.
- DE BENEDETTO M., MARTELLI M., RANGONE N., *La qualità delle regole*, Il Mulino, Bologna, 2011.
- DE BURCA G., *The Quest for Legitimacy in the European Union*, in *Modern Law Review*, 1996, p. 349 ss.
- DE LUCA P., *Il DAGL nel processo normativo endogovernativo italiano*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2017.
- DE LUCA P., *Parlamenti nazionali e processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 319 ss.
- DE MARCO E., *La sovranità dello stato tra "pluralismo" e "integrazione sovranazionale"*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, 1995, Padova, Cedam, p. 333 ss.

- DE MARCO E., *Punti di riflessione sulla riforma costituzionale "Renzi-Boschi". Una riforma ormai improcrastinabile non priva peraltro di ambiguità e nodi irrisolti*, in *Rivista AIC*, 2016.
- DE ROUGEMONT D., *L'attitude federaliste*, in D. SIDJANSKI (a cura di), *L'avvenire federalista dell'Europa*, Milano, 1993, p. 19 ss.
- DE SIERVO U., *Cosa si intende per leggi «mal scritte»?*, in CARETTI P., GRISOLIA M.C. (a cura di), *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 279 ss.
- DE VERGOTTINI G., *La persistente sovranità*, in BONI G., CAMASSA E., CAVANA P., LILLO P., TURCHI V. (a cura di), *Recte Sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre, Tomo II*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 1373 ss.
- DE VERGOTTINI G., *voce Stato federale*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 859 ss.
- DE WILDE P., *Why the Early Warning Mechanism does not alleviate the democratic deficit.*, in *OPAL Online Paper*, 2012.
- DE WITTE B., *Euro crisis responses and the EU legal order: increased institutional variation or constitutional mutation?*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, p. 434 ss.
- DE WITTE B., TRECHSEL A.T., DAMJANOVIC D., HELLQUIST E., HIEN J., PONZANO P., *Legislating after Lisbon. New Opportunities for the European Parliament*, EUDO, Observatory on Institutional Change and Reform, Firenze, 2010.
- DELLA CANANEA G., *Is European Constitutionalism Really Multilevel?*, in *Heidelberg Journal of International Law*, 2010, p. 1 ss.
- DELLA MORTE M., *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, Milano, 2012.
- DEMURO G., *La delegificazione e lo squilibrio dei poteri*, in *Le deleghe legislative riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, in CARETTI P., RUGGERI A. (a cura di), *Atti del Convegno di Pisa, 11 giugno 2002*, Giuffrè Milano, 2003, p. 149 ss.
- DEMURO G., *Le delegificazioni: modelli e casi*, Giappichelli, Torino, 1995.
- D'IGNAZIO G., *I rapporti con l'Unione europea nei nuovi Statuti regionali*, in GAMBINO S. (a cura di), *Regionalismi e Statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 367 ss.
- DI COSIMO G., *Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008, p. 217 ss.
- DI DONATO L., *The Regulatory Quality in the European Union*, in *Amministrazione in Cammino*, 2015.
- DI MAJO L., *Quo vadis Europa? Spunti di riflessione in tema di deficit democratico delle istituzioni, politica economica e tutela dei diritti fondamentali*, in *Diritto Pubblico Europeo*, 2015.
- DI MAJO L., *Sulla qualità della legislazione: profili critici e nuove prospettive nella stagione delle riforme*, in *www.federalismi.it*, 2016.

- DI SALVATORE E., *Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione europea*, in D'ATENA A. (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 23 ss.
- DICKMANN R., *Il drafting come metodo della normazione*, in S. TRAVERSA, A. CASU (a cura di), *Il Parlamento nella transizione*, Giuffrè, Milano, 1998.
- DICKMANN R., *L'istruttoria legislativa nelle Commissioni. Profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rassegna Parlamentare*, 2000, p. 207 ss.
- DIKMANN R., *La legge in luogo di provvedimento*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1999, p. 917 ss.
- DINAN D., *Ever closer union: an introduction to European integration*, Basingstoke, Hampshire, 1999.
- DOMENICHELLI L., *Le regioni nella Costituzione europea: elogio delle virtù nascoste della consultazione*, Giuffrè, Milano, 2007.
- DOMORENOK E., *Regioni in Europa. Il ruolo del Comitato delle Regioni nella governance europea*, Carocci, Roma, 2010.
- DONATI F., *Trattato di Lisbona e democrazia nell'Ue*, in CIANCIO A. (a cura di), *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa*, Aracne, Roma, 2015, p. 286 ss.
- DONATI F., *Trattato di Lisbona e democrazia nell'Ue*, in *Rivista AIC*, 2014.
- EECKHOUT P., *The EU Charter of fundamental rights and the federal question*, in *Common Market Law Review*, 2002, p. 945 ss.
- EINAUDI L., *Prediche inutili*, Einaudi, Torino, 1964, p. 3 ss.
- ELAZAR D.J., *Idee e forme del federalismo*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 28.
- ELLIOT M., *Constitutional Legislation, European Union Law and the Nature of the United Kingdom's Contemporary Constitution*, in *European Constitutional Law Review*, 2014, p. 379 ss.
- ENGEL C., *Das "Europa der Regionen" seit Maastricht*, in BORKENHAGEN F. (ed.), *Europapolitik der deutschen Länder*, Leske und Budrich, Opladen, 1998.
- ERIKSEN E.O., FOSSUM J.E., *Democracy in the European Union: Integration through Deliberation?*, Routledge, London, 2000.
- ESPOSITO C., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954.
- ESPOSITO G., FERRANDO T., *Il meccanismo di allerta precoce e il controllo politico dei Parlamenti nazionali: un approccio critico alla questione democratica e ai vincoli imposti dal processo di integrazione*, in *IANUS Diritto e Finanza*, 2012.
- FABBRINI F., *La composizione del Parlamento Europeo dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2011, p. 787 ss.
- FABBRINI S., SICURELLI D., *The federalization of the EU, the US and "compound re-*

- public* theory: the convention's debate, in *Regional and Federal Studies*, 2004, p. 232 ss.
- FALCON G., *La "cittadinanza europea" delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2001, p. 327 ss.
- FALZEA A., *Drafting legislativo e formazione delle regole giuridiche*, in *Rivista di Diritto Civile*, 2007, p. 579 ss.
- FASONE C., FROMAGE D., *National Parliaments and the EU Commission's Agenda: Limits and Recent Developments of a Difficult Partnership*, in *EUI Working Papers*, 2015.
- FASONE C., *La cooperazione tra Assemblee legislative regionali nell'Unione europea*, in TORRE A. (a cura di), *Le vie di comunicazione del costituzionalismo contemporaneo*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 327 ss.
- FASONE C., *La procedura sperimentale per la partecipazione della Camera dei deputati alla "fase ascendente": quali margini di intervento per le Assemblee legislative regionali?*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2009.
- FASONE C., *Le Assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2009, p. 409 ss.
- FASONE C., LUPO N., *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2012, p. 329 ss.
- FASONE C., *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2010.
- FAVA P., *La consultazione degli interessati nella multilevel governance*, in *Rivista AIC*, 2006.
- FAVILLI C., *Il principio di sussidiarietà nel diritto dell'Unione Europea*, in *Archivio Giuridico*, 2011, p. 257 ss.
- FERRI D., *L'Unione Europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2011, p. 297 ss.
- FILIPPI M., *Le raccomandazioni dell'Ocse in tema di qualità della regolazione*, in SANDULLI M.A. (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 247 ss.
- FRANCO A., *Leggi provvedimento, principi generali dell'ordinamento, principio del giusto procedimento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, p. 1041 ss.
- FRIEDRICH C.J., *Trends of federalism in theory and practice*, Pall Mall Press, London, 1968.
- FROMAGE D., *Regional parliaments and the early warning system: an assessment six years after the entry into force of the Lisbon Treaty*, Luiss School of Government, 2016.
- FROSINA L., *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2013, p. 1097 ss.
- FROSINI T.E., *Il drafting legislativo in Italia ed altrove*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2000, p. 7 ss.

- GALEOTTI S., *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1957.
- GALLAS T., *Interventi dell'Ocse e della UE sulle procedure da seguire per rendere più efficiente l'attività normativa dei governi degli Stati membri e dell'Unione europea*, in CATELANI E., ROSSI E. (a cura di), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 277 ss.
- GALLO F., *Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rassegna tributaria*, 2014, p. 1199 ss.
- GAMBINO S., *I diritti fondamentali comunitari fra Trattato costituzionale e Costituzioni nazionali*, in *Studi urbinati di scienze giuridiche politiche ed economiche*, 2006, p. 57 ss.
- GHERARDI R., *Il cittadino e lo stato: dallo Stato di diritto allo Stato regolatore*, in *Scienza e Politica*, 2005, p. 19 ss.
- GHIRIBELLI A., *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, Giuffrè, Milano, 2011.
- GIANFORMAGGIO L., *Certezza del diritto*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, Utet, Torino, 1988.
- GIANNITI L., *Europa, la sfida costituzionale*, in *Ventunesimo Secolo*, 2003, p. 275 ss.
- GIANNITI L., LUPO N., *Il Governo in Parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, in CECCANTI S., VASSALLO G. (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 225 ss.
- GIUPPONI T.F., CARUSO C., *Qualità della legislazione e valutazione delle politiche pubbliche: le clausole valutative in alcune esperienze regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2011, p. 39 ss.
- GIUPPONI T.F., *Verso un diritto europeo degli enti locali? Il ruolo della Carta Europea delle Autonomie Locali*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2005.
- GOLDONI M., *The Instrumental Value of Horizontal Parliamentary Cooperation: Subsidiarity Review and the Political Dialogue*, in LUPO N., FASONE C. (eds.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Hart Publishing, 2016, p. 167 ss.
- GORI L., MARCHETTI A., *Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei Deputati*, in CARETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 284 ss.
- GRANA M., *La valutazione degli effetti della regolazione*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1997, p. 111 ss.
- GRANAT K., *The draft renegotiation deal: A genuine red card? Tusk's proposal and national parliaments*, in *www.eulawanalysis.blogspot.it*, 2016.
- GRANDI C., *Le "qualità" della norma penale correlate al procedimento formativo nazionale e a quello europeo*, in GRASSO G., PICOTTI L., SICURELLA R. (a cura di),

- L'evoluzione del diritto penale nei settori d'interesse europeo alla luce del Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 371 ss.
- GRINC J., *Who's afraid of National Parliaments "Green Card"?*, in *verfassungsblog.de*, 2015.
- GRISOLIA M.C., *Il ravvicinamento formale/procedurale delle fonti comunitarie e nazionali: la valorizzazione dei meccanismi di partecipazione/consultazione nell'attività normativa del Governo*, in CARETTI P. (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea e ravvicinamento delle legislazioni nazionali: effetti sul sistema interno delle fonti. Osservatorio sulle fonti 2011-2012*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 49 ss.
- GROPPI T., *Federalismo e Costituzione. la revisione costituzionale negli Stati federali*, Giuffrè, Milano, 2001.
- GROPPI T., *Giustizia costituzionale e Stati decentrati: la Corte italiana dopo la revisione del 2001*, in *Amministrare*, 2005, p. 5 ss.
- GROPPI T., *Unione europea e Regioni: una prospettiva comparata*, in CARPANI G., GROPPPI T., OLIVETTI M., SINISCALCHI A. (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normative comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, 2007, p. 183 ss.
- GROSSI P., *Sulla odierna "incertezza" del diritto*, in *Giustizia civile*, 2014, p. 921 ss.
- GROSSO E., *Cittadinanza e vita democratica in Europa dopo il Trattato di Lisbona*, in LUCARELLI A., PATRONI GRIFFI A. (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, ESI, Napoli, 2009, p. 207 ss.
- GROSSO G., *Contenuto e valore di una tecnica della legislazione*, in *Diritto dell'economia*, 1960, p. 981 ss.
- GUASTAFERRO B., *La prima volta del Presidente della Commissione "eletto" dal Parlamento europeo. Riflessioni sui limiti del mimetismo istituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2014.
- GUASTINI R., *Errore materiale del legislatore e interpretazione correttiva della legge penale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1992, p. 1333 ss.
- GUASTINI R., *La certezza del diritto come principio di diritto positivo?*, in *Le Regioni*, 1986, p. 1090 ss.
- GUASTINI R., *La sintassi del diritto*, Giappichelli, Torino, 2014.
- GUNNINGHAM N., SINCLAIR D., *Introduction*, in ID. (eds.), *Smart regulation*, Oxford University Press, 1999, p. 133 ss.
- HABERMAS J., *Democracy in Europe. Why the Development of the European Union into a Transnational Democracy is Necessary and How it is Possible*, Arena Working Paper, 2014.
- HABERMAS J., *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, in BONACCHI G. (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- HASSELBACH K., *Auf dem Weg zu einer Föderalisierung Europas*, in *ZG*, 1996, p. 197 ss.
- HAY P., *Federalism and supranational organizations, patterns for new legal structures*, University of Illinois Press, 1966.

- HESSE J.J., WRIGHT V., *Federalizing Europe?: the cost, the benefits, and the precondition of federal political systems*, Oxford University Press, Oxford, 1996.
- HOOGHE L. (ed.), *Cohesion policy and European integration: building multi-level governance*, Oxford University Press, 1996.
- HRBEK R., WEYAND S., *Betrifft: Das Europa der Regionen*, Beck, München, 1994.
- HUNGTINTON S., *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, 1968.
- IBRIDO R., *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel «processo» di risoluzione dei casi regolamentari*, Franco Angeli, Milano, 2015.
- IPPOLITO F., *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2007.
- JANČIĆ D., *The Barroso initiative: Windows Dressing or Democracy Boost?*, in *Utrecht Law Review*, 2012, p. 78 ss.
- JANČIĆ D., *The Game of Cards: National Parliaments in the EU and the Future of the Early Warning Mechanism and the Political Dialogue*, in *Common Market Law Review*, 2015, p. 939 ss.
- JEFFERY C., *Sub-National mobilization and European integration: Does it make any difference?*, in *Journal of Common Market Studies*, 2000, p. 1 ss.
- JEFFERY C., *The regions and Amsterdam: Whatever happened to the third level?*, in LYNCH P., NEUWAHI N., WYN REES G. (eds.), *Reforming the European Union: From Maastricht to Amsterdam*, Routledge, 2000, p. 130 ss.
- JONES B., KEATING M. (eds.), *The European Union and the Regions*, Clarendon Press, Oxford, 1995.
- KARLAS J., *National Parliamentary Control of EU Affairs: Institutional Design after Enlargement*, in *West European Politics*, 2012, p. 1095 ss.
- KEATING M., *The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe*, in *Environment and Planning C: Politics and Space*, 1997, p. 383 ss.
- KIIVER P., *The early warning system for the principle of subsidiarity: the national parliament as a conseil d'etat for Europe*, in *European Law Review*, 2011, p. 98 ss.
- KIIVER P., *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality*, Routledge, London, 2012.
- KREILINGER V., *David Cameron's proposal to give national parliaments a "red card" over EU laws is deeply flawed*, in *LSE European Politics and Policy (EUROPP)*, 2015.
- LA SPINA A., CAVATORTO S. (a cura di), *La consultazione nell'analisi di impatto della regolazione*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001.
- LAVAGNA C., *La delegificazione: possibilità, forme e contenuti*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, IV, Vallecchi, Firenze, 1969, p. 307 ss.

- LEANAERTS K., *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*, in *The American Journal of Comparative Law*, 1990, p. 220 ss.
- LEONARDI R., *Cohesion policy in the European Union: The building of Europe*, Springer, 2005.
- LIBERTINI R., *La qualità normativa in rapporto alla procedura legislativa ed alle regole di tecnica legislativa da inserire nello statuto regionale e nel regolamento interno*, in CARLI M. (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 1 ss.
- LIGNOLA R., *L'analisi tecnico normativa (ATN) nell'istruttoria del Governo*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2013, p. 437 ss.
- LOGHLIN J., "Europe of the Regions" and the Federalization of Europe, in *The Journal of Federalism*, 1996, p. 141 ss.
- LOMBARDI C., *Il principio di prossimità nell'ordinamento europeo*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 377 ss.
- LOMBARDI G., "Buone" regole e democrazia nella ricerca della legittimazione del potere, in *www.federalismi.it*, 2007.
- LOMBARDI G., *Stato Federale, profili di diritto comparato*, Giappichelli, Torino, 1987.
- LONGO E., *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, in P. CARETTI (a cura di), *La qualità della regolazione*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 51 ss.
- LONGO E., *La legge precaria*, Giappichelli, Torino, 2017.
- LONGO G., *Teoria o teorie del mutamento costituzionale? La matrice tedesca del dibattito*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2009, p. 1680 ss.
- LONGO M., *Certezza del diritto*, in *Novissimo Digesto italiano*, Utet, Torino, 1966, 124 ss.
- LORELLO L., *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Giappichelli, Torino, 2003.
- LOSANA M., *Leggi provvedimento? La giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015.
- LOUGHLIN J., *Representing Regions in Europe: The Committee of the Regions*, in *Regional and Federal Studies*, 1996, p. 147 ss.
- LUCIANI M., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 2013, p. 512 ss.
- LUCIFREDI R., *Metodi pratici per preparare buone leggi e favorirne la migliore applicazione*, in *La tecnica dell'organizzazione nelle pubbliche amministrazioni*, 1955, p. 3 ss.
- LUHMAN N., *Stato di diritto e sistema sociale*, Napoli, 1984.
- LUPO N., CARTABIA M., SIMONCINI A. (a cura di), *Democracy and Subsidiarity in the EU. National Parliaments, regions and civil society in the decision making process*, Il Mulino, Bologna, 2013.

- LUPO N., *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- LUPO N., *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in MANZELLA A., LUPO N. (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 101 ss.
- LUPO N., *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi: ovvero, del fallimento di una "rivitalizzazione"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2006.
- LUPO N., *L'impossibile qualità della legge, specie con i procedimenti attuali*, in CAVINO M., CONTE L. (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. 229 ss.
- LUPO N., *La direttiva sull'analisi di impatto e sull'analisi tecnico-normativa: un passo avanti, in via sperimentale, per la qualità della normazione*, in *Quaderni Costituzionali*, 2000, p. 748 ss.
- LUPO N., *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2018.
- LUPO N., PERNICIARO G., *Riforma del Regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma non ancora sufficientemente organico*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2012.
- LUPO N., SCAFFARDI L. (a cura di), *Comparative Law in Legislative Drafting. The Increasing Importance of Dialogue Amongst Parliaments*, Eleven International Publishing, The Hague, 2014.
- LUTHER J., *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, in *Le Regioni*, 2007, p. 933 ss.
- MAC CORMICK N., *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazionale nel "commonwealth" europeo*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- MAIOLI E., SCANDERBECH C., *I parlamenti custodi della sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, p. 715 ss.
- MAIRATE A., *The "added value" of European Union cohesion policy*, in *Regional Studies*, 2006, p. 167 ss.
- MAJONE G., *Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea*, in *Stato e Mercato*, 2003, p. 3 ss.
- MAJONE G., *Integrazione europea, tecnocrazia e deficit democratico*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, in *www.osservatorioair.it*, 2010.
- MAJONE G., *Regulating Europe*, Routledge, London, 1996.
- MALFATTI E., *La delegificazione negli sviluppi della prassi più recente*, in PANIZZA S., ROMBOLI R. (a cura di), *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, PLUS, Pisa, 2004, p. 217 ss.
- MALFATTI E., *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Giappichelli, Torino, 1999.
- MANGIAMELI S., *Crisi del costituzionalismo e sovranità in Europa*, in CIANCIO A. (a cura di), *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 135 ss.

- MANGIAMELI S., *Il disegno istituzionale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011, p. 377 ss.
- MANGIAMELI S., *Il Governo tra Unione Europea e autonomie territoriali*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 191 ss.
- MANGIAMELI S., *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella governance europea*, in *www.issirfa.it*, 2005.
- MANGIAMELI S., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in ID., *L'esperienza costituzionale europea*, Aracne, Roma, 2008, p. 343 ss.
- MANGIAMELI S., *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *www.issirfa.it*, 2012.
- MANZELLA G.P., *Soggetti, tecniche e dinamiche dell'influenza della politica di coesione europea sugli ordinamenti interni*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2009, p. 347 ss.
- MARAS M.H., *Impact assessment*, in BACKHAUS J. (ed.) *Encyclopedia of Law and Economics*, Springer, New York, 2015.
- MARASCHIO N., *Lingua e diritto: qualche questione di metodo*, in ZACCARIA R. (a cura di), *La buona scrittura delle leggi*, Camera dei Deputati, 2011, p. 29 ss.
- MARCHETTI G., *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 14 ss.
- MARCI S. (a cura di), *L'Air nella relazione del Governo alle Camere per l'anno 2016*, Senato, Servizio per la qualità degli atti normativi. Ufficio per la verifica della fattibilità amministrativa e per l'analisi di impatto degli atti in itinere, 2017.
- MARCOU G., *La régionalisation en Europe*, 1999.
- MARGARITIS K., *The Appointment of the President of the EU Commission: some legal and political aspects*, in *Journal of Current and Legal Issues*, 2014, p. 34 ss.
- MARKS G., *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in CAFRUNY A.W., ROSENTHAL G.G. (eds.), *The State of the European Community, The Maastricht Debates and Beyond*, Harlow Longman, 1993, p. 39.
- MARTINES T., *Delegificazione e fonti del diritto*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 863 ss.
- MARTINICO G., *Dating Cinderella: On Subsidiarity as a Political Safeguard of Federalism in the European Union*, in *European Public Law*, 2011, p. 649 ss.
- MARTINICO G., *EU crisis and constitutional mutations: a review article*, in *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 2014, p. 247 ss.
- MARTINICO G., *Lo spirito polemico del diritto europeo. Studio sulle ambizioni costituzionali*, Aracne, Roma, 2011.
- MARTINO A.A., *La progettazione legislativa nell'ordinamento italiano*, in *Studi Parlamentari e di Politica costituzionale*, 1977, p. 4 ss.
- MASCIA M., *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 1996.
- MASTRAGOSTINO F., DE MICHELE A., *Il sistema amministrativo della Regione-Emilia*

- Romagna, in BELLETTI M., MASTRAGOSTINO F., MEZZETTI L. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione-Emilia Romagna*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 135 ss.
- MASTROIANNI R., *Il contributo delle Regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione europea*, in DANIELE L. (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, p. 169 ss.;
- MAYORAL J., *Democratic improvements in the European Union under the Lisbon Treaty. Institutional changes regarding democratic government in the EU*, European Union Democracy Observatory, European University Institute, 2011.
- MAZZINA P., *Qualità della legislazione e competitività: alcune riflessioni intorno ad una recente esperienza campana*, in Osservatorio AIC, 2013.
- MAZZOLA F., NISTICÒ R., *Le regioni europee. Politiche per la coesione e strategie per la competitività*, Franco Angeli, Milano, 2016.
- MCCUBBINS M.D., NOLL R.G., WEINGAST B.R., *Administrative Procedures as Instruments of Political Control*, in *Journal of Law, Economics and Organizations*, 1987, p. 243 ss.
- MERLONI F., *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa*, in *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 798 ss.
- MESSINA D., *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, in PAPA A., (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 59 ss.
- MÉSZÁROS A., *New Challenges in the Eu lawmaking*, in *European Integration Studies*, 2004, p. 19 ss.
- MEUWESE A.C.M., *Impact Assessement in EU Lawmaking*, Wolters Kluwer, 2008, p. 94 ss.
- MEZZANOTTE M., *La democrazia diretta nei Trattati dell'Unione Europa*, Cedam, Padova, 2015.
- MILAZZO P., *La qualità della normazione nei regolamenti parlamentari e dei consigli regionali*, in CARETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 18 ss.
- MILLER V., *UK's EU reform negotiations: the Tusk package*, House of Commons Library, 2016.
- MITRANY D., *The prospect of integration: federal or functional*, in *Journal of Common Market Studies*, 1965, p. 119 ss.
- MODUGNO F., *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del Diritto*, Giappichelli, Torino, 1999.
- MODUGNO F., NOCILLA D., *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Diritto e Società*, 1989, p. 411 ss.
- MONE D., *Qualità normativa tra tecnocrazia ed effettività della democrazia rappresentativa*, Jovene, Napoli, 2010.
- MOR G., *Tra pace e guerra. Intervento sostitutivo del Governo nella redistribuzione delle funzioni tra Regioni ed enti locali*, *Le Regioni*, 1999, p. 191 ss.

- MORELLI A., *I controlli sulla qualità degli atti normativi del Governo*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra legislatore e giudici*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 397 ss.
- MORELLI A., *Qualità della normazione regionale e tutela dei diritti sociali*, in *Rivista AIC*, 2014.
- MORFUNI E., *L'introduzione dell'Air in Italia: la prima fase di sperimentazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2002, p. 729 ss.
- MORO T., *L'Utopia*, a cura di ISNARDI PARENTE M., Laterza, Roma-Bari, 1993.
- MORRONE A., *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, p. 79 ss.
- MORRONE A., *La qualità della legislazione regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2011, p. 5 ss.
- MORRONE A., *Presentazione*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge*, Grafo Edizioni, Brescia, 2011, p. 277 ss.
- MORRONE A., voce *Delegificazione*, in CASSESE S. (diretto da) *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 1771 ss.
- MORTATI C., *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1969.
- MORTATI C., *Perplexità e riserve in merito alla fondazione di una scienza della legislazione*, in *Diritto dell'economia*, 1960, p. 826 ss.
- MORVIDUCCI C., *Parlamenti nazionali (ruolo nell'UE)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali VII*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 593 ss.
- NASCIMBENE B., LANG A., *Il Trattato di Lisbona: l'Unione europea a una svolta?*, in *Il Corriere Giuridico*, 2008, p. 137 ss.
- NICCOLAI S., *Delegificazione e principio di competenza*, Cedam, Padova, 2001.
- NINATTI S., *Democrazia e cittadinanza nelle autonomie territoriali*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2014.
- NOCILLA D., *Competenze legislative regionali e qualità della regolamentazione dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in BASILIA F. (a cura di), *La qualità della regolazione, politiche europee e piano d'azione nazionale*, Maggioli, 2006, p. 207 ss.
- OLIVER D., FUSARO C. (eds.), *How Constitutions Change: A Comparative Study*, Hart Publishing, Oxford, 2011.
- OLIVETTI M., *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Digesto discipline pubblicistiche. Aggiornamento V*, Utet, Torino, 2012, p. 485 ss.
- OLIVITO E., REPETTO G., *Perché pensare la crisi dell'UE in termini di conflitti costituzionali*, in *www.costituzionalismo.it*, 2016.
- OLSEN J.P., *Unity, diversity and democratic institutions*, Working Paper, ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo, 2013.
- OPPERMAN T., *Europarecht*, 2. Aufl., München 1999.

- PACE A., *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, in *Rivista AIC*, 2016.
- PADRONO A., *Il regionalismo ed il Consiglio d'Europa*, in *Federalismo, regionalismo e autonomie differenziate*, Palermo, 1985, p. 277 ss.
- PADULA C., *L'autonomia: un principio di scarso valore? La Carta europea dell'autonomia locale e le recenti riforme degli enti locali (legge "Delrio" e d.l. 95/2012)*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2014.
- PAGANO R., *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Giuffrè, Milano, 2004.
- PALADIN L., *Il deficit democratico nell'ordinamento comunitario*, in *Le Regioni*, 1996, p. 1031 ss.
- PALADIN L., *La legge come norma e come provvedimento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1969, p. 871 ss.
- PAMIO V., *Corte costituzionale e tecniche legislative*, in *Diritto e Società*, 2005, p. 75 ss.
- PANKIEWICZ W., *Realtà regionali e Unione Europea: il Comitato delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 2001.
- PANUNZIO S., *Lo Stato di diritto*, Il Solco, 1921.
- PANZERA C., *Tutela dei diritti fondamentali, tecniche di normazione e tipologia delle pronunce costituzionali (la "rivoluzione della flessibilità")*, in RUGGERI A., D'ANDREA L., SAITTA A., SORRENTI G. (a cura di), *Tecniche di normazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 289 ss.
- PAPA A., *Le Regioni italiane nella multilevel governance europea*, in ID. (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 37 ss.
- PAPA A., *Le Regioni nella multilevel governance europea*, Giappichelli, Torino, 2016.
- PARASKEVOPOULOS C.J., GETIMIS P., REES N. (eds.), *Adapting to EU Multi-level Governance: Regional and Environmental Policies in Cohesion and CEE Countries*, Routledge, 2016.
- PARIS D., *I limiti del controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione e le nuove prospettive aperte dalla sentenza n. 70/2013*, in CAVINO M., CONTE L. (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. 313 ss.
- PASQUINO G., *Deficit democratico e leadership nell'Unione Europea*, in *Teoria Politica*, 2000, p. 3 ss.
- PASSAGLIA P., *Premessa*, in AA.VV., *Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, *Il Foro Italiano*, 2005, p. 2 ss.
- PASSAS A. G., DIMITRAKOPOULOS D.G., *The Treaty of Nice, the presumed end of incrementalism and the future of the European Union*, in MELISSAS D., PERNICE I. (eds.), *Perspectives of the Nice Treaty and Intergovernment Conference in 2004*, Nomos, Baden Baden, 2002.
- PASTORE G., *La fase discendente: governance interistituzionale nell'attuazione regionale delle direttive comunitarie*, in BARONCELLI S. (a cura di), *Il ruolo del Governo*

- nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione Europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 254 ss.;
- PATERNITI F., *Legislatori regionali e legislazione europea. Le prospettive delle Regioni italiane nella fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Giappichelli, Torino, 2012.
- PATRONI GRIFFI F., *La delegificazione in Italia*, in *Rassegna mensile del Consiglio di Stato*, 1998, p. 687 ss.
- PECH L., *The institutional development of the EU post-Lisbon: a case of plus ça change*, in *UCD Dublin European Institute Working Paper*, 2011, p. 1 ss.
- PEDERSEN M.J., *Qui Exanimis Nascitur? Can "Better Regulation" in the European Union really be a Servant of Technocracy?*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2017, p. 387 ss.
- PEGORARO L., *Linguaggio e certezza della legge nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988.
- PELKMANS J., LABORY S., MAJONE G., *Better EU regulatory quality: assessing current initiatives and new proposals*, in GALLI G., PELKMANS J. (eds.), *Regulatory Reform and Competitiveness in Europe*, Elgar, Cheltenham, 2000, p. 461 ss.
- PERLINGERI P. (a cura di), *Sulle tecniche di redazione normativa nel sistema democratico*, ESI, Napoli, 2010.
- PERNICE I., *Constitutional Law Implications for a State Participating in a Process of Regional Integration. German Constitution and "Multilevel Constitutionalism"*, in RIEDEL E. (ed.), *German Reports on Public Law*, Nomos, 1998, p. 40 ss.
- PERNICE I., *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, in *The Columbia Journal of European Law*, 2009, p. 349 ss.
- PESCATORE P., *Preface, Courts and Free markets*, in SANDALOW T., STEIN E. (eds.), *Courts and free market*, Clarendon Press, Oxford, 1982, p. IX-X.
- PETRILLO P.L., *Unione europea, Governo nazionale e Regioni nella c.d. "fase ascendente" tra azioni di filtro e tentativi di coordinamento*, in G. CARPANI, T. GROPPI, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 17 ss.
- PETRONI A.M., *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- PICCHI M., *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, in DEPILANO G. (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Edicom Edizioni, 2009, p. 140 ss.
- PICCIRILLI G., *Il ripensamento del Comitato per la legislazione: non un organo rinnovato, ma un organo diverso*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2014.
- PICCIRILLI G., *Una nuova disciplina "sperimentale" per il Comitato per la legislazione: il doppio parere sui disegni di legge di conversione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2015.
- PICIACCHIA P., *Un fenomeno in crescente espansione: il dialogo politico dei Parlamenti nazionali nell'UE*, in *Nomos*, 2016, p. 1 ss.

- PIEDRAFITA S., *EU Democratic Legitimacy and National Parliaments*, in *Centre for European Policy Studies Essay*, 2013.
- PIERGIGLI V., *Le regole della produzione normativa*, Giappichelli, Torino, 2012.
- PINARDI R., SCAGLIARINI S., *Sindacato sulle leggi e tecnica legislativa: un giudizio senza parametro?*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, vol. III, Jovene, Napoli, 2008, p. 1757 ss.
- PINDER J., *European Community and nation-state: a case for a neo-federalism?*, in *International Affairs*, 1985, p. 41 ss.
- PINDER J., *European Community: The Building of a Union*, Oxford University Press, 1991.
- PINELLI C., *Il momento della scrittura: contributo al dibattito sulla Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- PINELLI C., *Le regole sulla qualità della legislazione e il principio di sussidiarietà*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2000, p. 62 ss.
- PINO G., *Norma giuridica*, in PINO G., SCHIAVELLO A., VILLA V. (a cura di), *Filosofia del diritto. Introduzione critica al pensiero giuridico e al diritto positivo*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 144 ss.
- PISANESCHI A., *Dallo stato imprenditore allo stato regolatore. E ritorno?*, Giappichelli, Torino, 2009.
- PIZZETTI F., *A che punto è la notte? I ritardi delle Regioni di fronte alle sfide delle riforme*, in *Le Regioni*, 2004, p. 3 ss.
- PIZZETTI F., *Le "nuove" Regioni italiane tra Unione europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 803 ss.
- PIZZETTI F.G., *Metodi intergovernativi, metodi "comunitari" e multilevel governance per il governo degli ordinamenti sopranazionali: profili problematici ed aspetti evolutivi*, in BILANCIA P. (a cura di), *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione: Unione Europea e Mercosur*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 269 ss.
- PIZZETTI F.G., OROFINO M., *Spinte secessioniste e accesso-recesso dall'Unione europea: il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in BILANCIA P. (a cura di), *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, Kluwer-Cedam, Padova, 2016, p. 481 ss.
- PIZZETTI F.G., *Principio di leale cooperazione nell'ordinamento europeo*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 331 ss.
- PIZZORUSSO A., *Certezza del diritto (profili pratici)*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1988.
- PIZZORUSSO A., *Delegificazione*, in *Enciclopedia del Diritto*, Aggiornamento, Milano, 1999, p. 492 ss.

- PIZZORUSSO A., *Il patrimonio costituzionale europeo*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- PIZZORUSSO A., *La Costituzione ferita*, Laterza, Bari, 1999.
- POGGI A.M., *Le Regioni e il diritto regionale per la riforma dello Stato*, in *Diritti Regionali*, 2016, p. 49 ss.
- POLITI F., *Il rispetto della dignità umana nell'ordinamento europeo*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 64 ss.
- POLLAK J., *Compounded Representation in the EU: No Country for Old Parliaments?*, in KRÖGER S., CASTRIGLIONE D. (eds.), *Political Representation in the European Union: Still Democratic Deficit in times of Crisis?*, Routledge, 2014, p. 37 ss.
- PONZANO P., *Le richieste di Cameron: opportunità o regresso per il progetto europeo?*, in *The Federalist*, 2015, p. 183 ss.
- POPELIER P., *Subnational Multilevel Constitutionalism*, in *Perspective on Federalism*, 2014.
- PORCHIA O., SWAN L., CAPUANO D., MARIN N., PETRILLO P.L., RICCIARDELLI M., ODONE C., GESTRI C., MINASI N., MARGIOTTA M., PROSPERI E., PETUCCI T., PONZANO P., *"Better regulation" nell'Unione Europea: principi, obiettivi e strumenti*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2015.
- PRISCO S., *Un bicchiere pieno a metà. La revisione costituzionale italiana del 2016 tra premesse di metodo, prefigurazioni di possibili scenari e valutazione complessiva del testo*, in *Diritti regionali*, 2016, p. 477 ss.
- RADAELLI C.M., *Diffusion without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment*, in *Journal of European Public Policy*, 2005, p. 924 ss.
- RADAELLI C.M., *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata. Analisi e strumenti per l'innovazione. Esperienze*, Rubettino, 2001.
- RADAELLI C.M., MEUWESE A.C.M., *Better Regulation in Europe*, in *Public Administration*, 2009, p. 641 ss.
- RADAELLI C.M., MEUWESE A.C.M., *Better regulation in the European Union. The political economy of impact assessment*, in JACOB K. (ed.), *Evaluating Integrated Impact Assessments*, Springer, 2009, p. 2 ss.
- RADAELLI C.M., *Whither better regulation for the Lisbon agenda?*, in *Journal of European Public Policy*, 2007, p. 190 ss.
- RAGONE S., *Le relazioni con l'Unione europea nei nuovi statuti regionali italiani e spagnoli (con particolare riguardo a quanto disposto in materia di partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario)*, in FLORIDIA G.G., ORRÙ R. (a cura di), *Meccanismi e tecniche di normazione fra livello comunitario e livello nazionale e subnazionale*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 220 ss.
- RAMAJO J., MÁRQUEZ M.A., HEWINGS G.J., SALINAS M.M., *Spatial heterogeneity and interregional spillovers in the European Union: Do cohesion policies encourage convergence across regions?*, in *European Economic Review*, 2008, p. 551 ss.

- RAMPA L., CAMERLENGO Q., *Dopo il referendum costituzionale: ripensare le competenze in un'ottica di efficienza*, in *Le Regioni*, 2017, p. 329 ss.
- RANDAZZO A., *La rappresentanza delle Regioni e l'insufficienza dei tradizionali organismi di concertazione (in particolare, la Conferenza Stato-Regioni e il Comitato delle Regioni). Prime osservazioni*, in *www.giurcost.it*, 2017.
- RANDAZZO B., *Una democrazia multilivello. Un possibile raccordo fra Regioni, Stato e Unione Europea (a partire dalla giurisprudenza della Corte costituzionale)*, in *Rivista AIC*, 2014.
- RASPADORI F., *La partecipazione delle Regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Giappichelli, Torino, 2012.
- RAUNIO T., *Destined for irrelevance? Subsidiarity control by national parliaments*, in *Real Instituto Elcano Working Paper*, 2010.
- RAUNIO T., *Much Ado About Nothing? National Legislatures in the EU Constitutional Treaty*, in *European Integration online Papers*, 2005.
- RAUNIO T., *National legislatures in the EU Constitutional Treaty*, in O'BRENNAN J., RAUNIO T. (eds.), *National Parliaments within the Enlarged European Union. From "victims" of integration to competitive actors?*, Routledge, New York, in 2007.
- RAVERAIRA M. (a cura di), *"Buone regole" e democrazia*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2007.
- RAVERAIRA M., *Linguaggio della progettualità normativa, inflazione e inquinamento: aspetti di un'unica patologia dell'intero sistema dei fenomeni produttivi del diritto e delle regole? Spunti di riflessione*, in ARTOSI A., BONGIOVANNI G., VIDA S. (a cura di), *Problemi della produzione e dell'attuazione normativa. Analisi del linguaggio giuridico, legistica e legimatica*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 5 ss.
- RAZZANO G., *La "reinterpretazione" della sussidiarietà nella recente giurisprudenza costituzionale con particolare riguardo alle novità introdotte dalla sent. n. 303/2003*, in *www.federalismi.it*, 2004.
- RENDA A., *How can Sustainable Development Goals be "mainstreamed" in the EU's Better Regulation Agenda?*, in *www.ceps.eu*, 2017.
- RENDA A., *Law and Economics in the Ria World*, in *www.law-economics.net*, 2008.
- RENDA A., *Too good to be true? A quick assessment on the European Commission's new Better Regulation Package*, CEPS Special Report, 2015.
- RESCIGNO G.U., *I presupposti filosofici, morali e politici della buona redazione delle leggi ed una specifica conseguenza (tra le molte) in sede di applicazione*, in R. ZACCARIA (a cura di), *La buona scrittura delle leggi*, Camera dei deputati, 2011, p. 65 ss.
- RESCIGNO G.U., *I temi all'ordine del giorno in materia di tecniche legislative*, in *Iter legis*, 1999, p. 34 ss.
- RESCIGNO G.U., *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, in *Diritto Pubblico*, 2007, p. 319 ss.
- RICCOBONO F., *Notazione introduttive sull'interpretazione della legge*, in TRAVERSA S.

- (a cura di), *Scienza e tecnica della legislazione*, Lezioni, Jovene, Napoli, 2006, p. 481 ss.
- RIDOLA P., *Il principio democratico fra stati nazionali e Unione europea*, in BOVENSCHULTE A., GRUB H., SCHWANENFÜGEL M. (eds.), *Selbstverwaltung und Demokratie in Europa. Festschrift für Dian Schefold*, Baden Baden 2001, p. 207 ss.
- RIDOLA P., *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in BALNKE H.J., MANGIAMELI S. (eds.), *The European Constitution*, Springer, 2005.
- RIEKMANN S.P., *Constitutionalism and Representation: European Parliamentarism in the Treaty of Lisbon*, in DOBNER P., LOUGHLIN M. (eds.), *The Twilight of Constitutionalism?*, Oxford University Press, Oxford, 2010, p. 120 ss.
- RIMOLI F., *Certeza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spinti per un'analisi*, in MENGONI L., MODUGNO F., RIMOLI F. (a cura di), *Sistema e problema. Saggi di teoria dei sistemi giuridici*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 163 ss.
- RIVISECCHI G., *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, 2017.
- RIVISECCHI G., *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 147 ss.
- RIVISECCHI G., *La riforma dei regolamenti parlamentari dopo il Trattato di Lisbona: un'occasione mancata*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2009.
- RIVISECCHI G., *Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: una questione aperta*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2009, p. 383.
- RIVISECCHI G., *Quel che resta dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Diritti regionali*, 2017.
- ROLLA G., *The development of asymmetric regionalism and the principle of autonomy in the new constitutional systems: a comparative approach*, in OLIVEIRA J., CARDINAL P. (eds.), *One Country, Two Systems, Three Legal Orders. Perspectives of Evolution*, Springer, 2009, p. 461 ss.
- ROMANIELLO M., *Le procedure europee presso il parlamento italiano*, in *Il Filangieri*, 2017, p. 305 ss.
- ROMBOLI R., *Tecnica legislativa e qualità della legislazione: l'inidoneità del giudizio costituzionale a verificarne i vizi*, in *Foro Italiano*, 2008, p. 1424 ss.
- ROSSI E., *Quali possibili rimedi per la decretazione d'urgenza?*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge*, Grafo Edizioni, Brescia, 2011.
- ROSSI E., *Una costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press, 2016.
- ROWE C., *Regional representation in the EU. Between diplomacy and interest mediation*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2011.

- ROZEMBERG O., *Killing the EU rather than quitting it*, Policy Network, 2013.
- RUBECCHI M., *I nuovi spazi di integrazione politica nell'Europa post-Lisbona*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2014.
- RUGGERI A., *Costituzione, sovranità e diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione europea e ritorno, ovvero la circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici*, in ID., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 207 ss.
- RUGGERI A., *La Corte e il drafting processuale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2003.
- RUINI M., *La distinzione tra società e Stato e la teoria dello Stato di diritto*, Roma, 1905.
- RUOTOLO M., *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in AA.VV. *La delega legislativa*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 73 ss.
- RUOTOLO M., *La progettazione legislativa. Un'esigenza di rilievo costituzionale?*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2000, p. 2440 ss.
- RUOTOLO M., *La semplificazione normativa a livello statale: perché non credo nella "better regulation"*, in *Diritto e società*, 2011, p. 555 ss.
- RUSSO A.M., *Sussidiarietà e multilevel constitutionalism: principio "metacostituzionale" del contrapunctual law europeo*, in D'IGNAZIO G. (a cura di), *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 259 ss.
- RUOTOLO M., *A proposito di regolamenti ministeriali in delegificazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011.
- SALERNO G.M., *Commissioni in sede referente, istruttoria legislativa e Comitato per la legislazione: le riforme del regolamento della Camera in tema di qualità della legislazione*, in LIPPOLIS V. (a cura di), *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Il Filangeri, Napoli, 2007, p. 97 ss.
- SALERNO G.M., *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: qualche osservazione preliminare*, in *www.federalismi.it*, 2014.
- SALERNO G.M., *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, p. 1034 ss.
- SALERNO G.M., *Preoccupazioni e sollecitazioni del Presidente della Repubblica a garanzia della corretta tecnica legislativa*, in *Rassegna Parlamentare*, 2009, p. 755 ss.
- SALVI S., SARPI F., *Prima l'uovo o la gallina? La smart regulation nelle decisioni delle istituzioni europee*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2014, p. 982 ss.
- SALVIA F., *Leggi provvedimento e autonomia regionale*, Cedam, Padova, 1986.
- SALZA I., *Presentazione Libro III, Drafting regionale e locale*, in *www.tecnichenormative.it*.
- SANDER F., *Subsidiarity Infringement before the European Court of Justice: Futile Interference with Politics or a Substantial Step towards EU Federalism*, in *Columbia Journal of European Law*, 2006, p. 517 ss.

- SANDULLI A., *La semplificazione amministrativa tra riforma e restaurazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997, p. 989 ss.
- SARDELLA B., *La "dimensione comunitaria" dei nuovi Statuti regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, p. 431 ss.
- SASSATELLI M., *Identità, cultura, Europa. Le "Città europee della cultura"*, Franco Angeli, Milano, 2005, p. 50 ss.
- SAVINI G., *Semplificazione e rappresentanza di interessi: l'Osservatorio sulle semplificazioni*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2002.
- SCACCIA G., *Intervento al dibattito su La riforma del Senato e del Titolo V della Costituzione, nell'ambito del Master in Istituzioni Parlamentari "Mario Galizia" per consulenti d'Assemblea*, in *Rivista AIC*, 2016.
- SCARLATTI P., *Costituzionalismo multilivello e questione democratica nell'Europa del dopo-Lisbona*, in *Rivista AIC*, 2012.
- SCARLATTI P., *Partecipazione delle Regioni all'Unione europea e fonte statutaria ordinaria. Profili problematici*, in *Diritti regionali*, 2018, p. 345 ss.
- SCATTONE N., *Uso (e abuso) della delegificazione nei primi diciotto mesi della XIV legislatura*, in *Rassegna Parlamentare*, 2004, p. 364 ss.
- SCHARPF F.W., *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford University Press, 1999.
- SCHMIDT V.A., *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and "Throughput"*, in *Political Studies*, 2013, p. 2 ss.
- SCHMIDT V.A., *European "federalism" and its encroachments on national institution*, in *The Journal of Federalism*, 1999, p. 19 ss.
- SCHMITTER P.C., *Come democratizzare l'Unione europea e perché*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- SCHÖNLAU J., *Beyond mere "consultation": Expanding the European Committee of the Regions' role*, in *Journal of Contemporary European Research*, 2017, p. 1166 ss.
- SCUDIERO M., *Il ruolo delle Regioni nell'Europa di Maastricht*, in *Le Regioni*, 1993, p. 1031 ss.
- SCUTO F., *Il ruolo del Parlamento italiano nella formazione del diritto europeo: recenti sviluppi e criticità*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 2015, p. 1 ss.
- SENDEN L., *Soft Law, Self-regulation and Co-regulation in European Law: Where Do They Meet?*, in *Electronic Journal of Comparative Law*, 2005.
- SERGES G., *Delegazione legislativa, legislazione regionale e ruolo del potere regolamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, p. 1082 ss.
- SEROWANIEC M., *Towards the "green card". Strengthening the Role of National Parliaments in Eu Affairs?*, in *Studi Polacco-Italiani di Torun XI*, 2015, p. 29 ss.
- SHEAFFER D.R., *The Price of Regulation: Rethinking Executive Review of Agency Rulemaking*, in *Michigan State Law Review*, 2016, p. 1093 ss.
- SICLARI D., *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali, prospettive*, in BOLOGNINO D., DE MARTIN G. (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, Cedam, 2010, p. 195 ss.

- SILVESTRI G., "Questa o quella per me pari sono...". *Disinvoltura e irrequietezza nella legislazione italiana sulle fonti del diritto*, in *www.costituzionalismo.it*, 2005.
- SILVESTRI G., *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1996 p. 3 ss.
- SIMONCINI A., LONGO E., *L'ultima stagione della semplificazione: la riduzione degli oneri amministrativi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013.
- SIMONCINI S. (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, EUM, Macerata, 2006.
- SIRIANNI G., *La partecipazione delle Regioni alle scelte comunitarie. Il Comitato delle regioni: organizzazione, funzioni e attività*, Giuffrè, Milano, 1997.
- SORACE D., *Le riforme del funzionamento e delle procedure della pubblica amministrazione: il progetto e le condizioni per la sua realizzazione*, in *Le Regioni*, 1995, p. 499 ss.
- SORRENTINO F., *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Padova, 2015.
- STAIANO D., *Riforme delle autonomie locali e partecipazione*, in CARNEVALE S., PIZZUTTI D. (a cura di), *Cultura della cittadinanza e della partecipazione politica. Per un protagonismo della società civile nel Mezzogiorno*, Rocco Curto Editore, Napoli, 1996, p. 29 ss.
- STAROŇOVÁ K., *Comparing the Roles of Regulatory Oversight Bodies in Central and Eastern European Countries*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2017, p. 723 ss.
- STAROŇOVÁ K., *Regulatory Impact Assessment: Formal Institutionalization and Practice*, in *Journal of Public Policy*, 2010, p. 117 ss.
- STRADELLA E., *La qualità della normazione nei rapporti annuali sulla legislazione*, in CARETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 200 ss.
- SWAINE E.T., *Subsidiarity and Self-Interest: Federalism at the European Court of Justice*, in *Harvard International Law Journal*, 2000, p. 1 ss.
- TARLI BARBIERI G., *Le delegificazioni (1989/1995)*, Giappichelli, Torino, 1996.
- TIBERI G., *La qualità della regolazione in un sistema di governance multilivello tra Unione Europea e Stati Membri*, in NATALINI A., TIBERI G. (a cura di), *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 311 ss.
- TIBERI G., voce *Tecniche legislative*, in *Dizionario di diritto pubblico* (diretto da S. CASSESE), Giuffrè, Milano, 2006, p. 5870 ss.
- TIZZANO A., *Il Rapporto Tindemans*, in *Studi in onore di Giorgio Balladore Pallieri*, Milano, 1978, p. 614 ss.
- TONIATTI R., *Le premesse e le promesse del regionalismo funzionale*, in *www.federalismi.it*, 2003.
- TORCHIA L., *Tendenze recenti della semplificazione amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 1998, p. 385 ss.

- TOSCANI R., *Scienza della legislazione e pratica legislativa*, in *Diritto dell'economia*, 1960, p. 1111 ss.
- TRECHSEL A.H. (ed.), *Towards a federal Europe*, Routledge, 2013.
- TREVES G., *Considerazioni sullo Stato di diritto*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1959, p. 399 ss.
- TRIPALDI M.P.C., *Il Comitato per la legislazione tra previsione normativa ed effettivo svolgimento delle funzioni*, in DE SIERVO U. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1998*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 85 ss.
- TRUCCO L., *Better regulation e better lawmaking dell'U.E*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo editore, Brescia, 2011, p. 62 ss.
- TRUCCO L., *La redazione degli atti*, in *www.tecnichenormative.it*.
- TUDELA ARANDA J., *The Spanish Autonomous parliament participation in the European decision-making process*, in LANCHESTER F. (a cura di), *Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea*, Giuffrè, Milano, 2016.
- UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, *Agencies Included Key Elements of Cost-Benefit Analysis, but Explanations of Regulations' Significance Could Be More Transparent*, 2014.
- VAIANO D., *La riserva di funzione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1996.
- VALASTRO A., *L'esperienza italiana della consultazione. Un percorso a zig zag in una governance problematica*, in RAVERAIRA M. (a cura di), *"Buone" regole e democrazia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, p. 201 ss.
- VALASTRO A., *La consultazione nelle politiche di valutazione della qualità*, in COSTANZO P. (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, Jovene, Napoli, 2011, p. 137 ss.
- VALASTRO A., *La valutazione e i molteplici volti della partecipazione: quale ruolo per la consultazione?*, in RAVERAIRA M. (a cura di) *"Buone" regole e democrazia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, p. 149 ss.
- VAN DEN ABEELE E., *Better regulation: a bureaucratic simplification with a political agenda*, Working paper European trade union institute, Publisher ETUI, Brussels, 2015.
- VANONI L.P., *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà. Forme di limitazione al potere centrale*, Giappichelli, Torino, 2009.
- VEDASCHI A., *La qualità del diritto, le tecniche legislative e le istituzioni dell'Unione Europea*, in *Tecniche normative*, 2007, p. 1 ss.
- VEDASCHI A., *Le tecniche legislative e la giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Iter Legis*, 1999, p. 415 ss.
- VESPERINI G., SGUEO G., *Il governo decentrato dell'Unione*, in *www.astrid-online.it*, 2011.

- VIMERCATI B., *L'aggiornamento dei LEA e il coordinamento della finanza pubblica nel regionalismo italiano: il doppio intreccio dei diritti sociali*, in *Le Regioni*, 2017, p. 133 ss.
- VIOLANTE L., *Il problema della sovranità nella prospettiva dell'integrazione europea: rapporti tra Parlamento Europeo e Parlamenti nazionali. Lezione tenuta all'Università degli Studi-Roma Tre*, 1999.
- VIOLANTE L., *Raccordo legislativo fra Unione europea e Parlamenti nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, p. 725 ss.
- VIOLINI L., *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà come principi organizzativi fondamentali del diritto costituzionale comune europeo*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Diritto costituzionale comune europeo*, Jovene, Napoli, 2002, p. 95 ss.
- VIOLINI L., *Le Regioni italiane e l'Europa da Maastricht a Lisbona*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 463 ss.
- VIOLINI L., *Note sulla riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2015, p. 299 ss.
- VIOLINI L., *Recenti sviluppi del regionalismo italiano: le riforme costituzionali e il processo di integrazione europea*, in *Quaderni regionali*, 2011, p. 949 ss.
- VIPIANA P.M., *La delegificazione: profili teorici ed esperienze pratiche*, in *Politica del diritto*, 1994, p. 317 ss.
- VIVIANI SCHLEIN P., BULZI E., PANZERI L. (a cura di), *L'Europa tra federalismo e regionalismo*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 145 ss.
- VOERMANS W., *Concern about the quality of EU legislation: what kind of problem, by what kind of standards?*, in *Erasmus Law Review*, 2009, p. 63 ss.
- VON BOGDANDY A., *A Bird's Eye View on the Science of European Law: Structure, Debates and Development Prospects of Basic Research on the Law of the European Union in a German Perspective*, in *European Law Journal*, 2000, p. 208 ss.
- VOSA G., *"Legiferare con intelligenza" fra contenuto e forma: le procedure di codificazione e rifusione del diritto parlamentare europeo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, p. 11 ss.
- WALKER N., *Multilevel Constitutionalism: Looking Beyond the German Debate*, in *LSE Europe in Question Discussion Paper Series*, 2009.
- WALLACE H., POLLACK M.A., YOUNG A.R. (eds.), *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, 2015.
- WALZENBACH G., *The Tusk Proposal and the Brexit debate: not a bad deal at all?*, in *www.e-ir.info*, 2016.
- WEGRICH K., *Governing "Better Regulation" in Europe: The Logic, Limits of and Prospects for a "Middle-aged" Reform Policy*, in *DICE Report*, 2010, p. 34 ss.
- WEILER J.H.H., *Federalismo e costituzionalismo: il sonderweg europeo*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Bari, 2003, p. 22 ss.

- WEILER J.H.H., *Il Sistema comunitario europeo: struttura giuridica e processo politico*, Il Mulino, Bologna, 1985.
- WEILER J.H.H., *In the Face of Crisis: Input Legitimacy, Output Legitimacy and the Political Messianism of European Integration*, in *Journal of European Integration*, 2012, p. 825 ss.
- WEILER J.H.H., *L'Unione e gli Stati Membri: competenze e sovranità*, in *Quaderni Costituzionali*, 2000, p. 5 ss.
- WEILER J.H.H., *La Costituzione dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- WIENER J.B., *Better Regulation in Europe*, in *Current Legal Problems*, 2006.
- WIENER J.B., *The Diffusion of Regulatory Oversight*, in LIVERMORE M.A., REVESZ R.L. (eds.) *The Globalization of Cost-Benefit Analysis in Environmental Policy*, Oxford University Press, 2013.
- WINZEN T., *National Parliamentary Control of European Union Affairs: A Cross-National and Longitudinal Comparison*, in *West European Politics*, 2012, p. 657 ss.
- XANTHAKI H., *Legislative drafting: a new sub-discipline of law is born*, in *IALS Student Law Review*, 2013, p. 65 ss.
- XANTHAKI H., *Quality of legislation: an achievable universal concept or a utopian pursuit?*, in ALMEIDA M.T. (ed.), *Quality of Legislation*, Nomos, Baden-Baden, 2011, p. 75 ss.
- ZACCARIA R. (a cura di), *Fuga dalla legge?*, Grafo editore, Brescia, 2011.
- ZACCARIA R. (a cura di), *La buona scrittura delle leggi*, Camera dei deputati, 2011.
- ZACCARIA R., ALBANESI E., *Il decreto-legge tra teoria e prassi*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2009.
- ZACCARIA R., *Introduzione*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, Grafo editore, Brescia, 2011, p. 13 ss.
- ZANGARA V., *Lo Stato di diritto in evoluzione*, in *Diritto e Società*, 1983, p. 193 ss.
- ZANINI M., *Manuale sì, manuale no. Breve indagine su un campione di leggi regionali*, in *Iter Legis*, 1988.
- ZANON N., CONCARO A. (a cura di), *L'incerto federalismo*, Giuffrè, Milano, 2005.
- ZILLER J., *I concetti costituzionali nella nuova Costituzione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, p. 67 ss.
- ZILLER J., *Il nuovo Tratto europeo*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- ZOLO D., *Teoria e critica dello Stato di diritto*, in COSTA P., ZOLO D. (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Feltrinelli, Milano, 2003.
- ZUDDAS P., *Amministrazioni parlamentari e procedimento legislativo. Il contributo degli apparati serventi delle Camere al miglioramento della qualità della legislazione*, Giuffrè, Milano, 2004.
- ZUDDAS P., *Presentazione. Introduzione al drafting parlamentare*, in *www.tecnicenormative.it*.

